

Kraftintensiv industri - Rapport fra studietur til Finland, Frankrike og Belgia

1	Innledning	1
1.1	Formål.....	1
1.2	Deltagere.....	1
1.3	Program	2
2.	Finland	3
2.1	Hovedfunn og beskrivelse av PVO	3
2.2	Vurderinger Finland	5
3.	Frankrike	6
3.1	Hovedfunn og beskrivelse av konsortium-modellen.....	6
3.2	Vurderinger Frankrike	10
4	EØS-systemet	11
4.1	Hovedfunn og bakgrunn	11
4.2	Vurderinger EØS-systemet.....	13

1 Innledning

Rapporten er skrevet på bakgrunn av en studietur til Frankrike, Finland og Belgia som ble arrangert 19. – 21- februar 2008. Olje- og energidepartementet har vært sekretariat. Rapporten skal i utgangspunktet kun referere informasjon som ble formidlet overfor delegasjonen på selve turen. For å gi økt lesbarhet, forståelighet og sammenheng inneholder rapporten likevel enkelte opplysninger som har fremkommet i andre sammenhenger. I avsnittene om vurderinger er, naturlig nok, også andre opplysninger trukket inn, men temaene i disse avsnittene sammenfaller likevel med det faglige innholdet som ble belyst på turen. Vurderingene inneholder elementer delegasjonen er blitt enige om, men de er ikke nødvendigvis komplette for hver enkelt av de ulike partene. Av hensyn til aktørene som har gitt informasjon – både på turen og i andre sammenhenger - omtales disse flere steder i rapporten kun med generelle betegnelser som ”kilde”, ”kjøper” etc.

1.1 Formål

Formålet med studieturen har vært å lære om vilkårene for kraftintensiv industri og om hvordan langsiktig krafttilgang for denne industrien er håndtert i andre land, deriblant Finland og Frankrike. I tillegg til å få dette belyst gjennom samtaler med myndigheter, bedrifter og næringslivsorganisasjoner i disse landene, har formålet også vært å høre om pågående prosesser og relaterte synspunkter fra EU-systemet og ESA.

1.2 Deltagere

Henriette Westhrin, statssekretær Finansdepartementet

Øyvind Slåke, statssekretær Nærings- og handelsdepartementet
Geir Pollestad, politisk rådgiver Olje- og energidepartementet
Helga Stenseth, underdirektør Olje- og energidepartementet
Lars Vatnaland, rådgiver Olje- og energidepartementet
Ragnvald Lier, rådgiver Nærings- og handelsdepartementet
Thomas Klev, rådgiver Finansdepartementet
Are Tomasgard, Industri Energi
Eyvind Mossige, Industri Energi
Ole Børge Yttredal, Norsk Industri
Helge Stanghelle, Norsk Industri

1.3 Program

Program i Helsinki, Finland 19. februar:

- 1000-1045: Internt møte ved den norske ambassaden med ambassadør Leidulv Namtvedt og ambassadesekretær Vilde Høvik Røberg
- 1100-1200: Møte med handels- og industridepartementet ved Industriråd Arto Lepistö og överingenjör Jorma Aurela
- 1230-1400: Lunsj med delegater fra statsminister Vanhanens kontor: Statsrådets politisk sakkyndige i klimaspørsmål, Pirkko Heikinheimo og riksdagsmedlem Oras Tynkkynen (De grønnes talsmann i klimaspørsmål)
- 1400-1530: Møte med Finska Skogsindustrin ved Director Energy and Infrastructure Stefan Sundman

Program i Paris, Frankrike 20. februar:

- 1000 - 1100: Møte med EDF
- 1200 - 1300: Møte med Ministeriet for økologi, utvikling og bærekraftig forvaltning
- 1315 - 15:00: Arbeidslunsj ved ambassaden med ambassadør Skogmo og kontorsjef Kjell Grønn fra Innovasjon Norges Paris-kontor
- 1600 – 1730 Møte med Eramet Comilog Manganese

Program i Brussel, Belgia 21. februar:

- 0900 – 1030: Møte med ESA ved Amund Utne, Hanne Zimmer og Per Andreas Bjørgan
- 1100 - 1200 Møte med DG Miljø ved Damien Meadows og Hubert Fallman

- 1200 - 1300 Arbeidslunsj ved EU-delegasjonen med ambassadør Oda H. Sletnes, næringsråd Dag Goller og energiråd Marit Engebretsen
- 1330 - 1430 Møte med DG Enterprise ved direktør Gert-Jan Koopman
- 1500 - 1700 Internt oppsummeringsmøte

2. Finland

2.1 Hovedfunn og beskrivelse av PVO

Finland har en negativ kraftbalanse og importerer om lag 12 – 14 prosent av sitt kraftforbruk, hovedsaklig fra Russland. Industrien står for vel 50 prosent av det finske kraftforbruket, eller om lag 48 TWh/år.

