

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

25. april 2013

HØRING AV FORSKRIFT OM CO₂-KOMPENSASJON FOR INDUSTRIEN

1 SAMMENDRAG

Forslaget om avkortning av CO₂-kompensasjonsordningen rammer Borregaard utilsiktet. Selskapet har vært gjennom en eiermessig omstrukturering (børsnotering) hvor industrivirksomheten på grunn av statlige bestemmelser måtte skilles fra kraft virksomheten (1. april 2012) før selskapet ble børsnotert (18.oktober 2012).

Gjennomskjæringsdatoen 15.mai 2012 kommer mellom disse to hendelsene. Dette medfører at selv om det fra Orkla som selger av Borregaard ikke er foretatt noen strategisk tilpasning i forhold til CO₂-kompensasjonsordningen i prosessen (Orkla får tvert i mot økt grunnrenteskatt) faller Borregaard utenfor kompensasjonsordningen som selskapet ut fra intensjonen i ordningen, skulle fått del i.

Konsekvensene for Borregaard er økonomisk sett betydelig, og Borregaard ber om at det foretas endringer i bestemmelsene som gjør at selskapet kan få del i kompensasjonsordningen i tråd med intensjonene.

2 BAKGRUNN

Borregaard driver et av verdens mest avanserte bioraffinerier ved sitt anlegg i Sarpsborg og konkurrerer i et globalt marked. Borregaard er også en av de siste store avtakerne av skogsvirke på Østlandet. Virksomheten faller inn under NACE-koden 2414.

Vi har begrenset høringsuttalelsen til å gjelde to bestemmelser, §§ 9 og 12. Den første bestemmelsen gjelder produksjon av flere produkter uten energieffektivitetsstandard. Etter vårt syn legges det opp til for kompliserte beregninger i denne bestemmelsen. Paragraf 12 har utilsiktede konsekvenser som utelukker bedrifter fra støtte uten at det er grunnlag for det i bestemmelsens formål. Borregaards virksomhet tilfredsstiller for eksempel vilkårene i høringsutkastet § 4, jf. § 3 for å få CO₂-kompensasjon. Unntaksbestemmelsen i § 12 utelukker oss derimot fra kompensasjon fordi den rammer forhold som åpenbart ligger utenfor bestemmelsens angitte formål; å hindre «strategisk tilpasning» til regelverket.

Vi behandler først § 12, da det er den for Borregaard viktigste bestemmelsen.

3 KOMMENTARER TIL § 12

3.1 Første ledd – generelt

Selv om en virksomhet kvalifiserer for CO 2-kompensasjon, er reglene foreslått utformet slik at hvis den har produksjon med elektrisitetsforbruk som dekkes av kraft kontrakter inngått før 2005 og/eller egen kraft produksjon, skal denne produksjonen ikke tas med i beregningen av kompensasjon. «Egenkraft» er definert som (elektrisk) kraft fra kraft verk i Norge som er helt eller delvis eid av «... den ansvarlige for virksomheten eller konsernet denne tilhører».

Det er gjort to unntak: Langsiktige kontrakter videresolgt på markedsvilkår etter 1. januar 2005, skal likevel gi rett til støtte. Det samme skal produksjon basert på elektrisitet kjøpt til spotpris i støtteåret. I høringsnotatet er det sagt at det siste unntaket dekker de lange industrikraft kontraktene med Statkraft, det vil si kontrakter med såkalte tørrårsklausuler. Slike klausuler finnes også i enkelte andre typer avtaler mellom kraft krevende industri og Statkraft.

3.2 Første ledd – uklar ordlyd

Rent generelt mener vi ordlyden i § 12 første ledd er litt forvirrende. Unntaket om salg av kraftkontrakter på markedsvilkår står i en viss motstrid med skjæringsdatoen 15. mai 2012 i andre ledd. Hvis en virksomhet har solgt en 2005-kraft kontrakt til markedsvilkår etter 1. januar 2005, men før 15. mai 2012, så skal vel virksomheten uansett ha kompensasjon hvis vilkårene i §§ 3 og 4 er tilfredsstillende? Hvis kraft kontrakten derimot er solgt etter 15. mai, så skal det vel uansett skje avkortning, selv om kontrakten er solgt på markedsvilkår? Spørsmålet er da hva unntaket etter sin ordlyd egentlig er ment å dekke. Vi antar at bestemmelsen skal tolkes slik at kjøperen av kontrakten ikke mister retten til CO2-kompensasjon hvis virksomheten ellers er kvalifisert for kompensasjon, men det framkommer ikke av ordlyden.

