



**Statens forurensningstilsyn**  
Norwegian Pollution Control Authority

Borregaard Industries Ltd  
Postboks 162  
1701 Sarpsborg

Statens forurensningstilsyn  
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo  
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00  
Telefaks: 22 67 67 06  
E-post: postmottak@sft.no  
Internett: www.sft.no

Dato: 28.10.2009  
Vår ref.: 2006/67- 405.141  
Deres ref.:  
Saksbehandler: Olaug Bjertnæs, telefon: 22 57 36 32

## **Medhold i klage på vedtak om tildeling av vederlagsfrie kvoter til Borregaard Industries Limited**

**Borregaard Industries Limited klager over vedtak om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2008-2012. Klagen gjelder hvilken periode som skal benyttes som grunnlag for tildelingen. SFT finner grunn til å endre vedtaket, slik at Borregaard Industries Limited tildeles kvoter på grunnlag av utslipp i 2005, 2006 og 2007. Dette innebærer en tildeling til Borregaard Industries Limited av 889 550 kvoter for perioden 2008 til 2012, noe som utgjør 177 910 kvoter pr år. Økning i tildeling utgjør i alt 87 065 kvoter for hele perioden. Gebyr for økt utdeling av kvoter for 2008 og 2009 er kr 19 502,56.**

Statens forurensningstilsyn (SFT) viser til Borregaard Industries Limiteds klage av 29. april 2009, med tilleggsopplysninger av 26. juni, 2. juli og 23. august 2009, på SFTs vedtak om tildeling av vederlagsfrie kvoter datert 27. mars 2009, samt til sakens øvrige dokumenter. Vi viser også til møte med bedriften 26. juni 2009.

### **Bakgrunn**

Borregaard Industries Limited (heretter kalt Borregaard) produserer spesialcellulose, kjemiske produkter og farmasøytiske mellomprodukter. Bedriftens utslipp av CO<sub>2</sub> er kvotepliktig jf. klimakvoteforskriften § 1-1 bokstav i). Bedriften har utslipp av CO<sub>2</sub> fra prosessen og fra bruk av energivarer i samband med denne.

Reglene for vederlagsfri tildeling av klimakvoter fremgår av lov av 17. desember 2004 nr 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) §§ 7 og 8. Tildelingsreglene i loven ble endret av Stortinget 27. februar 2009, på bakgrunn av innvendinger fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) mot de opprinnelige norske tildelingsreglene. Hovedregelen er at kvoter tildeles på grunnlag av historiske utslippstall i basisårene 1998-2001, jf. klimakvoteloven § 8 annet ledd. I henhold til de endrede tildelingsreglene kan det imidlertid tildeles kvoter på grunnlag av vesentlig økning i utslippene etter basisårene, men innen 28. mars 2008. Forutsetningen for dette er at økningen i utslipp er skjedd som en følge av vesentlige endringer i virksomhetens art eller

omfang. Kvoter tildeles da på grunnlag av utslipp fra prosess og utslipp fra forbruk av energivare etter at de vesentlige endringene i art eller omfang har funnet sted, jfr klimakvoteloven § 8 sjuende ledd.

Borregaard søkte om tildeling av vederlagsfrie kvoter basert på den kvotepliktige virksomheten beskrevet ovenfor, 10. oktober 2007. Revidert søknad, basert på endringer i klimakvoteloven, ble sendt SFT 28. januar 2009.

En oversikt over kvotepliktige utslippskilder ved Borregaard er gitt i tabellen under:

Kildestrømnummer	Kildestrøm	Utslippskilder
1	Tung fyringsolje	Fyrkjel 1, fyrkjel 4, spraytørke I, biokjel
2	Spillolje	Biokjel
3	Kalkstein	Produksjon av kokesyre
4	Propan	Spraytørke II
5	Lett fyringsolje	Ligningtørke
6	Diesel	Annet utstyr

I bedriftens første søknad av 10. oktober 2007 ble det, på grunnlag av utslipp fra forbruk av kildestrøm 1, 3, 4 og 5 i basisårene, søkt om 802 450 kvoter for perioden 2008 til 2012, eller 160 490 kvoter pr. år i perioden. Bedriften benyttet ikke spillolje (kildestrøm 2) i basisårene. Dieselforbruket (kildestrøm 6) er så lite at bedriften har valgt å ikke ta det med i søknadsgrunnlaget.