I Finland er det lang tradisjon for at kraftintensiv industri på eget initiativ går sammen for å bygge ut kraftproduksjon. Selskapet PVO ble etablert i 1943 av bedrifter som hadde behov for kraft, men som ikke hadde mulighet til å bygge ut kraftverk alene. I dag er det mer enn 50 bedrifter inne på eiersiden i PVO, deriblant de kraftintensive bedriftene UPM-Kymmene, Stora Enso og M-real, samt flere kommuner.

PVO bygget først ut vannkraft og har siden utvidet porteføljen med kjernekraft, biokraft og vindkraft. De senere årene har PVO satset sterkt på bygging av kjernekraftverk. Selskapet har blant annet, gjennom datterselskapet TVO, en 60 prosent eierandel i det nye store kjernekraftverket Olkiluoto 3, som nå er under bygging og ventes ferdigstilt i 2011.

Gjennom eierskap i kraftverk får eierne av PVO tilgang til kraft til selvkost. Eierskapet er organisert gjennom ulike aksjeserier, der en spesifikk aksjeserie gir eierskap i en kraftproduksjonsenhet samt rettigheter til å kjøpe en tilsvarende andel av kraftproduksjonen fra denne produksjonsenheten til produksjonskost/selvkost. Aksjeseriene omsettes i markedet, etter det vi erfarer på vanlig måte og uten reguleringer fra myndighetenes side. Eierne står fritt til å selge kraften videre i markedet. Når det gjelder PVO og prinsippet¹ om at eierne kan ta ut kraft til selvkost, har Europakommisjonen ikke gitt offisielle uttalelser.

¹ Finsk høyesterett har godkjent prinsippet, kjent som Mankala-prinsippet, i en dom fra 1963.

PVO står for omtrent en fjerdedel av den totale kraftproduksjonen i Finland, noe som tilsvarte rundt 22,5 TWh i 2007. Totalt forbruker finsk kraftintensiv industri rundt 46 TWh/år. En betydelig del av dette er egenprodusert kraft ved fabrikkene/verkene - for skogindustrien rundt 40 prosent. Andelen av kraftforbruket som dekkes gjennom PVO-kraft varierer mellom ulike kraftintensive næringer og mellom ulike bedrifter innenfor disse næringene. Kraftvolumene som ikke dekkes gjennom PVO-kraft og egenprodusert kraft, handles i det fellesnordiske kraftmarkedet.

Prisene PVO betaler for kraften er ikke offentlig kjent. Sammensetningen av aksjeserier for en bestemt bedrift vil avgjøre PVO-kraftprisen denne bedriften eksponeres for.

Avfallshåndtering utgjør en betydelig kostnad ved produksjon av kjernekraft. I Finland har kraften som produseres i kjernekraftverkene i lengre tid vært belagt med en avgift som går inn i et fond, som per februar 2008 hadde en kapital på 1,5 milliarder euro. Fondet brukes til å finansiere utgifter knyttet til håndtering og lagring av atomavfall. PVO-enheten Olkiluoto 3 behandles på samme måte som andre kjernekraftverk i Finland hva gjelder avfallshåndtering.

Det vurderes for tiden et nytt kjernekraftprosjekt i Finland (ikke i PVO-regi), med E.ON (30 prosent), Fortum (30 prosent) og annen industri (30 prosent) som største eiere.

Finske myndigheter deler ut vederlagsfrie utslippkvoter for CO₂-utslipp etter følgende fordelingsnøkkel:

- industrielle prosesser: 91 prosent
- industriell CHP: 86 prosent
- fjernvarme og CHP: 77 prosent
- kondenskraftverk: 31 prosent

Denne allokeringsplanen skal være innenfor det som tillates i statsstøttereglene. Industrielle prosesser får større vederlagsfri tildeling av kvoter enn annen virksomhet i Finland.