Det er også uklart hvor langt unntaket kjøp av kraft til spotpris rekker. Etter ordlyden i høringsutkastet omfatter unntaket alle kjøp av kraft til spotpris, selv om kraft kjøperen ikke har en 2005-kontrakt. Spørsmålet er da hvorfor bare kjøp til spotpris skal favoriseres, og ikke alt kjøp av markedskraft. Disse to unntakene er heller ikke knyttet til datoen 15. mai 2012, noe som gir en viss mening hvis det første alternativet gjelder erverv av 2005-kontrakter, og det andre alternativet er begrenset til industrikraft avtaler med tørrårsklausuler. Forstått etter ordlyden er forholdet til skjæringsdatoen 15. mai 2012 uklart. Hvis en virksomhet selger en 2005-kontrakt eller et eget kraft verk etter skjæringsdatoen, så skal det etter ordlyden ikke foretas avkortning hvis virksomheten erstatter det solgte volumet med kraft kjøpt til spotpris.

Etter vårt skjønn bør derfor departementet se nærmere på ordlyden i bestemmelsen og presisere forståelsen og rekkevidden.

3.3 Skjæringsdatoen

Det er situasjonen for langsiktige kraft kontrakter og egenkraft slik den var før 15. mai 2012 som skal legges til grunn ved avkortningen. Departementet nevner som eksempel at en virksomhet har solgt en

langsiktig kraft kontrakt inngått før 2005 etter 14. mai 2012. Da vil virksomhetens kompensasjon bli avkortet ut fra volumene i den solgte kontrakten. Departementet begrunner denne skjæringsdatoen med faren for «strategiske tilpasninger».

Etter Borregaard syn går bestemmelsen i § 12 andre ledd første punktum unødvendig langt. Bestemmelsen rammer forhold som åpenbart ikke er «strategiske tilpasninger» til regelverket.

For Borregaard slår forslaget til avkortning svært uheldig ut. Etter at selskapet ble børsnotert 18. oktober 2012, var selskapet ikke lenger en del av Orkla-konsernet. Selskapet hadde ved børsnoteringen ingen egen kraft produksjon, da dennep å grunn av konsesjonsreglene ble igjen i Orkla. Styret i Orkla bestemte imidlertid på et styremøte i juni 2011 at Borregaard enten skulle selges eller børsnoteres. Kraftvirksomheten og industrivirksomheten i Sarpsborg var eid av samme rettssubjekt (det engelske selskapet Borregaard Industries Limited), og kunne på grunn av konsesjonsreglene ikke selges samlet. Derfor ble det satt i gang et omfattende og komplisert arbeid for å skille industrivirksomheten fra kraft virksomheten. Dette skillet ble gjennomført 1. april 2012.

Allerede i november 2011 inngikk Borregard og Eidsiva Vannkraft AS en langsiktig fastprisavtale for å erstatte den kraft en som ble produsert ved kraft verket i Sarpsborg og som ville falle bort når Borregaard gikk ut av konsernet. Avtalen med Eidsiva dekker ca 80 prosent av Borregaards forbruk av elektrisk kraft. I tillegg kjøpes en betydelig mengde elektrisk kraft i spotmarkedet.

Avtalen med Eidsiva trådte i kraft i 2013 og medførte at Orkla fra ikrafttreddelsen måtte betale grunnrenteskatt for hele kraft produksjonen i Sarpsborg, noe som er en betydelig økonomisk ulempe. Dette var altså et valg som ble gjort allerede i 2011, og underbygger at beslutningen om salg eller børsnotering var endelig og ikke ville bli omgjort.

Selv om kraft - og industrivirksomhet i Borregaard ble skilt 1. april 2012, tilhørte Borregaard fortsatt Orkla-konsernet den 15. mai 2012. Orkla produserte ca 2,7 TWh vannkraft i 2012. Produksjonen i Sarpsfossen er på noe over 0,5 TWh, omtrent det sammen som fastkraft forbruket ved Borregaards norske fabrikker.

Siden avkortningen skal skje gjennom hele perioden fra 2013 til 2020, betyr det at Borregaard ikke vil få noen CO2-kompensasjon, selv om selskapet ikke har egenproduksjon av kraft i noen del av perioden.

Etter Borregaards vurdering går avkortningsreglene derfor lengre enn det formålet tilsier. Formålet er å hindre «strategiske tilpasninger» til regelverket, for å unngå at virksomheten innkasserer en gevinst «to ganger». Og det skulle være åpenbart at Borregaard ikke er børsnotert som følge av en strategisk tilpasning til regelverket.