I revidert søknad av 28. januar 2009 søkte bedriften om 1 053 520 kvoter for perioden 2008 til 2012, tilsvarende 210 704 kvoter pr år. Endringen i søknaden er begrunnet med at Borregaard har hatt en vesentlig økning i utslipp som følge av vesentlige endringer i virksomhetens art og omfang etter basisperioden. Endringene som bedriften la til grunn for revidert søknad var nedleggelse av svovelsyrefabrikken (mars 2005) og bortfall av energi fra denne prosessen. Deler av energibehovet ble erstattet av avfallsforbrenningsanlegg (startet i 2003) og biobrenselanlegg (startet i 2004). Det resterende energibehovet ble dekket opp ved økt oljeforbrenning i eksisterende oljekjeler. Borregaard har lagt forbruks- og utslippstall fra 2006 til grunn for ny søknad. I 2007 var det mye stans ved bedriften på grunn av iverksetting av nye tiltak og Borregaard anser 2006 som det mest representative året etter at vesentlige endringer har funnet sted.

I SFTs vedtak av 27. mars 2009 anser ikke SFT nedleggelse av Borregaards svovelsyrefabrikk og påfølgende oppdekking av energibehovet ved økt utnyttelse av kapasitet i eksisterende oljekjeler som en vesentlig endring i virksomhetens art eller omfang. SFT avslår derfor søknaden om tildeling av vederlagsfrie kvoter ut over tildeling på bakgrunn av utslippene i basisperioden. Borregaard tildeles 802 485 kvoter for perioden 2008 til 2012. Dette er noe forskjellig fra bedriftens opprinnelige søknad av 10. oktober 2007 fordi SFT får et litt annet resultat ved kontrollregning på tallene, ved å multiplisere aktivitetsdata med utslippsfaktorer.

**Klagers anførsler**

Borregaard er uenig i SFTs vurdering og anfører at SFT har lagt en for snever tolkning av klimakvoteloven § 8 sjuende ledd til grunn for vedtaket samt at det er elementer i Borregaards søknad som ikke er tatt hensyn til i SFTs behandling av saken.

Disse forholdene er utdypet i klage av 29. april 2009 med tilleggsinformasjon av 26. juni, 2. juli og 23. august 2009. Saken ble også diskutert i møte mellom bedriften og SFT 26. juni 2009.

I klage av 29. april 2009 argumenterer bedriften for at nedleggelse av svovelsyrefabrikken og erstatning av energibehovet med avfallsforbrenningsanlegg, biobrenselanlegg og økt oljeforbrenning i eksisterende oljekjeler er vesentlige endringer i bedriftens art eller omfang.

I tilleggsinformasjon av 26. juni 2009 og 2. juli 2009 informerer bedriften om at biobrenselanlegget er et behandlingsanlegg av en avløpsstrøm der energien i avløpsstrømmen gjenvinnes. Det er nødvendig med olje som støttebrensel i anlegget. Anlegget ble startet opp i 2004 og kom i full drift fra 2005. CO<sub>2</sub>-utslippet fra forbrenning av olje (tungolje og spillolje) i biobrenselkjelen bidro med mellom 20 og 27 prosent av bedriftens totale CO<sub>2</sub>-utslipp i perioden 2005 til 2007.

Borregaard opplyser at både produksjonen og foredlingsgraden har økt etter basisperioden. Bedriften opplyser at tiltak for å utvide kapasiteten og øke spesialiseringen i hovedsak ble utført i 2005 og 2006. Når tall for 2006 legges til grunn opplyser bedriften at produksjonsøkningen er på 15 prosent og at andelen spesialiteter har økt fra 68 000 tonn i gjennomsnitt i basisperioden til 110 000 tonn i 2006. Produksjonsøkning gir økt forbruk av kalkstein og økt energibehov. Økt foredling gir lavere utbytte og økt energibehov. Produksjon av spesialiteter bruker 30 prosent mer energi enn ikke-spesialiteter.

De endringene som har funnet sted i Borregaards virksomhet er sammensatt av flere forhold og har skjedd over en periode på flere år (2002-2006). Borregaard er i utgangspunktet av den oppfatning at de har hatt representative utslipp i ett helt kalenderår etter at endringene fant sted, nemlig i 2006. Øvrige år har vært atypiske, hvor det har pågått endringer, og gir således ikke uttrykk for et representativt utslipp. Bakgrunnen for at Borregaard i klagen ikke har tatt med 2007 i beregningsgrunnlaget er at bedriften i dette året utførte vesentlige miljøinvesteringer for å møte IPPC-krav. Som følge av dette sto anlegget deler av året og produksjonen ble betydelig lavere. I tillegg var det god tilgang til utkoblbar kraft i 2007 da det var høy kraftproduksjon i Norge. Under SFTs behandling av klagen har imidlertid Borregaard akseptert at tildelingen baseres på alle årene etter at utvidelsen fant sted.

**SFTs vurdering**

Klagefristen for enkeltvedtak er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf forvaltningsloven § 29. SFTs vedtak ble fattet 27.

mars 2009, og det ble klaget 29. april 2009. Før klagefristens utløp utsatte SFT klagefristen for Borregaard til 30. april. Klagen er derfor rettidig.

Det følger av klimavoteloven § 8 sjuende ledd at det må foreligge en *vesentlig økning i utslippene* som følge av en *vesentlig endring i art eller omfang* for at tildeling skal kunne foretas på grunnlag av en senere historisk periode enn 1998-2001 (våre uthevinger).

*Spørsmålet om det foreligger en vesentlig endring i art eller omfang*

I vedtak om tildeling av klimavoter av 27. mars 2009 vurderte vi at nedleggelse av svovelsyrefabrikk og oppdekking av energibehov delvis ved økt bruk av eksisterende oljekjel ikke kom inn under definisjonen av en vesentlig endring i virksomhetens art eller omfang, jfr. klimavoteloven 8, sjuende ledd.

I møte med bedriften og tillegg til klagen, er det kommet mer informasjon om andre energikilder ved bedriften. Biobrenselkjelen er et nytt anlegg, som ble startet opp i 2004 og kom i full drift fra 2005. Dette anlegget har medført økt bruk av olje som støttebrensel. Bedriften har også økt kapasiteten og andelen spesialiteter etter basisperioden.

Det nye biobrenselanlegget, med økt behov for støttebrensel, samt økning i kapasitet og andel spesialiteter gjør at det etter SFTs vurdering foreligger en vesentlig endring i art eller omfang. SFT finner etter dette ikke grunn til å gå inn på klagers øvrige anførsler på dette punktet.

*Spørsmålet om det foreligger en vesentlig økning i utslippene*

For tildeling på dette grunnlaget må det foreligge en vesentlig økning i utslippene etter utvidelsen, sammenlignet med årene fra 1998 til 2001. For å avgjøre hvor stor utslippsøkningen har vært, må det derfor først fastslås når utvidelsen fant sted.

Borregaard argumenterer både i søknaden og i klagen for at kun utslippene i 2006 skal benyttes som grunnlag for tildeling av kvoter. Bedriftens begrunnelse er at utslippene i 2007 ikke er representative for aktiviteten etter endringen. Klimavoteloven § 8, sjuende ledd åpner for tildeling av kvoter ut fra utslipp i de årene virksomheten har vært i drift i perioden 1. januar 2002 til 31. desember 2007 etter at de vesentlige endringene i art eller omfang har funnet sted. År med drift etter at endringen har skjedd kan ikke tas ut av beregningsgrunnlaget. I gjeldende regelverk er det med andre ord ikke åpning for å vurdere om utslippet det enkelte år er typisk eller atypisk for virksomheten. Under SFTs behandling av klagen har Borregaard akseptert denne tilnærmingen. Det er etter dette ingen deler av klagen som krever behandling av Miljøverndepartementet som klageinstans.