Når det gjelder forsyningssikkerhet, betaler systemoperatøren Fingrid om vinteren vedlikeholdskostnadene for tre gamle kondenskraftverk med totalytelse på 600 MW, som ellers ville vært stengt. På denne måten står verkene klare til disposisjon dersom det oppstår en presset kraftsituasjon. Ordningen innebærer ekstrakostnader for Fingrid på 10-15 millioner euro/år (80 - 120 millioner NOK/år).

Den finske skogindustrien står for om lag 60 prosent (20 TWh/år) av industriens kraftforbruk i Finland. Ettersom skogindustrien er en relativt liten næring i Europa, anser bransjeorganisasjonen Finnish Forest Industries (FFI) det vanskelig å skulle påvirke EU om næringens rammevilkår i EU-systemet. I følge FFI er trevirkepriser, energikostnader, kostnader og vilkår for arbeidskraft, logistikk og infrastruktur de viktigste lønnsomhetsfaktorene i næringen. Energifkostnadene representerer i gjennomsnitt ca 20 prosent av totalkostnadene i treforedling.

Klimautslippskrav tilsvarende utslipp av 5 mill. tonn CO₂ påfører finsk skogindustri 125-300 millioner euro i økte årlige kostnader. I følge FFI er det umulig å overføre disse kostnadene på sluttproduktprisene, ettersom næringen opererer i globale markeder hvor mindre enn en tredel av produksjonen foregår innenfor ETS-området og mindre enn halvparten av produksjonen skjer i land med Kyotoforpliktelser. FFI ønsker å påvirke kommende klimareguleringsregimer og arbeide for at det blir en global klimaavtale i fremtiden.

2.2 Vurderinger Finland

Ordningen der industrien deltar i bygging av kjernekraftverk er en del av et eksisterende system som medfører at flere samarbeidsfordeler har latt seg realisere; investeringskostnadene er delt, og stordriftsfordeler ved kraftproduksjon er realisert også for små bedrifter. Den norske kraftintensive industrien er også inne på eiersiden i norsk kraftproduksjon, med Hydro og Elkem som de største aktørene. Norske Skog eide tidligere vannkraft i Norge (uten hjemfallsvilkår), men har solgt denne. Industrikraft Midt-Norges² konsesjon til å bygge gasskraftverk på Skogn er et eksempel på et prosjekt av nyere dato.

PVO er et nullprofitt-selskap, der eierskapet i PVO gir eierne anledning til å ta ut kraft til selvkost. Eierne av selskaper i PVO-systemet kan imidlertid fritt selge sin kraft videre, og dette gjøres når differansen mellom produktpriser og NordPools priser, eller andre forhold, tilsier det. Økt lønnsomhet som oppstår ved høyere kraftpriser, går derfor i noen grad til industrien i Finland. I Norge går tilsvarende økt lønnsomhet i stor grad til kraftselskapene.

Industrielle prosesser får større vederlagsfri tildeling av CO₂-kvoter enn annen virksomhet i Finland. Dette skal være innenfor hva statsstøtteregelellene tillater.

² Eiet blant annet av Norske Skog (40 prosent) og Elkem (10 prosent)

Når den finske skogindustrien ikke har industriens kraftvilkår høyest på dagsorden, må det sees i lys av at næringen selv anser kraftbehovet som dekket på en måte som tilfredsstillende både prisnivå og forutsigbarhet. Det er følgelig andre forhold som gir større usikkerhet.

