



Avsender: Alcoa Norway ANS
Adresse: Tollbugata 8b, 0152 Oslo

Til: Finansdepartementet

Dato: 15. september 2021

Alcoas høringssvar – Europakommisjonens forslag til nytt kvotesystem (ETS) og ny CO2-grensetilpasningsmekanisme

Om Alcoa

Alcoa er et globalt bauksitt-, alumina- og aluminiumsselskap med to aluminiumsverk i Norge – beliggende i henholdsvis Mosjøen og Lista. Disse anleggene er kvotepliktige. Det vil si at de må innhente kvoter, ved kjøp og tildeling av vederlagsfrie kvoter, tilsvarende årlige utslipp. Alcoa er dessuten Norges nest største enkeltforbruker av elektrisk kraft og har dermed høye indirekte utslippskostnader i form av kvoteprisenes påvirkning på norske kraftpriser.

Markedet for primeraluminium er globalt, preget av hard konkurranse og stramme marginer. I slike markeder har særkostnader mye å si for konkurranseevnen. Europeisk og norsk klimapolitikk gir en slik særkostnad, ingen konkurrenter utenfor EU har en utslippspris lik den europeiske. Skjerpelser i hjemlig klimapolitikk har derfor mye å si for Alcoas evne til å konkurrere. Vi setter derfor stor pris på muligheten til å dele våre inntrykk av de mest sentrale elementene i EUs kommende klimapakt.

Innledning

EUs nylanserte klimatiltakspakke, omtalt som «Fit-for-55», er en omfattende samling av direktivendringer og nye regelverk. Den overordnede hensikten med tiltakspakken er å justere EUs klimapolitikk til et nytt 2030-mål for utslippskutt: i 2030 skal EUs samlede utslipp være 55% lavere enn nivået i 1990. Det eksisterende målet er 40%. Dette er en formidabel omlegging med omfattende konsekvenser for medlemsland, deres næringsliv og husholdninger.

For Alcoa representerer tiltakspakken og den nye målsettingen både muligheter og utfordringer. Utfordringene er av kort- og mellomiktig karakter, de potensielle mulighetene slår inn på lang sikt. I perioden frem mot 2030 veier utfordringene tyngst. EUs klimainnsats forblir sannsynligvis en alenegang og den europeiske industrien vil fortsette å få klimakostnader som ikke finnes i andre deler av verden. Det nye direktivet for en grensetilpasningsmekanisme (på engelsk «Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM») vil trolig, slik lovforslaget er skrevet, være enda mer kostnadsskjerpende.

Mulighetene kommer hvis industrien i Europa klarer å håndtere særeuropeiske klimakostnader og etterhvert gjennomføre investeringer i lavutslippsteknologi. Alcoa forventer at lavutslippssamfunnet før eller siden blir en realitet og at etterspørselen etter og betalingsvilligheten for lavutslippsaluminium vil øke. De aluminiumsprodusentene som er først ute med å tilby nullutslippsmetall vil ha en stor konkurransefordel. Alcoa støtter derfor EUs klimasatsing, men presiserer at den må tilpasses på en måte som forhindrer karbonlekkasje for at visjonen skal lykkes. Alcoa finner det i den forstand betryggende at Fit-for-55 er ment å være en vekstfremmende tiltakspakke som skal forsterke industriens konkurransekraft, en intensjon vi støtter fullt ut.

I det følgende gir vi vår oppfatning av hvilke konsekvenser det endrede ETS-direktivet og CBAM-forordningen vil få og hvordan karbonlekkasje best kan forhindres.

Kvotehandelsdirektivet ETS

Det nye overordnede utslippsmålet på 55% i 2030 innebærer et høyere mål for kvotepliktig sektor. Dette øker fra 43% i dag til 61%, sammenlignet med utslippsnivået i 2005. Den lineære reduksjonsfaktoren i antall kvoter heves til 4.4% per år. Dette er en markant økning sammenlignet med dagens faktor på 2.2%.

