



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Celsa Armeringsstål AS
Postboks 500
8601 MO I RANA

Deres ref

Vår ref
200803482

Dato
11.2.2009

Tillatelse til kvotepliktige utslipp og program for beregning og måling av utslipp for Celsa Armeringsstål – avgjørelse i klagesak

Miljøverndepartementet omgjør SFTs vedtak av 3. april 2008 vedrørende fastsettelse av program for beregning og måling av utslipp når det gjelder klagens punkt 3 om standardfaktor for karboninnhold i stålskrap. Departementets vedtak innebærer at standardfaktoren på 0,04 tonn CO₂ per tonn stålskrap erstattes med en landspesifikk tilnærming med beregningsfaktorer for ulike kategorier av stålskrap. Overgang til landspesifikke faktorer medfører at utslippsberegningen, og dermed antall kvoter som må innleveres, vil kunne bli mer presis i forhold til de faktiske utslippene fra virksomheten. Klagens punkt 1 og 2 tas også til følge slik SFT har anbefalt i sitt oversendelsesbrev. Klagens øvrige punkter avvises.

Celsa Armeringsstål AS søkte 10. oktober 2007 iht. klimakvoteforskriften § 1-3 til SFT bl.a. om endret tillatelse til kvotepliktige utslipp for tildelingsperioden 2008-2012. SFT fattet 3. april 2008 vedtak om endret kvotetillatelse og fastsatte program for måling og beregning av utslipp.

Bedriften påklaget SFTs vedtak i brev av 29. april 2008, med ytterligere utdyping i brev av 30. mai 2008. Celsa anførte bl.a. at kravene til maksimal usikkerhet i utslippsberegningene var for strenge, og at Norge behandler virksomhetene innenfor stålbransjen mye strengere enn andre europeiske land.

SFT har i brev av 30. september 2008 tatt noen av klagers innvendinger til følge. Når det gjelder klagens punkter om metoden for beregning av karboninnholdet i stålskrap og

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Myntgt. 2
postmottak@md.dep.no
www.miljo.no

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling for klima og
forurensning
Telefaks
22 24 95 60

Saksbehandler
Dag Svarstad
22 24 58 09

usikkerheten i aktivitetsdataene for bruk av overskuddsgass, har SFT tilrådd at vedtaket opprettholdes og oversendt klagen til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Sakens bakgrunn

Celsa Armeringsstål AS driver et anlegg for bearbeiding og videreforedling av stålskrap i Mo Industripark i Mo i Rana. Anlegget er kvotepliktig etter klimakvoteloven § 3 første ledd bokstav d), jf. klimakvoteforskriften § 1-1 første ledd bokstav e). Anlegget har også energianlegg som overstiger kapasitetsgrensen på 20 MW, jf. klimakvoteloven § 3 første ledd bokstav a).

I forbindelse med overgangen fra første til andre fase av kvotesystemet, dvs. overgang fra tildelingsperioden 2005-2007 til tildelingsperioden 2008-2012, var det bl.a. som følge av endringer i EUs krav til beregning av utslipp, nødvendig med enkelte endringer i de kvotepliktige virksomhetenes program for måling og beregning av kvotepliktige utslipp. Selv de kvotepliktige virksomhetene som allerede hadde fått særskilte tillatelser til kvotepliktige utslipp etter forurensningsloven § 11 annet ledd i forbindelse med tildelingsperioden 2005-2007 måtte derfor søke om revisjoner av disse tillatelsene. Søknadsfristen var 10. oktober 2007. Etter omfattende korrespondanse med bedriften fattet SFT 3. april 2008 vedtak om endret særskilt tillatelse til kvotepliktige utslipp ved Celsa Armeringsstål AS, og fastsatte program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp.

Bedriften påklaget vedtaket i brev av 29. april 2008. Virksomheten leverte tilleggsinformasjon i brev av 30. mai 2008. Bedriften søkte i det siste brevet om fem endringer i SFTs vedtak av 3. april 2008. I brev av 30. september 2008 anbefalte SFT at to av de fem punktene i klagen tas til følge, og oversendte klagen til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Klagers anførsler

Celsa Armeringsstål AS anfører i sin klage at virksomheter innenfor stålbransjen i Norge reguleres mye strengere enn virksomheter i andre europeiske land. Bedriften har derfor bedt om fem endringer i SFTs opprinnelige vedtak:

1. Å få inkludert kildestrøm 10, 22 og 23 i *de minimis*-kildestrømmer
2. Opprettholde dagens kontroll og kalibrering av analyselaboratoriet
3. Metode for beregning av karboninnhold i stålskrap
4. Høyere usikkerhet i aktivitetsdata for bruk av overskuddsgass
5. Å få tildelt noen av de nasjonale overskuddskvotene

Det tredje punktet i klagen gjelder standardfaktor for beregning av karboninnholdet i stålskrap. Celsa viser til at standardfaktoren som er anvendt av SFT, og som følger av EUs retningslinjer på området, foreskriver et langt høyere karboninnhold enn det Celsa mener er tilfellet for stålskrapet som behandles i Mo. En standardfaktor som

foreskriver et høyt karboninnhold fører til at bedriften må svare flere kvoter per produsert enhet enn dersom standardfaktoren foreskrev et lavt karboninnhold. Bedriften foreslår på denne bakgrunn en alternativ fremgangsmåte for beregning av karboninnholdet i stålskrapet.

Det fjerde punktet i klagen gjelder fastsettelse av usikkerhet i aktivitetsdata ved bruk av overskuddsgass. Å redusere usikkerheten lavere enn 7,5 % krever ifølge bedriften investeringer i en ny måleblende og en ombygging av rørsystemet for å sikre tilstrekkelig rettstrekke i forkant av måleren. Ifølge bedriften innebærer disse investeringene en urimelig høy kostnad i forhold til den økte nøyaktigheten i utslippsberegningen.

Departementets vurderinger

Miljøverndepartementet viser til kvotedirektivets artikkel 14 med utdypende retningslinjer¹ som gjennomført i norsk rett ved klimakvoteforskriftens kapittel 2, vedleggene til forskriften og utdypende veileder.

SFT har i sin vurdering av klagen anbefalt at departementet tar klagens to første punkter til følge. Departementet deler SFTs vurdering, og viser til den begrunnelsen som er gitt i SFTs oversendelsesbrev. Klagens punkt 1 og 2 tas dermed til følge.

Klagens punkt 5 gjelder tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2008-2012, og er således knyttet til et vedtak fra SFT som ennå ikke er truffet. Dette punktet tas følgelig ikke til realitetsbehandling. Departementet ønsker likevel å bemerke at klimakvoteloven ikke åpner for tildeling av flere vederlagsfrie kvoter enn det som følger av tildelingsreglene i §§ 7 og 8.

Når det gjelder klagens punkt 4 om usikkerheten i aktivitetsdataene ved bruk av overskuddsgass (CO-gass som leveres fra nabobedriften Rio Doce), viser departementet til EUs retningslinjer og klimakvoteforskriftens kapittel 2 som krever en maksimal usikkerhet i aktivitetsdata på 1,5 % for virksomheter innenfor kategori B og C, dvs. kvotepliktige virksomheter med et årlig utslipp som overstiger 50 000 tonn. En usikkerhet på 7,5 % slik bedriften ber om i klagen ligger altså vesentlig høyere enn det som gjelder for andre virksomheter innenfor kategori B. Departementet mener at det vil være uheldig ut fra likebehandlingshensyn å åpne for et slikt unntak fra forskriften, og viser til at SFT allerede har fastsatt en nedtrappingsplan med usikkerhet på 7,5 % i 2008, 5 % i 2009 og 2,5 % fra 2010. Bedriften gis således tid til å få installert det nødvendige utstyret, og vedtaket innebærer at det innvilges unntak fra det generelle usikkerhetskravet på 1,5 % ut perioden 2008-2012. Det skal mye til for å gi fritak som innebærer enda større avvik fra kravene i forskriften. Nedtrappingsplanen skal gi virksomheten tid til å få montert den nødvendige måleblenden med tilstrekkelig

¹ Commission Decision 2007/589/EC of 18 July 2007 establishing guidelines for the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC – Monitoring and Reporting Guidelines – MRG

rettstrekke i forkant av måleren. Kostnadene ved å tilfredsstillere dette kravet synes ikke uforholdsmessige. Det vises i den forbindelse til at andre kvotepliktige virksomheter står overfor de samme eller strengere krav til usikkerhet i aktivitetsdata.

Når det gjelder klagens punkt 3 om beregning av karboninnholdet i stålskrap, åpner EU-regelverket for tre ulike beregningsmetoder; en standardfaktor, en landspesifikk faktor og en bedriftsspesifikk faktor, hver metode med økende krav til dokumentasjon og redusert usikkerhet i beregningene. Det beregnede karboninnholdet i stålskrapet som behandles er avgjørende for beregningen av hvor mange kvoter som skal leveres inn til oppgjør for kvoteplikt, men avgjør også hvor mange kvoter virksomheten vil få tildelt vederlagsfritt på grunnlag av sine historiske utslipp.

Den bedriftsspesifikke faktoren forutsetter hyppige analyser av karboninnholdet i skrapet som behandles ved stålverket. Celsa får levert mange ulike typer stålskrap fra flere ulike kilder. Dette medfører at kostnadene ved å måle karboninnholdet iht. regelverket blir så høye at en bedriftsspesifikk faktor i praksis er utelukket for Celsa.

Celsa er det eneste stålverket i Norge. Forurensningsmyndighetene har så langt ikke utviklet en landspesifikk faktor for beregning av utslippene fra stålverk. I mangel av en landspesifikk faktor åpner EU-regelverket i Celsas tilfelle i utgangspunktet ikke for andre løsninger enn å bruke standardfaktoren.

EUs standardfaktor er den samme som er oppgitt i 2006-retningslinjene fra FNs klimapanel, dvs. 0,04 tonn CO₂ per tonn behandlet stålskrap, eller et gjennomsnittlig karboninnhold på 1,09 %. Denne standardfaktoren er ment å være representativ for beregning av utslippene fra behandling av stålskrap globalt. Karboninnholdet i stålskrap kan imidlertid variere, og standardfaktoren vil ikke nødvendigvis være representativ for karboninnholdet i stålskrapet som behandles i Norge.

Bedriften har foretatt én analyse av karboninnholdet i stålskrapet hos Molab i desember 2007, basert på to prøver av stålskrap som ble smeltet ned og analysert for karboninnhold. Analysen viser ifølge bedriften at karboninnholdet i stålskrapet ligger lavere enn 0,014 tonn CO₂ per tonn behandlet stålskrap. Representativiteten av denne analysen er ikke kjent for departementet, men ifølge opplysninger fra SFT er det sannsynlig at karboninnholdet i stålskrapet som behandles av Celsa ligger lavere enn standardfaktoren som EUs regelverk foreskriver, og som er anvendt i Norge. I sin vurdering av klagen viser imidlertid SFT til at regelverket som gjelder i perioden 2008-2012 ikke åpner for å sette standardfaktoren lavere enn 0,04 tonn CO₂ per tonn stålskrap. Standardfaktoren som ble anvendt i kvotesystemet i perioden 2005-2007 var til sammenligning på 0,0147 tonn CO₂ per tonn stålskrap. Bruk av en standardfaktor på 0,04 tonn CO₂ per tonn stålskrap fører til at det gjennomsnittlige årlige utslippet, og dermed plikten til å levere kvoter, blir om lag 20 000 tonn høyere enn ved bruk av en standardfaktor på 0,0147. Tildelingen av vederlagsfrie kvoter blir også tilsvarende høyere.

Så lenge utslippene fra et gitt stålverk er stabilt, og det tildeles kvoter vederlagsfritt på grunnlag av historiske utslipp, vil nivået på standardfaktoren være av underordnet økonomisk betydning for stålverket. Årsaken er at man ved beregning av de historiske utslippene (dvs. grunnlaget for vederlagsfri tildeling av klimakvoter) legger til grunn like høye utslipp per produsert enhet som ved beregningen av antall kvoter som skal innleveres til oppgjør for kvoteplikten. En høy utslippsfaktor innebærer at verket må innlevere mange kvoter per produserte enhet. Til gjengjeld får anlegget en tilsvarende høy vederlagsfri tildeling. Hvis produksjonen, og dermed utslippene, derimot øker etter basisperioden som benyttes for å beregne tildelingen av vederlagsfrie kvoter, vil det være gunstig med en lavere utslippsfaktor. Årsaken er at utslippsøkningen fører til at bedriften – med en høy faktor – vil måtte levere inn forholdsmessig flere kvoter enn bedriften får tildelt. Det motsatte vil være tilfellet dersom utslippene synker etter basisperioden.

Bedriften har i sin klage og i korrespondanse med departementet vist til at andre europeiske land har etablert andre regler for beregning av karboninnholdet i stålskrap enn Norge. Celsa foreslår på denne bakgrunn en annen tilnærming enn standardfaktoren som følger av klimakvoteforskriften, og som SFT har anvendt.