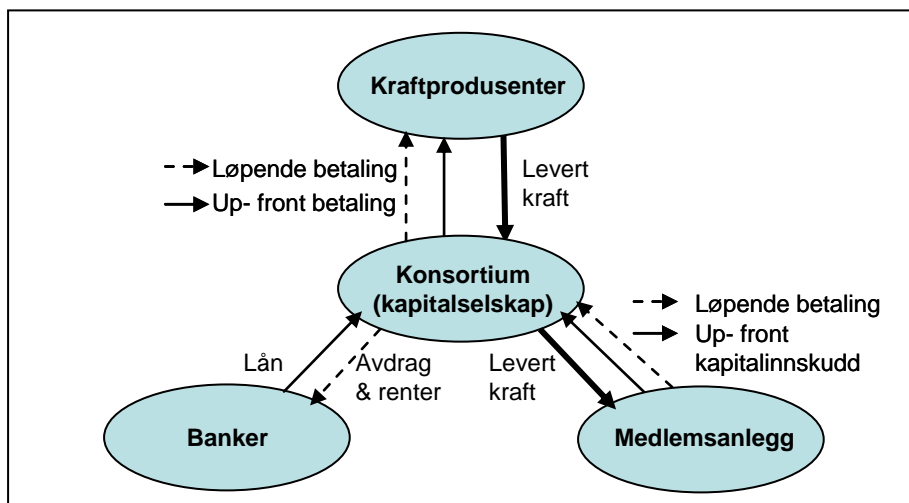
3. Frankrike

3.1 Hovedfunn og beskrivelse av konsortium-modellen

Etter initiativ fra franske myndigheter, ble det i 2005 gjennomført en rundebordsprosess med industribedrifter, kraftselskap og myndigheter. Hensikten var å gi kraftintensive bedrifter muligheter til å skaffe seg kraft på konkurransedyktige og langsiktige vilkår.

I forkant hadde franske myndigheter innført *Tarif de Retour*, som er en midlertidig løsning for industrien med utløp 1.7.2009. Tarif de Retour er et tilbud til prekvalifiserte industribedrifter som er "offer for markedet" om en regulert kraftpris og bilateralt kundeforhold til EdF. Prisen skal ligge i underkant av 30 Euro/MWh (24 øre/kWh).

Som følge av rundebordsprosessen ble det i juli 2005 presentert et konkret design i form av et innkjøpskonsortium med kraftintensive bedrifter som deleiere. Figuren under er en skjematisk framstilling av aktørene i konsortiet og forholdet dem i mellom. Myndighetene var tiltenkt å bidra med tilretteleggingen, mens bedriftene (medlemsanleggene) skulle ta ansvaret for alle kommersielle forhold knyttet til etablering, anbudsrunde og funksjon.



Franske konkurransemyndigheter aksepterte opplegget i desember 2005.

Myndighetene definerte i *Lov nr. 2005-1720 av 31. desember 2005* hvilke typer bedrifter som kan ha eierskap i et innkjøpskonsortium for kraft, visse eiermessige begrensninger og forpliktelser samt enkelte skatte- og avskrivingsmessige forhold.

Loven definerer følgende kriterier for eierskap i konsortiet (medlemsanlegg):

- Timeandel ”off peak”³ forbruk må være over 55 prosent.
- Kraftforbruket må overstige 2,5 kWh per euro skapt merverdi.
- Brukstiden må være over 8000 timer per år, sett bort fra vedlikehold og ekstraordinære avbrudd.
- Medlemmene må være betaler av avgiften CSPE, noe som impliserer at man både må være sluttbruker av kraft og lokalisert i Frankrike.

Videre må kraften benyttes i anlegg som oppfyller disse betingelsene. I tillegg må bedriftene delta i konsortiet i minimum 15 år. (For å imøtekomme Kommisjonen har det i etterkant blitt innført en midlertidig mulighet for å trekke seg fra konsortiet, samt mulighet for å videreselge kraft.)

Loven begrenser også hvor store eierandeler enkeltbedrifter kan ha:

- Maksimumsandel innskutt kapital per eier er 600 000 euro.
- Ingen kan eie mer enn 25 prosent av selskapets kapital.

De skattemessige forhold som defineres i loven, innebærer at innskuddskapitalen til konsortiet kan avskrives raskere enn normalt ved at eierne i konsortiet kan foreta en årlig ekstraordinær avskrivning av opp til 50 prosent av denne innskutte kapitalen. Dette skal være en fordel som ligger innenfor reglene for bagatellmessig statsstøtte (maksimalt 200 000 euro per bedrift over tre år).

Konsortiet Exeltium ble formelt stiftet 15.5.2006 av treforedlingsselskapet UPM Kymmene, kjemiselskapene Arkema, Rhodia og Solvay, stålprodusenten Arcelor, aluminiumsselskapet Alcan og industrigassprodusenten Air Liquide. UPM Kymmene har senere gått ut av konsortiet. Andre selskaper innenfor kraftintensiv industri har senere blitt med i konsortiet.

³ Forbruk som finner sted mellom kl 22 og 08 på hverdager, samt på lørdager og søndager.