En slik type innstramming er en politisk og regulatorisk omlegging som går på tvers av industriens behov for stabile rammebetingelser. Konsekvensen blir en høyere utslippspris, en virkning som har begynt å inntreffe. Alcoa har allerede registrert at kjøp av utslippskvoter er blitt langt mer kostbart. Imidlertid er den *indirekte* kostnadsøkningen, gjennom virkningen dette har på nordiske kraftpriser, av et langt større omfang. Kvotepreisen når i dag nye rekordnivå hver uke, mens norske kraftpriser ligger på et nivå som er langt høyere enn det som er bærekraftig på sikt. Alcoas konkurrenter, som hovedsakelig befinner seg utenfor EU, har ingen slike direkte eller indirekte utslippskostnader. Viktigheten av å opprette og forsterke dagens karbonlekkasjevirkemidler, gratiskvoter og karbonkompensasjon, øker derfor tilsvarende.

Tiltak mot karbonlekkasje – tildeling av frikvoter og indirekte kompensasjon

Reguleringen for tildeling av vederlagsfrie kvoter deles grovt sett inn i to perioder, 2021-2025 og 2026-2030. Mengden vederlagsfrie kvoter avhenger av hvor mange slike kvoter som er til rådighet og av eventuelle justeringer i standarder for utslippsintensitet («benchmarks»). Utslippsstandardene vil strammes inn for de fleste sektorene i løpet av den kommende handelsperioden. Disse er fastsatt av EU-Kommisjonen og benyttes ved beregning av tildeling for de fleste kvotepliktige virksomheter, deriblant produksjon av aluminium. I tillegg vil vederlagsfrie kvoter justeres ved eventuell innføring av CBAM. Mengden vederlagsfrie kvoter vil derfor trolig minske fremover, ihvertfall etter 2025. Alcoa mener uansett at prinsippene for tildeling av vederlagsfrie kvoter, slik det er beskrevet i ETS-direktivet og uten å ta hensyn til innføring av CBAM, er fornuftig.

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

Indirekte kompensasjon er helt vesentlig for Alcoa og norsk industri for øvrig, og vi forventer at norske myndigheter viderefører ordningen nasjonalt uten innskrenkninger. Aluminiumsindustrien er svært el-intensiv. At europeiske kraftprodusenter lempet sine kvotekostnader over på el-prisen gir derfor europeisk aluminiumsindustri en stor kostnadsuleppe sammenlignet med konkurrenter i markeder utenfor EU der påslag fra CO₂-priser i kraftpriser ikke finnes.

Alcoa minner dessuten om at CO₂-pris påslaget i Norge er et resultat av kraftpris påvirkning fra våre handelsforbindelser, og ikke av faktiske utslipp fra kraftproduksjon. I en klimasammenheng gir dette en paradoksalt virkning i og med at forbruk av norsk fornybar kraft har en langt høyere indirekte utslippskostnad enn forbruk av kullkraft i land utenfor EU.

Vi merker oss at 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 karbonkompensasjon i ETS (og bruk av frikvoter) vil øke faren for karbonlekkasje grunnet fundamentale svakheter i konseptet som Kommisjonen hittil ikke har klart å løse. I den sammenheng viser Alcoa til vedlagt brev fra Norsk Industri, LO, NHO, Industri Energi og Fellesforbundet sendt til myndighetene og EU-Kommisjonen.

Støtte til utslippsbesparende tiltak gjennom Innovasjonsfondet og differansekontrakter

En måte for Alcoa og norsk industri for øvrig å håndtere ulempen med direkte utslippskostnader er å kutte utslipp fra sine virksomheter. Dette fordrer investeringer som ikke er kommersielt gangbare. Støtteordninger er derfor helt vesentlige for at dette kan skje. EUs Innovasjonsfond kan bli en svært viktig støttemekanisme.

Det er foreslått en rekke endringer som vil øke Innovasjonsfondets størrelse og mulighet til å finansiere omstilling av næringsliv omfattet av kvotesystemet. Den type støtte som Innovasjonsfondet kan tilby er et helt nødvendig supplement til nasjonale støtteordninger for klimaomstillingstiltak med kommersiell umodenhet, eksempelvis i aluminiumsindustrien.

Innovasjonsfondet åpner for bruk av differansekontrakter (CCfDs). De som tildeles differansekontrakter får dekket forskjellen mellom tiltakskostnaden på det de gjennomfører og den gjeldende kvoteprisen. Alcoa mener at differansekontrakter er en interessant støtteform, men at en eventuell innføring og omfang må vente til ordningens effektivitet er grundig analysert.

