



Miljøverndepartementet

Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kopi: postmottak@md.dep.no

1:5

Deres dato / Your date
16.10.2008

Deres ref. / Your ref.
200703933

Vår dato / Our date
07.11.2008

Vår ref. / Our ref.
GF

Kommentarer til forslag til endringer i klimakvoteloven

1 INNLEDNING

Naturkraft AS (Naturkraft) viser til Miljøverndepartementets brev av 16. oktober 2008 hvor utkastet til endring av klimakvoteloven og klimakvoteforskriften er vedlagt til uttalelse.

Naturkraft blir som eneste eksisterende aktør negativt berørt av Miljøverndepartementets forslag til endringer i klimakvoteloven. Endringene vil ha negative konsekvenser for selskapet dersom de blir vedtatt.

Dersom forslaget vedtas uten at Naturkraft likebehandles med andre eksisterende aktører er forslaget etter Naturkraft vurdering ikke i overensstemmelse med kvotedirektivet¹ som innlemmet i EØS-avtalen. Norske myndigheter vil således bryte sine EØS-rettslige forpliktelser. Dertil kommer det at uavhengig av Norges EØS-rettslige forpliktelser innebærer forslaget en urimelig forskjellsbehandling av eksisterende virksomheter i strid med forvaltningsrettslige grunnprinsipper.

Dersom det nåværende forslaget blir vedtatt, vil Naturkraft vurdere å utfordre rettslig både gyldigheten av endringsloven som sådan og det etterfølgende kvotetildelingsvedtaket.

I det følgende gir Naturkraft generelle kommentarer til forslaget, jf. punkt 2. Dernest i punkt 3 begrunner Naturkraft hvorfor forslaget innebærer en urimelig forskjellsbehandling. Endelig i punkt 4 gis en kort oppsummering.

¹ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, as implemented into the EEA Agreement by EEA Joint Committee Decision No. 146/2007.

2 GENERELLE KOMMENTARER

Naturkraft støtter Miljøverndepartementet i ønsket om å imøtekomme innvendingene fra EFTAs overvåkingorgan (ESA)² mot den opprinnelige planen for allokeringen av vederlagsfrie klimakvoter for perioden 2008 til 2012, slik at også det norske kvotesystemet kan koples opp mot det europeiske kvotesystemet. En sammenkopling forutsetter at ESA finner at det norske kvotesystemet er i overensstemmelse med kvotedirektivet som innlemmet i EØS-avtalen og statsstøtteregulverket innenfor EØS-området.

Endringsforslagene som er fremmet er delvis treffende for å oppfylle ESAs innvendinger. Dette gjelder særlig (1) hvilke virksomheter som kvalifiserer for tildeling fra kvoterreserven og (2) avgrensningen av eksisterende virksomheter.

I endringsforslaget introduserer Miljøverndepartementet nye elementer av forskjellsbehandling som går betydelig lenger enn ESAs innvendinger, og som sådan ikke er nødvendige for å oppfylle de EØS-rettslige forpliktelsene. Snarere tvert i mot er forskjellsbehandlingen til ugunst for Naturkraft og etter vår vurdering ikke i overensstemmelse med kvotedirektivet som innlemmet i EØS-avtalen. Forslaget bør etter Naturkrafts syn inneholde en klar miljømessig begrunnelse

Naturkraft har til hensikt å produsere elektrisk kraft i konkurranse med annen kraftproduksjon. Det er derfor avgjørende at Naturkraft gis de samme rammebetingelser som sine konkurrenter. Dette ble også lagt til grunn av Stortinget da regjeringen i 2000 ble instruert til å omgjøre Naturkrafts utslippstillatelser. Det forhold at Naturkraft kun vil produsere kraft når kommersielle hensyn tilsier det, bør ikke medføre at Naturkraft vil motta et betydelig antall færre klimakvoter enn virksomheter det er naturlig å sammenligne seg med. En nøytral tilnærming basert på kapasitet og ikke de til enhver tid gjeldende markedsforhold er helt nødvendig i et konkurranseutsatt marked, og er en avgjørende føring for enhver kraftprodusent og produsenter av andre varer. Naturkraft er på ingen måte i noen særstilling i denne sammenhengen. Forslaget vil medføre en konkurransevridning i forhold til annen eksisterende kraftproduksjon.

² EFTA Surveillance Authority decision of 16 July 2008 concerning the national allocation plan for the allocation of greenhouse gas emission allowances notified by Norway in accordance with the Act referred to at point 21a of Annex XX to the Agreement on the European Economic Area (Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC), as adapted to the Agreement by Protocol 1 thereto.

3 URIMELIG FORSKJELLSBEHANDLING AV EKSISTERENDE VIRKSOMHETER

Det følger av punkt 5 i vedlegg III til kvotedirektivet at den nasjonale allokeringssplanen ikke skal diskriminere mellom selskaper eller sektorer på en slik måte at et foreligger en urimelig favorisering av enkelte virksomheter eller aktiviteter. Dette er også uttalt av ESA, jf. punkt 3.3 i avgjørelsen. Kvotedirektivet åpner imidlertid opp for en forskjellsbehandling av eksisterende og nye virksomheter ved allokeringen av vederlagsfrie kvoter. I Norge skjer dette ved at virksomheter som ble etablert eller utvidet etter notifiseringen 28. mars 2008 som den klare hovedregel ikke allokeres vederlagsfrie klimakvoter. Direktivet åpner derimot ikke opp for forskjellsbehandling av eksisterende sammenlignbare virksomheter. Det prinsippet som ESA fremholder i punkt 3.3 i sin avgjørelse, må ha like stor relevans for virksomheter som diskrimineres og ikke bare være aktuelt når virksomheter favoriseres.

I likhet med øvrige eksisterende virksomheter har Naturkraft krav på likebehandling ved allokeringen av vederlagsfrie klimakvoter for perioden 2008-2012, jf. punkt 5 i vedlegg III til kvotedirektivet.

Forskjellsbehandlingen kommer klart til uttrykk i § 8 fjerde ledd. Det fremgår under reglene for den normbaserte tildelingen at den klare hovedregelen er at driftstiden er fastsatt til 7 500 timer/år. Begrunnelsen er rent administrativ: *"Dette er gjort for å få et enklest mulig system"*, jf. side 12 i høringsnotatet. Dette gjelder for alle virksomheter som tildeles kvoter vederlagsfritt på grunnlag av normer med unntak av § 8 fjerde ledd litra d. Begrunnelsen for unntaket er fraværende. Det følger av bestemmelsen at normert driftstid ved andre kraftverk enn høyeffektive kraftvarmeverk er 2 500 timer/år. Bestemmelsen medfører at Naturkraft kun får tildelt vederlagsfrie kvoter basert på en normert driftstid på 2 500 timer/år. Forslaget innebærer således en urimelig forskjellsbehandling av de ulike typene virksomhet som tildeles kvoter på grunnlag av normer.

Særlig klar fremstår forskjellsbehandlingen sett hen til punkt 8.4 i høringsnotatet hvor det pekes særskilt på det forhold at Naturkraft kun har vært i full drift en kort periode rundt årsskiftet 2007-2008, og at gasskraftverket etter dette ikke har vært i produksjon. Miljøverndepartementet peker videre på at om gasskraftverket vil settes i produksjon i tiden fremover vil avhenge av eiernes kommersielle beslutninger. Basert på ovennevnte grunnlag fastsetter departementet driftstiden skjønnsmessig til 2 500 timer/år, hvilket tilsvarer 100 dagers drift per år som gjennomsnitt i perioden 2008-2012.

I realiteten får alle tildelt en driftstid tilsvarende 7 500 timer/år, unntatt Naturkraft. Som den eneste av de eksisterende virksomhetene foretar myndighetene en prøving av om det er sannsynlig at Naturkraft vil ha en like høy driftstid som andre virksomheter som

får kvoter basert på normer. Ovennevnte innebærer at Naturkraft bærer risikoen for at Miljøverndepartementets anslag, hva gjelder Naturkrafts driftstid, er riktig. Etter Naturkrafts vurdering bør departementet ikke legge sin vurdering av markedsforholdene i gass- og kraftmarkedet til grunn for kvotetildelingen til selskapet. Dette gjelder særlig når kvotedirektivet ikke åpner for å allokere vederlagsfrie kvoter *ex-post* basert på markedsutviklingen etter den opprinnelige allokeringen. Det samme må gjelde for Miljøverndepartementet i det endelige tildelingsvedtaket. Det eneste objektive allokeringeskriteriet er etter Naturkraft's vurdering eksisterende kapasitet i anlegget. Dette gjelder særlig når installasjoner med historiske utslipp som har hatt vesentlige kapasitetsendringer i anlegget blir allokert vederlagsfrie kvoter basert på nettopp den utvidede kapasiteten. Dette objektive allokeringeskriteriet ble lagt til grunn både i første handelsperiode og i det opprinnelige lovendringsforslaget fra Miljøverndepartementet. Naturkraft bestrider derfor lovligheten av utviklingen i fremtidige markedsforhold som det avgjørende kriteriet ved allokeringen av vederlagsfrie kvoter.

Ovennevnte innebærer en forskjellsbehandling av eksisterende virksomheter som tildeles kvoter basert på normer, til tross for at departementet i høringsnotatet til forslag til endringer i klimakvoteloven uttrykkelig uttaler at ingen virksomheter kommer dårligere ut enn før, mens noen vil få økt sin tildeling av kvoter. Det bemerkes i den forbindelse at tildelingen for Naturkraft i første kvoteperiode (2005-2007) ble gitt på basis av kapasitet i anlegget. Naturkraft kommer således klart dårligere ut etter det nye forslaget.

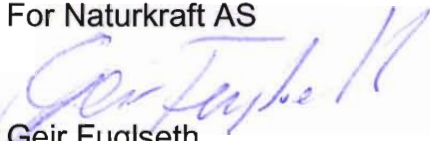
Enhver produsent som leverer varer i et konkurranseutsatt marked må til enhver tid vurdere sitt drifts-/produksjonsmønster i forhold til markedet og andre rammebetingelser, herunder de kommersielle forhold. Dette gjelder følgelig ikke bare for Naturkraft, men for enhver kvotepliktig virksomhet. Likevel gjøres ikke tilsvarende markedsmessige/kommersielle vurderinger i forhold til øvrige virksomheter som tildeles vederlagsfrie kvoter basert på normer, men i forhold til Naturkraft har dette fått avgjørende betydning. Forslaget innebærer at Naturkraft, som har til hensikt å produsere elektrisk kraft i konkurranse med annen kraftproduksjon, utsettes for en urimelig forskjellsbehandling. Naturkraft har således ikke de samme konkurransevilkår som øvrige aktører i samme marked.

Etter Naturkrafts vurdering innebærer forslaget en forskjellsbehandling og som savner en klar begrunnelse. Forslaget innebærer at Naturkraft, i langt større grad enn andre eksisterende virksomheter og ikke minst sine konkurrenter må ut i markedet for å oppfylle sin kvoteplikt.

4 OPPSUMMERING

- Som forutsatt av Stortinget i 2000 ber Naturkraft at selskapet likebehandles og gis tildeling av kvoter på tilsvarende nivå som andre kraftprodusenter, dvs. på linje med det som følger av forslaget til ny § 8 fjerde ledd litra a.
- Dersom endringsforslaget blir vedtatt slik at Naturkraft ikke likebehandles, vil norske myndigheter bryte sine EØS-rettslige forpliktelser. Uavhengig av Norges EØS-rettslige forpliktelser innebærer forslaget uansett en urimelig forskjellsbehandling av Naturkraft i strid med forvaltningsrettslige grunnprinsipper.
- Dersom endringsforslaget blir vedtatt slik at Naturkraft ikke likebehandles vil Naturkraft vurdere å utfordre rettslig både gyldigheten av endringsloven som sådan og det etterfølgende kvotetildelingsvedtaket.

Med vennlig hilsen
For Naturkraft AS



Geir Fuglseth
Informasjonssjef