Ingen eiere har mer enn 10-20 prosents eierandel. Konsortiets kraftkjøp finansieres gjennom en forhåndsbetaling på i underkant av 4 milliarder euro, som dekkes 90 prosent gjennom låneopptak og 10 prosent gjennom kapitalinnskudd. I tillegg kommer en løpende betaling fra medlemmene som er proporsjonal med kraftvolumet som hentes ut.

Exeltium avholdt senere i 2006 en anbudsrunde, hvor 3-4 kraftselskaper leverte tilbud. Franske EdF (85 prosent statseid) og Suez ble nevnt å være blant dem som leverte tilbud. Tyske E.ON skal også ha vurdert å legge inn tilbud. Konsortiet valgte å fortsette med EdF, og våren 2007 inngikk EdF og Exeltium en avtale. I avtalen forplikter EdF seg til kraftleveranse og kraftoppdekning, eventuelt ved investeringer i Frankrike eller utenlands.

Exeltium er inspirert av den finske modellen. Industrien i Frankrike ser det imidlertid som problematisk å eie og drive atomkraft, og ønsker heller ikke å ta den risikoen det er å drive et kraftverk. I følge EdF er det derfor snakk om et virtuelt eierskap/innkjøpskonsortium. Exeltium er dermed en videreutvikling heller enn en kopi av den finske modellen.

En effekt for konsortiet omtales av en kilde som ”leverage effect⁴”. Det ble ikke gitt tilstrekkelig informasjon til at det lar seg gjøre å avdekke hvilke konkrete mekanismer effekten innebærer, men så vidt vi har forstått har dette vært rene kommersielle prosesser.

I følge Ministeriet for økologi, utvikling og bærekraftig forvaltning ligger hovedeffekten ved ordningen ikke i endringene i lovverket, men i at den har medført muligheter for å inngå lange kraftkontrakter.

Kraftvolumene er ikke regulert ved lov, men ministeren for økologi, utvikling og bærekraftig forvaltning har kommunisert at omtrent 20 TWh/år er ønskelig. Konkurransemyndighetene har sagt at en ordning med maksimum 20 TWh/år er i orden ut fra et konkurranseperspektiv.

Kontrakten som er inngått mellom konsortiet og EdF er skissert å omfatte leveranser i overkant av 300 TWh over en 24-års-periode, som tilsvarer i overkant av 12,5 TWh/år i snitt. EdF har understreket at dette per februar 2008 er den desidert største kontrakten de noensinne

⁴ Det er usikkert hvilken konkret effekt kilden sikter til. Generelt sett benyttes begrepet finansiell leverage gjerne om en situasjon der man tar opp et lån og deretter investerer lånesummen slik at avkastningen på investeringen er høyere enn kostnaden ved å ha lånet.

har inngått. Leveransene omfatter kun grunnlast,⁵ noe som innebærer at de enkelte bedriftene må dekke inn øvrig kraftbehov i markedet på ordinært vis. Dette behovet vil variere fra bedrift til bedrift.

De kraftprisene konsortiet står overfor i avtalen med EDF har fremkommet gjennom anbudsrunder som EDF vant. Ingen av aktørene vi har møtt på turen ønsket å komme inn på prisnivået. En kjøper opplyser imidlertid at den variable prisen til Exeltium revideres med kostnadsutviklingen for å operere og vedlikeholde EDFs atomkraftverk, herunder utvikling i prisen på uran.

Deler av ordningen vurderes i skrivende stund av Kommisjonen, og leveranser fra Exeltium er derfor ikke virksom. I følge Ministeriet kan en avgjørelse i Kommisjonen ventes i løpet av noen få uker. Så vidt vi forstår, har endringene i lovverket ikke vært omtvistet.

En faktor Kommisjonen imidlertid ser på, er den konkurransedempende innlåsnings-effekten⁶ langsiktige kontrakter kan medføre. (Denne effekten faller utenfor statsstøttereglene.) Så langt har konsortiet tilpasset seg Kommisjonen på to punkter, som begge demper virkningene av innlåsnings-effekten:

- Konsortiet fjerner restriksjoner for videresalg av kraft også til aktører utenfor konsortiet.
- Konsortiet innfører en midlertidig mulighet for å trekke seg fra konsortiet. De første 30 prosent som trekkes, vil ikke medføre kostnader for de(n) som trekker seg.

