

Til: Klima- og Miljødepartementet, Finansdepartementet
Kopi: Nærings- og Fiskeridepartementet, Olje- og Energidepartementet,
Utenriksdepartementet

Deres ref:

Vår ref: KLB

Dato: 14. september 2021

Innspill til høring til endringer i ETS-direktivet og forslag til grensejusteringsmekanisme (CBAM)

INDUSTRIEN STØTTER EUROPEAN GREEN DEAL, MEN TRENGER TILPASSNINGER

Norsk Industri støtter EUs 55%-mål for 2030. Dette vil bli krevende for alle i samfunnet, men er nødvendig om vi skal nå FNs 2050-mål. Industrien kan og vil bidra. Det ble understreket allerede i vårt veikart fra 2016 der vi bekreftet vår visjon om en klimanøytral industri før 2050. Det forutsetter imidlertid at vi gjør det rette, etablerer balanserte virkemiddelpakker og følger opp gjennom EØS.

Skal vi ha noen effekt globalt gjør vi det best sammen med våre naboer. EU har lagt opp til en meget ambisiøs klimapolitikk som samtidig tar hensyn til industri, arbeidsplasser og de sosiale utfordringer som vil kunne oppstå. Generøse støtteordninger inngår. European Green Deal utgjør derfor en pakke der en mengde initiativer er tilpasset hverandre og skal være samlet understøttende. Denne tilnærmingen tror vi på om klimamålene skal få nødvendig oppslutning og effekt.

Derfor mener vi det er høyst nødvendig at norsk klima-, energi- og industripolitikk koordineres og ses i enda større sammenheng enn tilfellet har vært til nå. Vi produserer på basis av vannkraft, norsk høy-teknologi og arbeidskraft som er blant den fremste i verden og vi kan levere råvarer og produkter som både EU og verden etterspør for å realisere det grønne skiftet. Imidlertid haster det med norsk oppfølging. I EU er prosessene godt i gang og om halvannet år skal mye implementeres.

Med hensyn til "Fit for 55" bør Norge gjør som følger:

- *Raskt utforming av posisjoner. Prosesser hjemme og i EØS må ikke forsinke fremdriften.*
- *Norge må ta inn over seg sammenhengen mellom de ulike forslagene i "Fit for 55-pakken". Det krever økt samarbeidet*

mellom berørte departementer. Vi bør følge kravene i Styringsforordningen.

- *Norske posisjoner må formidles raskt til Europaparlamentet og i europeiske hovedsteder. Det politiske toget går nå!*
- *Hjemme forutsettes det nær og fortløpende dialog med industrien.*
- *Utestående EØS-regelverk må snarest implementeres.*
- *Regelverk som ligger i en gråsoner mht. EØS må avklares raskt/evt. tas inn i EØS gjennom Art. 31.*

Norsk Industri svarer nå på høringene om regelverk for fornybar, energieffektivitet, kvotehandel og en eventuell grensehåndteringsmekanisme fordi "Fit for 55-pakken" er konkretiseringen av Europas grønne skifte. Ny norsk produksjon av batterier, havvind, hydrogen og grønn ammoniakk er sentrale teknologier og nær realisering. Vi trenger derfor nå klare rammer for konkurransekraft, forutsigbarhet gjennom EØS og incentiver til teknologiutvikling. Med det vil norsk industri kunne gjøre sitt.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri

Stein Lier-Hansen (sign.)

Innledning

Justeringene av ETS-direktivet er svært ambisiøse, omfattende, kostbare for alle berørte, men nødvendige skal man nå 55%-målet. Norge har satt et tilsvarende mål og er tilnærmet fullt ut integrert i EUs klimapolitikk. I den sammenheng må Norge imidlertid tenke helhetlig der energi, klima og industri utgjør et samlet og selvforsterkende politikkområde. Industrien bidrar allerede i dag gjennom bruk av fornybar energi på den mest effektive måten, ved høyteknologisk produksjon og gjennom innovative løsninger. Vi har store forhåpninger til norsk satsing på nye og nødvendige teknologier som eksempelvis hydrogen, grønn ammoniakk og havvind. Norske industriprodukter er i svært mange tilfeller sentrale for å gjennomføre det grønne skiftet, jfr. for eksempel mineraler, aluminium og andre lettmeter. Vi kan lykkes med klimaomstilling og vekst i både eksisterende og ny industri gitt at de rette rammene etableres.

Kvotehandelsdirektivet er nå opp for justering. I tillegg vil det med stor sannsynlighet innføres en såkalt grensejusteringsmekanisme; CBAM. ETS har så langt vært et vellykket system som har bidratt til reduserte utslipp i de omfattede sektorene. CBAM vil på en omfattende måte gripe inn i ETS ved at det åpnes opp til en utfasing av tildeling av frikvoter og at det drøftes en utfasing av karbonkompensasjon. Det gir grunn til uro hvis ikke ordningen kan tilpasses de realiteter industrien møter daglig. Karbonlekkasje er fortsatt en akutt utfordring som må håndteres på en måte som gir industri og klima reell beskyttelse. Fra industriens ståsted henger disse forslagene tett sammen og kommenteres derfor samlet.

I det følgende vil vi kun peke på de mest sentrale endringene som følger av de to forslagene:

Kvotehandelsdirektivet - ETS

Utslippsmål

Utslippsmålet for 2030 økes fra dagens -43% til -61%. Den lineære reduksjonsfaktoren skjerpes fra -2.2% til -4.2% p.a. Dette er en markant og brå økning sammenlignet med hva som tidligere har vært vedtatt for ETS4. Det er verdt å understreke at dette går helt på tvers av næringslivets behov for stabile rammebetingelser, noe som i seg selv er med på å hindre investeringer og forbedringsarbeid. Som kjent har kvoteprisen styrket seg betydelig i den senere tid og antas fortsette med det frem mot 2030. Det peker på industriens utfordringer og understreker de punkter vi fremhever i det underliggende. Vi har pt. ikke evaluert totalt kvotemengde for perioden utover at den vil bli redusert totalt sett, samtidig som vi ser at den får et tilskudd på 75 mill. kvoter som følge av at maritim sektor foreslås inkludert i ETS. Effektene av dette må vurderes på et senere tidspunkt.

Artikkel 10a – Tildeling av frikvoter

Tildelingen av vederlagsfrie kvoter deles i to perioder, 2021-2025 og 2026-2030. Justeringer vil måtte påregnes. Et grunnleggende premiss for tildeling av frikvoter er at konkurranseutsatt industri ikke har mulighet til å velte karbonkostnadene over på sluttproduktet. Det etableres en ny metodikk for å

beregne risiko for karbonlekkasje, jfr. utslippsintensitet og handelsintensitet med tredjeland.

Norsk Industri støtter forslaget om videreføringen av tre ulike kategorier for mulig tildeling av frikvoter og forslag til kategorisering hva gjelder virksomheter utsatt for risiko for karbonlekkasje. For sektorer foreslått omfattet av CBAM, se nedenfor.

Norsk Industri går ikke inn på diskusjonen om utvikling/revidering av benchmarks i dette høringssvaret.

Artikkel 10a. 6 - Indirekte kompensasjon

Ordningen med at medlemsstatene kan yte kompensasjon for indirekte CO₂-påslag i kraftprisen bevares innen rammen av ETS. Medlemslandene oppmuntres til å benytte seg av denne muligheten.

Dette er helt vesentlig for norsk industri og vi forventer at myndighetene viderefører ordningen nasjonalt uten innskrenkninger. Vi merker oss likevel at EU-Kommisjonen over tid ønsker denne ordningen erstattet av en CBAM og vil uansett åpne for at ordningen revideres i 2025. (Se for øvrig innspill om CBAM).

CBAM som erstatning for indirekte kompensasjon i ETS (og bruk av frikvoter) for å hindre karbonlekkasje er uegnet som virkemiddel grunnet fundamentale svakheter i konseptet som Kommisjonen ikke har klart å løse. Svakheter og usikkerheten ved bruk av CBAM er mange, jfr. felles brev fra LO, NHO, Fellesforbundet, IndustriEnergi og Norsk Industri til myndighetene og EU-Kommisjonen.



CBAM common
position .pdf

Artikkel 10a. 8 – innovasjonsfondet og differansekontrakter

Auksjonering fra kvoteinntekter vil styrke innovasjonsfondet med inntekter fra minimum 450 millioner kvoter. Avhengig av kvoteprisen representerer dette uansett betydelige beløp som skal vies klimatiltak. Norge har adgang til denne muligheten for støtte til utslippsreducerende tiltak. I tillegg kommer ubrukte inntekter fra 300 millioner kvoter fra New Entrants Reserve. Kommisjonen oppfordrer til økt bruk av differansekontrakter som støttetildelingsmekanisme.

Norsk Industri støtter bruk av differansekontrakter for CCS, hydrogen og store utslippskutt i industrien.

Det tilligger industrien og myndighetene et klart ansvar at mulighetene gjennom Innovasjonsfondet utnyttes.

Artikkel 11a – bruk av Kyotomekanismene (CDM) opphører som et alternativ
Norsk Industri tar dette til etterretning, men hadde sett at muligheten består i en overgangsperiode.

Det er en kjensgjerning av kvotekostnadene for norsk og europeisk industri vil øke betydelig i ETS4 pga. lavere tildeling av frikvoter og vesentlig høyere kvotepris. Denne kostnaden blir synlig først ifm. kvoteoppgjøret i 2022. Det er derfor sterkt beklagelig at muligheten for å bruke CO₂-kvoter fra CDM prosjekter faller bort i ETS4 da dette kunne bidratt til å redusere byrden for industrien, samtidig som behovet for globale utslippskutt blir ivaretatt.

Artikkel 12 (3b) og Artikkel 3 (b) – CCUS

Norsk Industri oppfatter at bl.a. disse forslagene til bestemmelser gir alle typer transport (også utover rørledning) og lagring inntak i ETS-mekanismene, herunder adgang til vederlagsfrie kvoter. Det vil være vesentlig for etablerte og kommende norske prosjekter. Dette støtter ellers opp om endringene i London-protokollen og må gis tilslutning fra norsk hold.

I tillegg til overnevnte foreslår Kommissjonen et separat kvotesystem for bygg og transport.

Norsk Industri påpeker at effektene av dette for Norge er uklare, jfr. avtalen med EU om byrdefordeling, den norske klimaplanen, samt mangel på en helhetlig klima- og energiplan (Styringsforordningen). Vi vil understreke at et eventuelt kvotesystem for bygg og transport må holdes adskilt fra dagens ETS. En full eller delvis sammenslåing av disse to kvotesystemene vil trolig føre til at kvoteprisen drives av ikke-konkurransesatt virksomhet i større grad enn i dag, og dermed legge ytterligere press på industriens internasjonale konkurransekraft.

Grensejusteringsforordningen – CBAM

Hovedpunkter:

- Forslaget er en forordning hvilket betyr at det i vedtatt form må tas ordrett inn i norsk lov.
- Prøveperioden er foreslått fra 01.01.23-31.12.25 og vil omfatte aluminium, mineralgjødsel, stål, sement og kraft.
- Importører av slike tredjelandsprodukter må kjøpe sertifikater ved grensen iht. produktets karboninnhold.
- Sertifikatprisen skal speile kvoteprisen i ETS og justeres ukentlig.
- F.o.m. 2026 må importører årlig rapportere total mengde importerte varer og deres karboninnhold.
- EØS/EFTA-landene og andre som har likeverdige karbonpolitikk vil ved import til EU ikke omfattes av krav til sertifikatkjøp.
- I prøveperioden innføres ordningen gradvis, men frikvoter for CBAM-sektorene senkes tilsvarende.
- Indirekte kompensasjon beholdes, men Kommissjonen vil vurdere dette i løpet av 2024.
- EU-Kommissjonen mener at CBAM-forslaget er WTO-kompatibelt.

Norsk Industri mener at CBAM slik det nåer fremlagt ikke gir beskyttelse mot karbonlekkasje i tilsvarende grad som det som allerede eksisterer innenfor ETS. Vi legger til grunn at vårt syn på CBAM er godt kjent av norske myndigheter og viser til vedlagte posisjon fra norsk industri og fagbevegelse.

Likevel må noen poenger gjentas og fremheves.

- **Blir CBAM, slik den er foreslått, vedtatt må ordningen implementeres gradvis og i tråd med industriens behov for beskyttelse mot karbonlekkasje. En nøye vurdering av prøveperioden (2023-2025) må gjennomføres før ordningen videreføres.**
- **En eventuell avvikling av ordningen med frikvoter og indirekte kompensasjon kan først finne sted etter 2030. CBAM adresserer ikke karbonlekkasje til markeder utenfor EØS-området slik frikvotene og indirekte kompensasjon gjør i dag.**
- **Inntil annet er bevist må 'indirekte kompensasjon' bestå. Vi ser i dag ikke hvordan kostpåslaget i kraftprisen skal kunne dekkes gjennom en CBAM.**
- **Industrisektorene – særlig aluminium og mineralgjødning – foreslått omfattet av CBAM, er sentrale for norsk økonomi og vil bli rammet om ikke forslaget justeres.**
- **Problemstillingene knyttet til omgåelse av CBAM-krav ('circumvention'), estimering av karbonfotavtrykk, samt hvilke ledd i verdikjeden som omfattes må løses. Regjeringen må jobbe aktivt sammen med EU for å sikre at reglene som skal forhindre omgåelser av CBAM blir styrket betraktelig.**
- **Nye kostnader for eksport til tredjeland vil med CBAM kunne øke og må møtes med tiltak. Norsk Industri vil vurdere dette nærmere.**
- **En eventuell CBAM må ikke bare være formelt WTO-kompatibel, men må unngå at Norge - som er spesielt utsatt - blir rammet av urettmessige handelstiltak.**

Det er også verdt å merke seg at «prøveperioden» 2023-2025 ikke innebærer noen faktisk prising av CO₂ i importerte varer, dette er kun en prøveperiode for de administrative systemene. Erfaringene man kan hente ut fra denne perioden vil derfor kun dreie seg om det administrative, og ikke de kommersielle effektene og karbonlekkasjerisikoen for industrien.

Innsamlet data vil være grunnlaget for hvordan CBAM anvendes og hvilke kostnadmessige konsekvenser ordningen får. Det er derfor viktig at konklusjonen fra prøveperioden får betydning for videre anvendelse av CBAM. Hvis det viser seg at innsamlet data er utilstrekkelig, ikke lar seg verifisere i tilstrekkelig grad eller det er behov for mer tid til å bygge opp administrativ kapasitet så må innfasing utsettes til de administrative utfordringene er løst.

De kommersielle effektene og om CBAM faktisk fungerer som et karbonlekkasjevirkemiddel må også vurderes underveis i innfasingen av CBAM fra 2026. Hvis vurderingene viser at ordningen ikke fungerer som tiltenkt, må videre innfasing stoppes til EU finner en løsning på de oppståtte utfordringene.

Norske virksomheter foreslått inkludert i prøveperioden for CBAM vil kunne bli påvirket negativt ved at produkter lenger ned i verdikjeden ikke er dekket av CBAM. Risikoen er at slik produksjon blir flyttet ut av Europa for å unngå CO₂-kostnader. Av den grunn bør virkeområdet til CBAM utvides til å omfatte flere produkter.

CBAM tar heller ikke hensyn til livsløpsanalyser som eksempelvis for aluminium eller andre metaller. Dette står i kontrast til politikk knyttet til sirkulærøkonomien og vil blant annet kunne undergrave mål om økt resirkulering.

Norsk Industri påpeker også at CBAM som instrument vil være svært kostnadsdrivende for industrien på grunn av utfasing av frikvoter. Dette svekker de omfattede sektorenes evne til å investere i utslippsreducerende tiltak. Samtidig vil medlemsstatenes inntekter øke betraktelig når sektorer omfattet av CBAM må kjøpe flere utslippskvoter. Vi foreslår at deler av disse økte inntektene øremerkes til utslippsreducerende tiltak i sektorer som er omfattet av CBAM.

Vi står til rådighet ved behov for spørsmål og utfyllende informasjon.

Norsk Industri
Knut L. Baumann