Økningen i produksjon og andel spesialiteter har pågått over en lengre periode og kan ikke avgrenses til ett bestemt år. Produksjonskurver som ble lagt fram i møte med bedriften viser at produsert mengde var høyest i 2006, men at produksjonen av spesialiteter var høyere i 2003 enn i 2005, 2006 og 2007. For å tidfeste den vesentlige endringen benytter derfor SFT første år med full drift av biobrenselanlegget, som er 2005. Det gjennomsnittlige årlige utslippet i basisperioden 1998 til 2001 var på 183 054,5 tonn

CO<sub>2</sub>. Det gjennomsnittlige årlige utslippet i perioden 2005 til 2007 var på 202 923,1 tonn CO<sub>2</sub>. Dette utgjør en økning på 10,9 prosent fra basisårene 1998-2001. SFT har lagt til grunn at økningen må ha vært 10 prosent for at den skal regnes som "vesentlig". Borregaard har etter dette hatt en vesentlig økning i utslippene siden 1998-2001. SFT legger derfor utslipp fra prosess og forbruk av energivare i 2005, 2006 og 2007 til grunn for beregning av endret tildeling av kvoter.

Bedriften har oppgitt følgende utslippskilder, aktivitetsdata og utslippsfaktor i perioden 2005 til 2007 som grunnlag for beregning av gjennomsnittlig CO<sub>2</sub>-utslipp:

<b>CO<sub>2</sub>-utslipp fra energiproduksjon i 2005</b>				
<b>Utslippskilde</b>	<b>Type aktivitetsdata</b>	<b>Mengde aktivitetsdata (tonn)</b>	<b>Utslippsfaktor (tonn CO<sub>2</sub>/tonn)</b>	<b>Utslipp av CO<sub>2</sub> (tonn)</b>
Oljekjel 1 og 4, spraytørke 1, biokjel	Tung fyringsolje	55 698	3,20	178 233,6
Spraytørke 2	Propan	1 474	3,00	4 422
Ligningtørke	Lett fyringsolje	1 090	3,17	3 455,3
<b>CO<sub>2</sub>-utslipp fra energiproduksjon i 2005</b>				<b>186 110,9</b>

<b>CO<sub>2</sub>-utslipp fra energiproduksjon i 2006</b>				
<b>Utslippskilde</b>	<b>Type aktivitetsdata</b>	<b>Mengde aktivitetsdata (tonn)</b>	<b>Utslippsfaktor (tonn CO<sub>2</sub>/tonn)</b>	<b>Utslipp av CO<sub>2</sub> (tonn)</b>
Oljekjel 1 og 4, spraytørke 1, biokjel	Tung fyringsolje	58 039	3,20	185 724,8
Biokjel	Spillolje	10 337	3,20	33 078,4
Spraytørke 2	Propan	1 598	3,00	4 794
Ligningtørke	Lett fyringsolje	1 167	3,17	3 699,4
<b>CO<sub>2</sub>-utslipp fra energiproduksjon i 2006</b>				<b>227 296,6</b>

<b>CO<sub>2</sub>-utslipp fra energiproduksjon i 2007</b>				
<b>Utslippskilde</b>	<b>Type aktivitetsdata</b>	<b>Mengde aktivitetsdata (tonn)</b>	<b>Utslippsfaktor (tonn CO<sub>2</sub>/tonn)</b>	<b>Utslipp av CO<sub>2</sub> (tonn)</b>
Oljekjel 1 og 4, spraytørke 1, biokjel	Tung fyringsolje	33 807	3,20	108 182,4
Biokjel	Spillolje	14 026	3,20	44 883,2

Spraytørke 2	Propan	2 252	3,00	6 756
Ligningtørke	Lett fyringsolje	1 262	3,17	4 000,5
<b>CO<sub>2</sub>-utslipp fra energiproduksjon i 2007</b>				<b>163 822,1</b>

CO <sub>2</sub> -utslipp fra prosess i 2005 til 2007				
År	Type aktivitetsdata	Mengde aktivitetsdata (tonn)	Utslippsfaktor (tonn CO <sub>2</sub> /tonn)	Utslipp av CO <sub>2</sub> fra prosess (tonn)
2005	Kalkstein	23 200	0,4312	10 003,8
2006	Kalkstein	30 047	0,4312	12 956,3
2007	Kalkstein	19 897	0,4312	8 579,6
<b>Samlet CO<sub>2</sub>-utslipp fra prosess i 2005 til 2007</b>				<b>31 539,7</b>

SFT legger ovennevnte aktivitetsdata og faktorer til grunn ved beregning av utslipp i perioden 2005 til 2007. Bedriften har med dette hatt et utslipp på 608 769,3 tonn CO<sub>2</sub> i perioden 2005 til 2007. Dette gir et gjennomsnittlig utslipp på 202 923,1 tonn CO<sub>2</sub> pr år.

Det følger av klimakvoteloven § 8 annet ledd at de kvotepliktige landbaserte virksomhetene skal tildeles vederlagsfrie kvoter tilsvarende 100 prosent av sine prosessutslipp og 87 prosent av sine utslipp fra energiproduksjon. En kvote gir rett til utslipp av ett tonn CO<sub>2</sub>. Dette gir følgende beregning av tildelte vederlagsfrie kvoter for perioden 2008 til 2012:

	Utslipp fra energiproduksjon	Utslipp fra prosess	Totalt
Gjennomsnittlig årlig utslipp i perioden 2005 til 2007 (tonn CO <sub>2</sub> )	192 409,9	10 513,2	202 923,1
Tidelingsandel	87 %	100 %	
Tildelt kvotemengde per år i perioden 2008 til 2012	167 397 Kvoter	10 513 Kvoter	177 910 Kvoter
Tildelt kvotemengde for perioden 2008 til 2012	836 985 Kvoter	52 565 Kvoter	889 550 Kvoter

**Vedtak**

SFT finner at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket om tildeling av kvoter til Borregaard, i medhold i klimakvoteloven § 8, sjuende ledd. Kvotepliktige utslipp i årene 2005, 2006 og 2007 benyttes som grunnlag for endret tildeling.

SFT tildeler med dette Borregaard 889 550 kvoter for perioden 2008 til 2012, etter klimakvoteloven § 8, sjuende ledd. Dette innebærer en årlig tildeling av 177 910 kvoter. Dette er en endring av vårt vedtak av 27. mars 2009. Der Borregaard ble tildelt 802 485 kvoter for perioden 2008 til 2012.

Den årlige utdelingen gjøres betinget av at den kvotepliktige virksomheten ikke er nedlagt og at den har tillatelse etter forurensningsloven § 11, jfr klimakvoteloven § 8 siste ledd.

**Utdeling av kvoter og orientering om gebyr**

Borregaard har tidligere fått utdelt 160 497 kvoter for 2008 og 160 497 kvoter for 2009. Den økte tildelingen for 2008 og 2009 vil bli utdelt på bedriftens konto i kvoteregistret. For 2008 og 2009 utgjør dette til sammen 34 826 kvoter.

Bedriften har betalt gebyr for tidligere utdelte kvoter. SFT gjør oppmerksom på at bedriften må betale gebyr også for den økte tildelingen på 56 øre per kvote til statskassen, i henhold til klimakvoteforskriften kapittel 5-1. Bedriften skal betale et gebyr på kr 19 502,56. Faktura med gebyr for økt tildeling av kvoter for 2008 og 2009 ettersendes.

**Klage**

Vedtaket kan påklages til Miljøverndepartementet av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen tre uker fra underretning om vedtak er kommet fram eller fra vedkommende fikk eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket. En eventuell klage skal angi hva det klages over og den eller de endringer som ønskes. Klagen bør begrunnes, og andre opplysninger av betydning for saken bør nevnes. Klagen skal sendes til SFT.

Med hilsen

Ellen Hambro  
SFT-direktør

Signe Nåmdal  
avdelingsdirektør

*Kopi til:* Sarpsborg kommune  
Fylkesmannen i Østfold