I tillegg til Borregaards spesielle tilfelle, er det flere andre tilfeller der det er åpenbart at en endring i eierforhold etter 15. mai 2012 ikke er ledd i en strategisk tilpasning:

1. For det første kan det ha vært inngått bindende avtaler om kjøp av en industrivirksomhet eller kraft virksomhet før 15. mai 2012 som enn å ikke var gjennomført fordi partene ventet på

nødvendige offentlige tillatelser. Ved kjøps av kraft virksomhet kreves for eksempelkonsesjon, og ved kjøp av annen virksomhet kreves normalt tillatelse fra konkurransemyndighetene. Hvis avtalen av den grunn først kunne gjennomføres etter 15. mai 2012, er gjennomføringen åpenbart ikke en strategisk tilpasning til regelverket. Likevel skal CO2-kompensasjonen avkortes.

2. Det er en kjensgjerning at salg av industrivirksomhet tar tid. I Borregards tilfelle gikk det nesten 17 måneder fra styrevedtaket i Orkla og til børsnoteringen ble gjennomført. Fra høsten 2011 og helt til september 2012 ble det kjørt en tosporet prosess rettet både mot potensielle kjøpere og mot børsnotering. Disse prosessene involverte eksterne rådgivere; finansielle, tekniske, juridisk og andre. Prosessene er notoriske og kan ikke manipuleres eller strategisk tilpasses et CO2-regelverk. Dette gjelder ikke bare for børsnoteringen av Borregard, men vil også være tilfellet ved salg av et kraftverk eller en kompensasjonsberettiget industrivirksomhet.

I tillegg til dette:

3. Forslaget rammer også virksomheter som har egenproduksjon i dag, men der kraft verkene hjemfaller eller der en kraft leieavtale opphører i perioden 2013–2020.
4. Avkortning skal også skje selv om salget av kraft, kraft kontrakter eller industrivirksomhet, eller termineringen av en kraftkontrakt, skjer uten gevinst.

I Revidert nasjonalbudsjett ble det ikke opplyst at det ville bli foreslått avkortningsregler basert på (eier)forholdene 15. mai 2012. Dette har først blitt kjent i forbindelse med Miljøverndepartementets høringsutkast. Det er derfor ingen som kunne foreta «strategiske tilpasninger» i perioden fra 15. mai 2012 til 14. mars 2013 bare på grunnlag av Revidert nasjonalbudsjett; i alle fall ikke uten å ta en stor risiko. Og de som var så heldige at de solgte egenkraft eller kraft avtaler rett før Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram, får nå gevinsten både av kraft salget og av CO2-kompensasjonen.

I vårt tilfelle har ikke eieren, Orkla ASA, innkassert noen ekstra gevinst som følge av kompensasjonsreglene. Økt grunnrenteskatt på grunn av bortfall av industrikraft har tvert i mot påført Orklas kraft virksomhet ekstra kostnader.

Det er også et annet moment som må framheves: Hvis en kompensasjonsberettiget industrivirksomhet selger en kraft kontrakt, kan den innkassere en ekstra gevinst på grunn av kvotesystemet. Hvis virksomheten etter salget får CO2-kompensasjon for produksjonen, kan det hevdes at den får samme fordel to ganger, selv om det trolig ikke er noen direkte sammenheng mellom dette. Det samme kan kanskje sies hvis et industriselskap selger et kraft verk. Hvis derimot et konsern med egenkraft selger en industrivirksomhet med rett til kompensasjon, innkasserer ikke industrivirksomheten noen ekstra gevinst selv om den skulle få rett til CO2-kompensasjon. Derimot kan eieren kanskje få ekstra betalt fordi den solgte virksomheten blir mer solid som følge av CO2-kompensasjonen. Men dette skjer med alle virksomheter som har rett på kompensasjon: CO2-kompensasjonen gjør eierne «rikere» fordi virksomheten blir mer solid. Det er det som er formålet med regelverket. Avkortningsreglene derimot straffer både eierne og virksomheten og motvirker det

som er det egentlige formålet med regelverket: *Skjerme industrivirksomhet som er utsatt for karbonlekkasjer.*

Vi vil også peke på et annet forhold: Det er gjort særskilte unntak i utkastet § 12 første ledd for noen særlige tilfeller. Unntakene tar hensyn til situasjonen i enkelte virksomheter. Det er etter vårt synspunkt ikke rimelig at det tas hensyn til noen aktørers særskilte posisjoner, men ikke andres. Det er ikke større grunn til å unnta fra avkortning en virksomhet som har tørrårsklausul i sin kraft kontrakt, enn en virksomhet der eiersituasjonen er endret og det ikke er illojalt i forhold til de foreslåtte refusjonsreglene. Derfor bør § 12 endres slik at det også er unntak fra avkortning i slike tilfeller.