Et bakteppe for opprettelsen av konsortiet var, ifølge Ministeriet at det hevdes at kraftmarkedene i Europa ikke fungerer, blant annet på grunn av manglende likviditet, oligopolistisk struktur (få, store aktører i markedet) og mange eksterne faktorer. Det trekkes frem at fransk kraftproduksjon er basert på atom- og vannkraft, og Ministeriet mener derfor at prisfastsettelsen ikke bør være knyttet til prisen på gass, olje og CO₂. Det ble videre påpekt at den kraftintensive industrien i Frankrike har behov for å kunne forholde seg til langsiktige priser, noe som tidligere ikke har vært mulig i det franske kraftmarkedet. Ministeriet understreker at det er en prosess på gang overfor EU fordi granskning har vist at

⁵ En aktørs grunnlastforbruk refererer til det forbruksnivået som er aktivert også i de periodene der forbruket er på sitt laveste. Grunnlast er dermed den konstante, stabile delen av forbruket.

⁶ Innlåsnings-effekt vil si at en mengde for eksempel kraft er låst i den forstand at den handles gjennom en langsiktig avtale og ikke vil være tilgjengelig løpende i markedet.

kraftmarkedet ikke fungerer godt nok. Opprettelsen av Exeltium sees på som en løsning for kraftintensiv industri, men ikke for bedrifter som er mindre kraftintensive. Det ble understreket at dette var en ordning for eksisterende industri. En viktig forutsetning er at ordningen er basert på grunnlast. Andre kilder har tidligere hevdet at opprettelsen av et konsortium er en måte å skape et marked for langsiktige kontrakter for industrien i et ellers dårlig fungerende marked.

Ministeriet har fortalt at myndighetene har understreket overfor Kommisjonen hvor viktig Exeltium er, men ellers ikke deltatt i dialogen med Kommisjonen. Saken er et anliggende mellom EDF/konsortiet og Kommisjonen, og franske myndigheter har derfor, ifølge Ministeriet, ingen formell rolle i saken. Ifølge Ministeriet er det sannsynlig at ”den franske modellen” kommer til å bli ”best practice” for kraftintensiv industri i Europa dersom den blir godtatt av Kommisjonen. Dette skal være en årsak til at saken nå blir grundig behandlet i EU.

3.2 Vurderinger Frankrike

Ordningen med å opprette et innkjøpskonsortium undersøkes for tiden av Kommisjonen, og på bakgrunn av dette er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan en eventuell ordning vil se ut etter at Kommisjonen har behandlet saken ferdig. Etter det vi kjenner til, faller statsstøtteelementet som ligger i avskrivingsreglene inn under kriteriene for bagatelmessig støtte. Endringene i lovverket skal ikke være blant forhold som Kommisjonen ser på.

Det viktigste med innkjøpskonsortiet er, ifølge Ministeriet, at det har gitt mulighet til å inngå langsiktige kraftavtaler. Kraftavtalene har vært inngått gjennom kommersielle forhandlinger etter at en bred anbudsrunde var gjennomført. Kommersielle forhandlinger har derfor ligget til grunn for blant annet kraftpris, varighet på avtalen og kraftmengde. Det ble på turen hevdet at det i det franske kraftmarkedet i forkant ikke har latt seg gjøre å inngå langsiktige kraftavtaler. Dermed har opprettelsen av konsortiet samt anbudsrunder åpnet for slik langsiktighet på kommersiell basis.

De franske konkurransemyndighetene har undersøkt hvorvidt innkjøpskonsortiemodellen i Frankrike er i tråd med konkurransereglene, ut i fra spesifikke franske forhold. En slik vurdering må gjøres spesifikt for hvert marked.

4 EØS-systemet

4.1 Hovedfunn og bakgrunn

Basert på erfaringene fra prøveperioden for EUs kvotehandelsystem (ETS),⁷ vil Kommisjonen for det første forsøke bedre å sikre at systemet bidrar til langsiktige reduksjoner i klimagassutslipp og for det andre å bidra til at det etableres et internasjonalt karbonmarked. I Kommisjonens utkast til revidering av EUs kvotehandelsdirektiv, som ble fremlagt 23. januar i år, foreslår Kommisjonen at det for perioden 2013-2020 i utgangspunktet ikke skal tildeles vederlagsfrie utslippskvoter. Videre legges det opp til å inkludere produksjon av primæraluminium, ferrolegeringer og kjemisk industri, herunder ammoniakk, i kvotesystemet fra 2013. Det foreslås at næringene skjermes for uheldige virkninger på konkurransevnen (karbonlekkasje) dersom ikke viktige land som Kina, India og USA påtar seg forpliktelser i en global klimaavtale. Gratistildeling tilsvarende 100 prosent av utslippene trekkes frem som et mulig tiltak.

