

Energidepartementet
Innspill virkemiddelutredning 24/815
postmottak@ed.dep.no

Vår dato 15.05.2024
Deres dato: 02.04.2024
Vår referanse JEF
Deres referanse 24/815

Innspill til virkemidler for karbonfangst fra industri og avfallsforbrenning

Fornybar Norge organiserer fornybarnæringen og vårt formål er å bidra til at Norge hurtigst mulig blir et bærekraftig nullutslippssamfunn med vekst og verdiskaping basert på fornybar energi, elektrifisering og annen utslippsfri energibruk. Mange av våre fjernvarmemedlemmer utnytter overskuddsvarme fra avfallsforbrenning, og flere av disse planlegger prosjekter for karbonfangst (CCS). Vi takker for anledningen til å komme med innspill. Oppsummeringsvis mener vi at:

- Norge bør sette tydelige mål for karbonfangst fra avfallsforbrenning og følge opp med virkemidler.
- Dagens avfallsforbrenningsavgift reduserer ikke utslipp, men tapper selskapene for egenkapital og hindrer investering i karbonfangst. Avgiften må derfor fjernes fram til innlemmelse i EU ETS.
- Karbonfangstprosjekter fra avfallsforbrenning må få støtte til både investering og drift. Vi støtter anbefalingen om differansekontrakter.
- Det må innføres finansielle virkemidler som stimulerer til fangst av biogent CO₂ (negative utslipp).
- Avfallsforbrenningsanlegg er små utslippskilder sammenlignet med industrielle aktører og kan ikke konkurrere på pris i auksjoner. Støtte bør derfor primært gis ved direkte tildeling, subsidiært ved ulike auksjoner tilpasset utslippsstørrelse.
- Staten må ta en koordinerende rolle for infrastruktur og lagring av karbon, men dette må ikke hindre framdrift i prosjektene.

Norske avfallsforbrenningsanlegg sikrer trygg og miljøriktig sluttbehandling av avfall etter utsortering og er en samfunnskritisk infrastruktur som følge av forbudet mot deponi av avfall i Norge. Avfallsforbrenning gjøres ikke for energiproduksjon, men forbrenningsanleggene er pålagt å utnytte overskuddsvarmen, og årlig gjenvinnes derfor 3 TWh varme fra avfall som utgjør hovedkilden til fjernvarmen i de største byene i Norge. Dette er viktig for energiforsyningen og avlaster kraftnettet betydelig i kuldeperioder. Det norske kraftnettet er sterkt belastet og med økt kraftbehov framover bør lokal utnyttelse av overskuddsvarme fra

avfallsforbrenning gjennom fjernvarmen økes for å avlaste kraftnettet i byene og gi rom for øvrig elektrifisering.

Fornybar Norge mener det er riktig at det skal koste å slippe ut CO₂, også i avfallssektoren, og er positive til at innretningen på dagens CO₂-avgift nå blir utredet. Norske forbrenningsanlegg omfattes i dag av CO₂-avgiften, som er på 882 kr/tonn CO₂ og skal øke til 2000 kr/tonn i 2030. Avgiften kunne vært et viktig insentiv for CCS, men med dagens innretning, der kostnaden som legges på avfallsforbrenningsanlegget ikke kan videreføres til hverken fjernvarmekunder eller avfallsleverandører, grunnet prisregulering av fjernvarmen og sterk konkurranse fra svenske forbrenningsanlegg, fører det til en stor økonomisk belastning for de norske forbrenningsanleggene. Flere anlegg driver nå med tap. Dette truer eksistensgrunnlaget for bransjen og fører til økt eksport av avfall med de klima- og miljømessige utfordringene det gir. Dette truer også fjernvarmeleveransene i de store byene som hovedsakelig er basert på overskuddsvarme fra avfallsforbrenning. Vi ber derfor om at CO₂-avgiften fjernes på forbrenning av avfall frem til innlemmelsen i EU ETS i 2028, slik at den nødvendige kapitalen kan brukes på modne frem CCS-prosjekter og ikke betale forbrenningsavgift. Samtidig ser vi at nivået på unngått CO₂-avgift eller kvotepris ikke vil være tilstrekkelig til å dekke kostandene ved CCS. Ytterligere virkemidler vil derfor være nødvendig.

Investeringene i CCS er store, kapitalintensive og langsiktige, og klimapolitikken og virkemiddelbruken må være forutsigbar og pålitelig for å minimere den politiske risikoen. Det er viktig at virkemidlene bidrar til realisering av hele verdikjeden og rask igangsetting er essensielt.