3.4 Forslag til endring i § 12 eller § 19

Borregaard foreslår at § 12 annet ledd nytt fjerde til sjetten punktum skal lyde:

Første punktum gjelder likevel ikke der eierskapssituasjonen er endret 15. mai 2012 eller senere fordi en avtale om virksomhetsoverdragelse inngått før dette tidspunktet, er gjennomført. Første punktum gjelder heller ikke hvis virksomheten dokumenterer at beslutning om salg, børsnotering eller andre former for endringer i eierskapet, er truffet før 15. mai 2012, eller hvis det foreligger andre særlige grunner som gjør det urimelig å foreta avkortningen.

Hvis det ikke er ønskelig å endre § 12, kan det samme oppnås ved å endre § 19. Vi foreslår i tilfelle følgende nytt andre ledd:

Klima- og forurensningsdirektoratet skal gjøre unntak fra avkortning etter § 12 hvis eierskapssituasjonen i en ellers kompensasjonsberettiget virksomhet er endret 15. mai 2012 eller senere fordi en avtale om virksomhetsoverdragelse inngått før dette tidspunktet, er gjennomført. Det samme gjelder hvis foretaket dokumenterer at en beslutning om salg, børsnotering eller andre former for endringer i eierskapet, er truffet før 15. mai 2012.

Det siste forslaget til endring i § 12, unntak av særlige grunner, fanges opp av ordlyden i høringsutkastet § 19 første ledd.

3.5 Generelt om egenkraft

Rent prinsipielt mener vi at det ikke er riktig å gjøre unntak for kraft produsert ved egne kraftverk. I konserner som både har industri- og kraft virksomhet, vil disse to virksomhetsområdene bli målt hver for seg. Det er ikke slik at en privat eier vil holde liv i en ulønnsom industrivirksomhet gjennom kryssubsidier fra en lønnsom kraft virksomhet.

Uten avkortning for egenkraft ville CO 2-kompensasjon kanskje bidratt til å gjøre en slik industrivirksomhet tilstrekkelig lønnsom til at drift en ble opprettholdt.

4 UTKASTET § 9 – FORDELING MELLOM ULIKE PRODUKTER

Etter vårt syn framkommer det ikke klart av forskrift en § 9 at det er virksomheten som kvalifiserer for støtte, ikke de enkelte produktene eller produksjonsprosessene. Borregaard produserer for eksempel flere ulike organisk kjemiske råvarer, som spesialcellulose, lignin, vanillin og bioetanol i en sammenhengende prosess med tømmer som råstoff og har derfor NACE kode 2414 for hele sin produksjon. Prosessen består av en rekke indirekte prosesser som produserer ulike kjemikalier som er innsatsfaktorer i den videre prosessen. I tillegg er produksjon av prosessvann og energi, og rensing av utslipp til luft og vann indirekte prosesser.

Ingen av PRODCOM-kodene med energieffektivitetsstandard samsvarer med Borregaards produkter, unntatt for klor som er en sidestrøm ved produksjonen av innsatsfaktoren natronlut. Borregaard vil for øvrig få sin kompensasjon beregnet basert på alternativstandarden for produkter uten energieffektivitetsstandard. Alle indirekte prosesser som for eksempel varmeproduksjon, produksjon av ulike innsatskjemikalier og rensing av utslippstrømmer, er felles prosesser for de ulike produktene. Vi legger til grunn at det ikke er et krav om å splitte elektrisitetsforbruket på direkte og indirekte prosesser pr tonn produkt for de ulike produktene, når virksomheten er kvalifisert og splittingen bare gir merarbeid som ikke fører til noen endring i kompensasjonsbeløpet. Dette bør framkomme klarere av forskrift en. Dette forholdet gjelder alle integrerte industrivirksomheter, ikke bare Borregaard.

Borregaard foreslår følgende nytt siste punktum i § 9 første ledd:

Fordeling på ulike produkter er ikke nødvendig hvis produktene har samme energieffektivitetsstandard eller ikke har slik standard.

Regelverket skal være tilpasset en meget komplisert industri. Derfor er det viktig at det utformes robuste regler og minimalt skjemavelde og byråkrati. Samtidig har det store konsekvenser for en virksomhet som faller utenfor. Myndighetene må derfor ha muligheter for å utøve konkret skjønn der reglene åpenbart rammer skjevt eller utilsiktet.

Forskriftsutkastet innebærer at bare et fåtall, relativt store virksomheter får rett til kompensasjon. En sikkerhetsventil i form av en tradisjonell skjønnsregel innebærer derfor et svært begrenset merarbeid for myndighetene.

Med vennlig hilsen



Per A. Sørli
adm. dir.

Kopi sendt:

1. Finansminister Sigbjørn Johnsen, Finansdepartementet, Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo.
2. Næringsminister Trond Giske, Nærings- og handelsdepartementet, Postboks 8014 Dep, 0030 Oslo
3. Statssekretær Henriette Westhrin, Miljøverndepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo