



Møteinnkalling
Styret for FREVAR KF

Møtested: Habornveien 61, 1630 Gamle Fredrikstad, møterom M1
Tidspunkt: 29.06.2022 kl. 15.00 – 16.00

Eventuelle forfall meldes til Ann-Kristin Stedjeberg 69357306, akrs@frevar.no

Fredrikstad, 27.06.2022

styreleder

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Side
PS 34/22	Kvoteplikt energigjenvinningsanlegget – veien videre	

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2012/1037
Dokumentnr.: 52
Løpenr.: 213414/2022
Klassering: 110
Saksbehandler: Ann Kristin Stedjeberg

Møtebok

Behandlet av Styret for FREVAR KF	Møtedato 29.06.2022	Utvalgssaksnr. 34/22
---	-------------------------------	--------------------------------

Kvoteplikt energigjennvinningsanlegget - veien videre

Direktørens innstilling

Direktøren anbefaler styret ved FREVAR KF å fatte slikt vedtak:

1. FREVAR KF retter søksmål med krav om fastsettelsesdom, det vil si dom som fastslår at FREVAR KF ikke er kvotepliktig, altså hvor vedtaket om kvoteplikt fullt ut, både faktisk og rettslig, blir realitetsbehandlet. Uansett kreves vedtaket om kvoteplikt kjent ugyldig. Søksmålet rettes enten i fellesskap med Sarpsborg Avfallsenergi (SAE) eller alene.
2. Parallelt med søksmålet fortsetter arbeidet med å tilrettelegge for mest mulig miljøeffektiv energiforsyning på Øra, og fortsatt drift på foretakets energigjennvinningsanlegg, dersom kvoteplikt kun for anlegg som hovedsakelig leverer energi til industri opprettholdes.

Fredrikstad, 26.06.2022

Sammendrag

Norske myndigheters tolkning av hvilke energigjennvinningsanlegg som er samforbrenningsanlegg, og hvilke som er forbrenningsanlegg, er bestemmende for at tre av atten norske anlegg er ilagt kvoteplikt for CO₂. Dette er de tre anleggene som har høyest energigjennvinningsgrad i Norge, og dermed har derfor også de beste miljøprestasjonene. Alle de tre anleggene som er kvotebelagte leverer hovedsakelig energi til industri i Østfold.

Alle atten anlegg energigjennvinner stort sett den samme avfallsmiksen, og henter avfall i det samme markedet. At tre av anleggene pålegges en kostnad på ca. 25-35 (og økende) mill. NOK i året, som ikke kan hentes inn i avfallsmarkedet, gjør at anleggene ikke er drivverdige på sikt.

Det viktigste er at alle anleggene som opererer i det samme avfallsmarkedet behandles likt. Enten må ingen være kvotepliktige, eller så må alle være det.

Slik kvoteplikten er innrettet i Norge i dag, vil f.eks. FREVARs anlegg kunne sikre sin videre drift ved å snu sin egen energiflyt til å forsyne Fredrikstad Fjernvarme med grunnlast, og deretter sørge for å ikke levere for mye energi til industrien på Øra. Dette vil få dramatiske

konsekvenser for den sirkulære økonomien på Øra og i Fredrikstad. Det vil heller ikke være i tråd med foretakets tredelte bunnlinje, med fokus på både miljø, samfunn og økonomi.

At FREVAR gjør sitt ytterste for å bidra til likebehandling, industriarbeidsplasser og miljønytte i denne saken er å ta aktivt samfunnsansvar for å opprettholde de miljøprestasjoner som energigjenvinningsanlegget for avfall skaper i dag. Hvis anlegget, ved opprettholdelse av klimakvoteplikten, tvinges til avvikling vil utslipp av klimagasser på Øra industriområde øke.

Vedlegg:

- 1 Notat vedr. overprøving-søksmål knyttet til kvoteplikt, av 13.04.22 Offl. § 23, 1. ledd
- 2 Avklaringer om kvoteplikt for FREVAR, av 08.04.22

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Fredrikstad Kommune sin klimahandlingsplan

Saksopplysninger

Historien

FREVAR KF på Øra, og de to energigjenvinningsanleggene som ligger inne på Borregaard sitt industriområde er de eneste energigjenvinningsanleggene i Norge som er definert som samforbrenningsanlegg, og dermed er kvotepliktige, i Norge.

Vedtaket om kvoteplikt ble gjort 31.01.2014, og første klage på vedtaket fra FREVAR, er datert 11.02.2014. Deretter er det gjort henvendelser til både Miljødirektoratet og Miljødepartementet, senest i møte med Miljødirektoratet den 23.06.2021, med påfølgende korrespondanse.

Det er norske myndigheters tolkning av hvilke energigjenvinningsanlegg som er samforbrenningsanlegg, og hvilke som er forbrenningsanlegg, som er bestemmende for at disse tre anleggene er ilagt kvoteplikt for CO2. Dette er de tre anleggene som har høyest energigjenvinningsgrad, og dermed har de beste miljøprestasjonene. I tillegg leverer alle disse anleggene energi til kraftkrevende industri i Østfold, og bidrar i så måte til å opprettholde norske industriarbeidsplasser.

Alle atten anlegg energigjenvinner stort sett den samme avfallsmiksen, og henter avfall i det samme markedet. At tre av anleggene pålegges en kostnad på ca. 25-35 (og økende) mill. NOK i året, som ikke kan hentes inn i avfallsmarkedet, gjør at anleggene ikke er drivverdige på sikt.

Slik kvoteplikten er innrettet i Norge i dag, vil f.eks. FREVARs anlegg kunne sikre sin videre drift ved å snu sin egen energiflyt til å forsyne Fredrikstad Fjernvarme med grunnlast, og deretter sørge for å ikke levere for mye energi til industrien på Øra. Dette vil få store konsekvenser for den sirkulære økonomien på Øra og i Fredrikstad. Det vil heller ikke være i tråd med foretakets tredelte bunnlinje, med fokus på både miljø, samfunn og økonomi. Ved å velge en mindre miljøvennlig løsning, og bidra til mindre energiutnyttelse på Øra vil anlegget altså kunne slippe en miljøavgift. Det søker FREVAR med denne saken å aktivt unngå.

Kostnadsbelastningen for kvoteplikten har økt betydelig de senere år. Ved seneste energiforhandlinger ble belastningen videreført til industrikundene våre, noe som har bidratt til at FREVARs anlegg ikke har gått med underskudd i perioden. Industrikundene Kronos Titan og Denofa har samlet meldt til FREVAR-styret at de ikke ønsker å fornye

energiavtalene utover 31.12.2023, dersom foretaket fortsatt er kvotepliktig. Dette betyr at den sirkulære økonomien på Øra settes på spill, noe som igjen vil føre til lavere miljøprestasjoner, tap av industriarbeidsplasser og økte kostnader/dårligere inntjening. Det haster med å få avklart saken, forhandlinger om nye eneregiavtaler tar tid og krever tydelige og forutsigbare rammebetingelser for partene som skal forhandle.

Avgiften som disse tre anleggene belastes med har ingen, eller negativ miljøeffekt. Konsekvensen er som vi ser det, at de mest miljøeffektive anleggene risikerer å bli lagt ned, og avfallet vil bli energigjenvunnet i anlegg som ikke er kvotepliktige og ikke like miljøeffektive, eller eksporteres til andre land. I tillegg vil det medføre store konsekvenser for energikundene som i dag benytter grønn energi fra energigjenvinning i sin produksjon.

Fra 01.01.22 ble det også innført forbrenningsskatt i Norge. Denne avgiften omfatter alle anlegg, inkludert de tre som allerede er kvotepliktige. Dette betyr en dobbel beskatning på de allerede kvotepliktige anleggene.

Øra industriområde er unikt i Norge, med sin industrielle symbiose, og lokal grønn energiproduksjon. Deler av den kraftkrevende industrien på Øra er avhengige av termisk energi fra energigjenvinningsanleggene på Øra. Det samme gjelder for Fredrikstad Fjernvarme AS, som har Kvitebjørn-anlegget som grunnlast, og FREVAR-anlegget som spiss- og reservelast. Dersom et av energigjenvinningsanleggene skulle bli lagt ned, vil dette få store konsekvenser for miljøet, industrien og fjernvarmen. FREVARs energigjenvinningsanlegg avlaster i tillegg strømmettet, noe som vist seg meget viktig for Fredrikstad samfunnets totale energi-infrastruktur.

Det viktigste er ikke nødvendigvis å slippe kvoteplikt, men at alle anleggene som opererer i det samme avfallsmarkedet behandles likt.

Våre muligheter

Våre mulige aksjoner er utredet i vedlagt notat, og er gjengitt nedenfor. Den anbefalte løsningen er gjengitt med uthevet skrift. Det vurderes at det er gode muligheter for å nå fram med et søksmål.

- Å klage eller føre en videre dialog med miljødirektoratet synes ikke hensiktsmessig slik saken står nå.
- Det er mulig å klage til departementet, men det er stor risiko for at dette vil ta for lang tid. Vi har stor usikkerhet i forbindelse med energiavtak til industrien fra 01.01.24.
- **Å rette søksmål med krav om fastsettellesdom vil gi den raskeste mulige behandlingen. Dette vil gi en rettslig prøving av den tolkningen av regelverket som ligger til grunn for at 3 av 18 anlegg har blitt definert som samforbrenningsanlegg. Dette er anbefalt neste skritt fra vår juridiske bistand i saken.**
- Det er også et alternativ å klage til departementet og samtidig begjære midlertidig forføyning for ønsket resultat. Dette er imidlertid mer risikofyllt både med tanke på tid og gjennomføring.
- Vi har fått bekreftelse fra Direktoratet på at FREVAR, ved å sørge for å levere mindre enn 50% av produsert/solgt energi til industrien vil kunne unngå kvoteplikten, se vedlegg. Dette gjør at det må arbeides parallelt med en evt. rettsprosess, for å sikre videre drift på anlegget. Dette vil innebære konsekvenser for energiflyten til industrien og, avhengig av fjernvarmens vekst og mulige investeringer, Kvitebjørn-anlegget og arbeidsplasser.

Konsekvenser

Dersom vi får medhold i påstanden om at anleggene er feil klassifisert som samforbrenningsanlegg, og slipper kvoteplikten, vil dette bety:

- Bedre forutsigbarhet og rammebetingelser for videre drift av energigjennvinningsanleggene.
- Sikring av energiforsyningen til industrikundene på Øra.
- Fortsatt avlastning av strømmettet på Øra
- Sikret energiforsyning og reservelast til fjernvarmen i Fredrikstad
- Det kan fokuseres på ytterligere optimalisering av energistrømmer, og å utnytte de ressursene som er på innovative og gode måter.

Dersom kvoteplikt opprettholdes kun for anlegg som hovedsakelig leverer energi til industri, vil konsekvensene for Øra kunne bli:

- FREVAR benytter sin avtalte rett til å overta grunnleveransen til fjernvarmen for å slippe kvoteplikten
 - o Må da passe på å ikke levere mer enn 50% av produsert eller solgt energi til industrien.
 - o Resten av energien vil måtte slippes over tak eller evt. må det bygges en turbin for å produsere strøm dersom dette er lønnsomt. Miljømessig blir dette en dårligere løsning enn i dag.
 - o Vil innebære vesentlig lavere inntekter og energiutnyttelse enn i dag.
 - o Vil innebære vesentlig dårligere miljøprestasjoner for Øra og Fredrikstad enn i dag.
 - o Vil innebære at våre energikunder må bruke naturgass og strøm.
 - o Oppsummert: Utslipp av klimagasser vil utvilsomt øke!
- For KBAS-anlegget vil dette innebære at de heller ikke kan levere mer enn 50% av energien til industrien for å slippe kvoteplikten.
 - o De vil da ikke ha mulighet til å levere store mengder til fjernvarme, og må evt. produsere strøm av resten. Dette vil antagelig kreve en større turbin enn dagens, dersom det er drivverdig. Dette vil uansett gi en dårligere miljømessig løsning enn dagens.
- Dersom KBAS overtar FREVARs mengder til industrien, vil anlegget sannsynligvis pådra seg kvoteplikt, og dermed neppe være drivverdig.
- Industrien vil i alle andre scenarioer enn dagens, miste tilgang på energi. Dette vil måtte erstattes om industrien skal drives videre.
 - o Strøm er det ikke tilstrekkelig tilgang til på Øra.
 - o Naturgass er det tilgang til, men det blir en dårligere løsning miljømessig, da grønn energi erstattes med fossil energi.

Økonomiske konsekvenser

Dersom det ikke oppnås like rammebetingelser for alle anleggene i Norge, vil dette få økonomiske konsekvenser for FREVAR sitt anlegg, ved siden av de miljømessige og samfunnsmessige konsekvensene.

Industrikundene har varslet at de ikke vil inngå nye energiavtaler med FREVAR etter 01.01.24, dersom kvoteplikten fortsatt vil bli belastet energikundene. De fulle konsekvensene av dette, må utredes nærmere.

Det er ingen tvil om at videreføring av dagens skjeve avgiftsbelastning på sikt vil påvirke både næringsresultatet og selvkosten for Fredrikstad kommune negativt.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant i denne saken.