For å motvirke uheldige resultater mener departementet at det bør etterstrebes en større grad av representativitet i utslippsfaktoren enn det som synes å være tilfellet med de standardfaktorene som følger av IPCC- og EU-regelverket slik det er gjennomført i norsk rett. Departementet har på denne bakgrunn funnet grunn til å gjøre nærmere undersøkelser av hvordan andre land praktiserer regelverket, og hvorvidt enkelte medlemsstater har fått godkjent beregningsmetoder som avviker fra regelverket for overvåking og rapportering av utslipp (MRG). Departementets funn indikerer at metodene for å beregne karboninnholdet i stålskrap varierer i Europa, og det kan synes som om enkelte lands myndigheter har fastsatt programmer for måling og beregning av utslipp fra stålverk med standardfaktorer som avviker fra EU-retningslinjene. Uensartet anvendelse av regelverket vil føre til at virksomheter i ulike land kommer forskjellig ut avhengig av de regulerende myndigheters praksis. Departementet mener ulik praktisering av det samme regelverket vil være uheldig blant annet for tilliten til kvotehandel som klimapolitisk virkemiddel. Departementet kan imidlertid ikke begrunne et eventuelt norsk avvik fra EU-retningslinjene ved å vise til at andre land har åpnet for andre, lavere standardfaktorer enn det som følger av regelverket. Departementet mener likevel å kunne imøtekomme behovet for ensartet regulering i Norge og resten av Europa ved å innføre landspesifikke beregningsfaktorer for utslipp fra stålverk i Norge, slik EU-regelverket også åpner for.

Ifølge britiske forurensningsmyndigheter anvender Storbritannia en landspesifikk faktor ved beregningen av utslippene fra stålverk. Storbritannia har delt stålskrap inn i ca 100 forskjellige kategorier, med hver sin faktor for karboninnhold. De kvotepliktige virksomhetene må beregne sine utslipp ved å måle hvor store mengder de har benyttet

av de forskjellige kategoriene av stålskrap, og multiplisere mengden i de enkelte kategoriene med de relevante beregningsfaktorene. Dette er i utgangspunktet et strengere rapporteringskrav enn bruk av standardfaktor som er lagt til grunn i Norge, og metoden krever større innsats fra virksomhetens side. Beregningen av utslippene iht. en slik tilnærming vil likevel gjennomgående bli mer representativ for det enkelte stålverk.

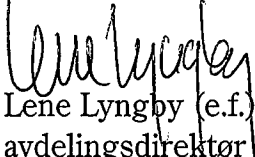
Celsa foreslår i sin klage en tilsvarende tilnærming i Norge, men med 10 ulike kategorier av stålskrap. Bedriften kan veie stålet som behandles innenfor hver kategori, og multiplisere vekten med den relevante faktoren. Den beskrevne fremgangsmåten vil være i overensstemmelse med EU-regelverket, men forutsetter at myndighetene etablerer relevante landspesifikke beregningsfaktorer i Norge. Overgang til bruk av landspesifikke faktorer i Norge krever også en endring av klimavoteforskriften. Overgang fra standardfaktor til landspesifikke beregningsfaktorer, vil også få betydning for Norges utslippsrapportering under Klimakonvensjonen, og det må regnes på serier bakover i tid slik at Norges og Celsas historiske utslipp korrigeres for de nye faktorene.


Departementet mener at utslippene fra stålverk i Norge bør beregnes på grunnlag av landspesifikke faktorer, og vil be Statens forurensningstilsyn om å iverksette de nødvendige tiltakene for å gå over fra standardfaktor til bruk av landspesifikke beregningsfaktorer i Norge.

Konklusjon

Klagen fra Celsa Armeringsstål AS tas delvis til følge. Miljøverndepartementet omgjør SFTs vedtak om fastsettelse av program for beregning og måling av utslipp når det gjelder klagens punkt 3 om standardfaktor for karboninnhold i stålskrap. Standardfaktoren på 0,04 tonn CO₂ per tonn stålskrap som følger av EU-regelverket slik det er gjennomført i den norske klimavoteforskriften erstattes med en landspesifikk tilnærming med beregningsfaktorer for ulike kategorier av stålskrap. Klagens øvrige punkter avvises.

Med hilsen


Lene Lyngby (e.f.)
avdelingsdirektør


for Dag Svarstad
rådgiver

Kopi: Statens forurensningstilsyn