Asymmetri i klimakrav i ulike deler av verden kan utløse karbonlekkasje. Kommisjonen ser nærmere på arbeid med tiltak som kan forhindre karbonlekkasje. I diskusjonen ble følgende tenkbare instrumenter for å møte dette problemet nevnt:

- Global avtale om klima
- Opp til 100 prosent gratistildeling av kvoter til næringer som er utsatt for karbonlekkasje, både for direkte og indirekte CO₂-utslipp, i motsetning til auksjonering av kvoter som Kommisjonen mener bør være hovedprinsippet for andre sektorer, blant annet for kraftbransjen
- Sektorvise globale avtaler om standarder (sectoral agreements)
- Klimabasert import-toll

Kommisjonen vil analysere hvilke næringer som er utsatt for karbonlekkasje. I henhold til utkastet til revidering av kvotedirektivet for perioden 2013-2020 skal Kommisjonen innen 30. juni 2010 avgjøre hvilke næringer dette gjelder. Kommisjonen vil imidlertid ha en foreløpig liste over de næringer som kan omfattes klar i løpet av våren.

I samtaler har finsk skogindustri (ved FFI) gitt uttrykk for at de ikke ønsker straffetoll/avgift overfor land som ikke er med i CO₂-kvotehandelen. Årsaken er at papir nå er blitt tollfritt i hele

⁷ Emission Trading Scheme, sikter til EUs ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser.

verden, og at det kan skape problemer for handelen dersom det innføres en CO₂-tilknyttet straffetoll/avgift.

Den nå avsluttede høynivågruppen for Competitiveness, Energy, and the Environment har bedt Kommisjonen (DG Comp) om å utarbeide en veileder om langsiktige kraftkontrakter og deres forhold til konkurransereglene. Fristen for dette var i utgangspunktet satt til ett år fra sommeren 2006, men veilederen er ikke fremlagt ennå. Representantene vi møtte fra DG Entr fortalte at DG Comp i tidligere saker har uttalt at mens langsiktige avtaler kan være et problem i markeder med lite konkurranse, vil ikke lange avtaler i seg selv være et problem i et velfungerende marked.

I møtet med ESA ble det slått fast at kraftlevering med myndighetsbestemte priser som ligger lavere enn markedspriser vil stride mot statsstøttestøtverket i EU. Dette innebærer blant annet at alle kraftprodusenter må selge kraft til markedsvilkår.

Når det gjelder statlige selskapers deltakelse i slike ordninger, er et sentralt poeng hvorvidt de opptrer som kommersielle aktører. ESA fortalte at det er en forutsetning at "all kraft omsettes på markedsbaserte vilkår". Videre kommentert ESA at det vil være uheldig dersom Statkraft er den eneste aktøren som kan tilby kraft til norske aktører til et eventuelt innkjøpskonsortium i Norge, jamfør et ønske om konkurranse både på tilbuds- og etterspørselssiden.

Ved en vurdering av hvorvidt en ordning er i strid med statsstøtte- eller konkurransereglene, forklarte ESA at vurderingen må foretas med utgangspunkt i de relevante markedene ordningen omfatter. En definisjon og nærmere analyse av de relevante markedene må legges til grunn. Det franske konsortiet betraktes av franske myndigheter som et markedsfremmende tiltak.

Avtaler inngått i henhold til St.prp. nr 52 (1998-99), de såkalte 52-avtalene, ble i sin tid godkjent av ESA fordi de var på markedsvilkår. Tilsvarende lange avtaler var blitt inngått i markedet, og 52-avtalene hadde justeringsmekanismer mot den løpende kraftprisen. En av justeringsmekanismene som ble lagt inn i avtalene var tenkt som en forsyningssikkerhetsklausul for anstrengte situasjoner. Slik kraftmarkedet har utviklet seg har justeringsmekanismen fått større betydning enn det som var forutsatt da avtalene ble inngått. Med denne bakgrunn tok OED i 2007 opp forslag om en justering i disse avtalene med ESA.

ESA viste imidlertid stor skepsis (med bakgrunn i statsstøttereguleringen) overfor forslaget fordi den foreslåtte justeringen var av ensidig karakter. ESA har varslet at de høyst sannsynlig vil åpne sak dersom justeringene gjennomføres. Tidligere Olje- og energiminister Odd Roger Enoksen varslet derfor sommeren 2007 at justeringen ikke kommer til å bli gjennomført.

Generelt kan det ikke gis statsstøtte. Investeringsstøtte kan imidlertid gis til en rekke ulike formål. Støtte til eksport er generelt forbudt. De viktigste unntakene fra forbudet mot statsstøtte er bagatellmessig støtte, regional støtte, støtte til forskning og utvikling, opplæringsstøtte, støtte til miljøtiltak samt krisestøtte og støtte til omstrukturering. Det er generelt en videre adgang til å gi støtte til små enn store virksomheter og til tiltak som innebærer utvikling av ny (miljø)teknologi/-produkter fremfor støtte til eksisterende teknologi/produkter. For løpende driftsstøtte er det svært få unntak (arbeidsgiveravgift).

Når det gjelder avskrivingssatser og skatter, er det sentrale at det ikke kan være forskjellsbehandling mellom aktører i samme land. Avskrivingssatser må samtidig settes på et nivå som reflekterer det virkelige verdifallet på realkapitalen.

Det er mulig å få støtte til miljøformål, slik at en negativ nåverdi av et prosjekt justeres på en måte som gir prosjektet normal avkastning. Bedrifter skal imidlertid ikke overkompenseres, og vanligvis må bedriftene selv dekke en andel av den negative nåverdien. Konkrete eksempler ble diskutert: Det vil være mulig å gi en relativt betydelig støtte til utbygging av miljøvennlig kraft som for eksempel vindkraft, og i det minste dekke deler av den negative nåverdien. Kraften som produseres må imidlertid uansett selges til markedspris. Det gis normalt ikke støtte til teknologier som er allment tilgjengelige i markedet,

Reservekraftverkene Statnett har satt opp i Midt-Norge, vil ifølge ESA ikke uten videre kunne kjøres som vanlig kraftproduksjon, fordi det er forskjell på forsyningssikkerhet og ordinær kraftproduksjon. Dersom reservekraftverkene settes i permanent drift, slik at det blir økt produksjon og dermed lavere priser i et eller flere områder, vil det, ifølge ESA, kunne være snakk om en ulovlig omgåelse av statsstøttereglene.

4.2 Vurderinger EØS-systemet

Langsiktige kraftavtaler har ikke blitt vurdert som et problem i det nordiske kraftmarkedet.

Det bør følges med om det kommer noe ut av DG Comps arbeid med en veileder med hensyn

til langsiktige kraftavtaler og deres forhold til konkurransereglene. Veilederen vil trolig, dersom den kommer, ikke omfatte en konkret utforming av akseptable ordninger og priser, men kan muligens gi en klargjøring av i hvilke situasjoner langsiktige kontrakter kan være problematiske.

Samtalene med ESA om hvorvidt ordninger tilknyttet forsyningssikkerhet kan gi norsk kraftintensiv industri fordeler, peker i retning av at handlingsrommet er lite. ESA presiserte imidlertid at det ikke kunne uttale seg presist uten at det foreligger konkrete forslag. Så langt har det ikke blitt fremmet konkrete forslag overfor ESA. For miljøstøtte finnes det et visst handlingsrom. Et eksempel på dette handlingsrommet er at Enova støtter enøk-prosjekter blant annet innen kraftintensiv industri.

Det er i denne sammenheng viktig å betrakte eventuelle ordninger for kraftintensiv industri i en miljøpolitisk sammenheng. I møtene med Kommisjonen kom det frem at EU ønsker å se klima-, konkurranse- og industrihensyn i en sammenheng og føre en bærekraftig og fremtidsrettet politikk som samtidig sikrer konkurranseevnen til europeisk industri. Problemer knyttet til karbonlekkasje kan således være et mål på hvorvidt ETS har fungert etter hensikten. Kommisjonen ser derfor fortiden på mulige tiltak som kan hindre slike negative effekter av ETS.