Vurdering

Den beste løsningen for FREVAR og Øra, er at kvoteplikten blir borte, eller at den blir lik for alle. Da kan vi fortsette å forsyne industrien og fjernvarmen med grønn energi, og bidra til å avlaste manglende strømforsyning. Det anbefales derfor å rette søksmål med krav om fastsettelsesdom, for å rette opp den uriktige klassifiseringen av energigjenvinningsanlegget. Dette er også i tråd med den juridiske anbefalingen fra DLA Piper.

Samtidig anbefales det å arbeide videre med å tilrettelegge for mest mulig miljøeffektiv energiforsyning på Øra, og fortsatt drift på foretakets energigjenvinningsanlegg, dersom kvoteplikt kun for anlegg som hovedsakelig leverer energi til industri opprettholdes.

Til slutt konkluderes det også med at uten snarlig avklaring og fjerning av klimakvoteplikten, vil anleggets bidrag for reduksjon av klimautslipp i Fredrikstad også trues. Konsekvensene av klimakvoteplikten går mot bystyret i Fredrikstad sitt mål om å redusere klimautslipp i hele planperioden.

Advokatfirma DLA Piper v/Line Voldstad
Postboks 1364 Vika
0114 OSLO

Oslo, 08.04.2022

Deres ref.:
TAA/TAA/342589/521
NOM/4531947.1

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/10547

Saksbehandler:
Katja Synsfjell

Avklaringer om kvoteplikt for FREVAR

Miljødirektoratet viser til brev om kvoteplikt for FREVAR KF fra Advokatfirma DLA Piper Norway DA av 31. mars 2022 ved Line Voldstad, brev fra Miljødirektoratet til FREVAR KF av 25. mars 2022 og annen korrespondanse i saken.

I brevet redegjøres det for advokatfirmaets forståelse av Miljødirektoratets praksis når det gjelder vurdering av kvoteplikt for anlegg som forbrenner avfall. Deretter bes det om svar på to konkrete spørsmål:

1. Er det som beskrevet overfor riktig forståelse av hva direktoratet har lagt avgjørende vekt på i sin tilbakemelding?
2. Dersom FREVARs anlegg leverer mindre enn 50 % av generert energi direkte til industri, dvs. dersom FREVAR endrer anleggets energimiks slik at de leverer mindre til industri og mer til fjernvarme – vil FREVAR bli fritatt fra kvoteplikten/bli omklassifisert?

Miljødirektoratets vurderinger

Når det gjelder det første spørsmålet ser det ut til at forståelsen av hvordan kvoteplikt vurderes av Miljødirektoratet er korrekt.

Når det gjelder det andre spørsmålet, vil Miljødirektoratet gjøre en ny vurdering av kvoteplikt, dersom de faktiske forhold ved driften til FREVAR endres. Hvis det etter endringer er slik at den tekniske koblingen til industri er svakere og hovedandelen av energien leveres til andre formål enn industri, vil ikke FREVAR være kvotepliktig etter gjeldende praksis.

Som beskrevet i brev av 25. mars 2022 foreligger det en klageavgjørelse fra Klima- og miljødepartementet fra 2017, og det er vurderingene i klageavgjørelsen som ligger til grunn for dagens praksis. Det har, ut fra det Miljødirektoratet er kjent med, ikke vært betydelige endringer i de faktiske forholdene i anlegget til FREVAR etter dette.

Norske myndigheter følger imidlertid med på utviklingen i faktiske forhold og praktiseringen av regelverket i andre land. Regelverket praktiseres i dag ulikt blant medlemsstatene i EU, men tendensen er at flere avfallsforbrenningsanlegg tas inn i kvotesystemet, begrunnet i anleggenes energiutnyttelsesgrad og at energiproduksjon er hovedformål. Som dere er kjent med gjelder dette eksempelvis både for Sverige og Danmark, som har vurdert de fleste anlegg som

forbrenner avfall og leverer energi til fjernvarme som kvotepliktige. Det kan dermed ikke utelukkes at det også vil skje en utvikling i norsk praksis.

Til orientering vurderes det også i EU¹ om alle avfallsforbrenningsanlegg bør omfattes av EUs klimakvotesystem. Det kan derfor være at FREVAR, uavhengig av hvor energien leveres, vil kunne vurderes som kvotepliktig i fremtiden.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Silje Aksnes Bratland
seksjonsleder

Katja Synsfjell
senioringeniør

Kopi til:

FREVAR - FREDRIKSTAD VANN AVLØP OG
RENOVASJONSSSELKAP FORBRENNING -
PROSESDAMP/ADM

Postboks 1602 FREDRIKSTAD
1430

¹ [PR_COD_1amCom\(europa.eu\)](#) Utkast til rapport fra EU-parlamentet av 24. januar 2022 om forslaget til endringer i EUs klimakvotesystem.