Utslipp av CO₂ fra avfallsforbrenning er omtrent 50 prosent fossile og 50 prosent biogene. Fjerning av biogent CO₂, også kalt negative utslipp, har like stor klimanytte som reduksjon av fossile utslipp, men verdsettes ikke i dag. Det finnes frivillige markeder for handel av sertifikater, men disse er umodne med manglende regelverk for sertifisering og bokføring. Det er viktig at norske myndigheter raskt verdsetter CO₂-fjerning på linje med utslippsreduksjoner. Avfallsforbrenningsanlegg har blandede utslipp og er avhengig av virkemidler og rammebetingelser for CO₂-fjerning for å realisere CCS.

Fornybar Norge støtter Oslo Economics' og SINTEFs forslag i underlagsrapporten om subsidieordning med differansekontrakter som dekker både investering og drift. Rapporten foreslår en støtteordning som innrettes som en serie med auksjoner. Fornybar Norge mener dette kan gjøre det vanskelig å realisere karbonfangst fra mindre utslippspunkter. Avfallsforbrenning har ikke andre reelle muligheter til utslippsreduksjon enn karbonfangst, men leverer samtidig viktige funksjoner som destruksjon av farlig avfall og et viktig bidrag til energiforsyning i byene som avlaster kraftnettet. En fremtidig nedstenging av forbrenningskapasiteten fordi man ikke klarer å finansiere karbonfangst vil derfor få konsekvenser langt ut over anlegget selv. Vi tror derfor en individuell støttetildeling som kan avlaste risiko og tilpasses modne fangstprosjekter i større grad kan realisere karbonfangst fra avfallsforbrenning.

Dersom det skal tildeles støtte ved auksjoner må Oslo Economics' forslag om separate auksjoner for ulike kategorier eller regioner vurderes. Én konkurransebasert teknologinøytral ordning (f.eks. auksjon) vil i en fase der det fremdeles tildeles gratisvoter (frem til 2034) og i konkurranse med kvotepliktig sektor med høy risiko for karbonlekkasje, ha en konkurransevridende effekt og CCS fra avfallsforbrenningsanlegg vil ikke kunne konkurrere på kostnad, selv med bedre CO₂-fangstprosjekter. Avfallsforbrenningsanlegg har sammenliknet med andre utslippspunkt relativt små utslippsmengder og dermed høyere kostnader per tonn CO₂ da stordriftsfordelene er betydelige, både for fangstanlegget, og ikke minst når det gjelder infrastruktur. De administrative ressursene er også større hos store, industrielle aktører. Separate auksjoner for store og små utslippspunkt kan derfor bli nødvendig. Vi anbefaler ikke en auksjon kun for avfallsforbrenningsanlegg da vi ikke anser at det vil være tilstrekkelig med aktører som kan konkurrere på likt grunnlag.

Tilgang på transport- og lagerløsninger for CO₂ utgjør en betydelig barriere for CO₂-fangst ved avfallsforbrenningsanlegg. I Norge er det mange punktutslipp med mellomstore og små volum. For tilbyderne av lagertjenester er det mer utfordrende å ta imot volumer fra disse enn fra et fåtall store internasjonale fangstaktører med større utslippsvolum. For mindre anlegg vil det være nødvendig med et samarbeid med andre utslippspunkt i samme geografisk region for å kunne oppnå stordriftsfordeler for transport og lager. Oslo Economics anbefaler at staten tar en koordinerende rolle i anskaffelsen av lager- og transporttjenester på vegne av fangstaktørene. Fornybar Norge støtter dette, og mener en slik statlig koordinering må komme raskt i gang for å ikke forsinke fremdrift i prosjektene.

Tilgang til fornybar kraft til konkurransedyktige priser er avgjørende for å bevare norsk industri og å realisere investeringer i utslippskutt frem mot 2030, 2040 og 2050. Omlegging fra fossil til fornybar energi, inkludert karbonfangst, vil øke behovet for fornybar kraft til prosessindustrien. Investeringer i slike omlegginger er avhengig av at det er sikker og stabil tilgang til fornybar kraft på lang sikt. Kraften må sikres før industriens investeringer.

Vi viser også til innspillet fra KAN-nettverket (Klimakur for avfallsforbrenning i Norge) der flere av aktørene er våre medlemmer.

Vennlig hilsen
Fornybar Norge

Øistein Schmidt Galaaen
Direktør produksjon og bærekraft

Jon Erling Fonnelop
Næringspolitisk rådgiver