Bruk av Kyotomekanismer

Det har lenge vært kjent at tilgangen til bruk av Kyotomekanismer som supplement til utslippskvoter vil opphøre i fjerde handelsperiode. Alcoa tar dette til etterretning, men mener samtidig det er svært uheldig at denne muligheten forsvinner når kvotemarkedet strammes kraftig til.

Separat utslippskvotesystem for bygg og transport

Alcoa noterer seg EU-Kommisjonens intensjon om å opprette et eget kvotesystem for bygg og transport. Vi vil sterkt anbefale å holde et eventuelt kvotesystem for bygg og transport adskilt fra dagens ETS. En full eller delvis sammenslåing av disse to kvotesystemene vil trolig føre til at kvoteprisen drives av ikke-konkurranseutsatt virksomhet i større grad enn idag, og dermed legge ytterligere press på industriens internasjonale konkurransekraft.

CBAM-forordningen

Aller først merker vi oss at grensetilpasningsmekanismen er en forordning og at den derfor i vedtatt form må tas ordrett inn i norsk lov. I og med at det er mindre handlingsrom enn tilfellet ville vært med et direktiv er det avgjørende at norske myndigheter på alle mulige stadier engasjerer seg i arbeidet med forordningens utforming, og i den anledning aktivt fremmer viktigheten av at CBAM utformes på en måte som forsterker industriens konkurransekraft.

Hensikten med Fit-for-55 er ifølge EU-Kommisjonen å skape grønn vekst blant annet ved å styrke industriens internasjonale konkurransekraft. CBAM anses av Kommisjonen å være et middel for å oppnå det siste ved to virkninger: 1) prisen på importerte varer (til EU) øker med CBAM, og 2) land utenfor får et påskudd til å innføre egne utslippskvoteregimer ettersom hjemlige kvotepriser kan trekkes fra CBAM-satsen. Som motkrav må europeisk industri oppgi sin eksisterende karbonlekkasjebeskyttelse – gratiskvoter og, kanskje etterhvert, indirekte kompensasjon.

Alcoa er bekymret for at CBAM-forordningen ikke vil oppnå konkurransekraftformålet. Som produsent av primæraluminium kommer Alcoa mest sannsynlig til å være en del av CBAM-regimet fra ordningens testfase i 2023-2025 og i 2026. Det betyr at Alcoas gratiskvoter gradvis vil begynne å forsvinne fra 2026 og, dersom indirekte utslipp blir en del av CBAM vil formodentlig indirekte kompensasjon gjøre det samme. Tap av begge utgjør et tap av konkurransekraft, ikke en styrking.

Et tap av gratiskvoter vil fra og med 2026 øke industriens utslippskostnader, en kostnadsøkning som forsterkes ytterligere av at kvoteprisen mest sannsynlig vil øke fra dagens nivå på 60 EUR/tCO₂. En samtidig innføring av CBAM kan gi økte markedspremier på innført primæraluminium i Europa, men det kan gi negative konsekvenser. Nedstrømsprodusenter av enkelte aluminiumsvarer i Europa vil få høyere kostnader enn sine motparter utenfor EUs grenser, og dermed gis påskudd til å flytte ut av Europa for å få redusere kostnader.

Det største problemet er likevel at CBAM kan omfatte indirekte utslipp (fra kraftforsyning) og dermed påvirke indirekte kompensasjon. EU-Kommisjonens lovforslag har foreløpig utelatt indirekte utslipp fra CBAM, men EU-Kommisjonen har uttalt at det er et ønske å legge dette til. EUs nøling på dette punktet kan forklares med det grunnleggende problemet med prising av indirekte utslipp. Norge er hovedeksempelet. I Norge benytter industrien utelukkende fornybar kraft og har ingen indirekte utslipp, men betaler i dag en høy pris for indirekte utslipp gjennom høye CO₂-priser og dertil høye kraftpriser. Hvis indirekte kompensasjon fases ut blir kostnaden for indirekte utslipp i Norge svært høy. Mye aluminium utenfor EU lages også med fornybar kraft, eksempelvis i Russland, Canada og i noe grad Kinas (ca 10% av all aluminiumsproduksjon). Disse får dermed en enorm konkurransefordel sammenlignet med norsk aluminium dersom CBAM skal inneholde indirekte utslipp. Resultatet blir en stor konkurranseforverring for Alcoa og andre norske industribedrifter.

Eksempelet med kinesisk vannkraft-basert aluminium er en ytterligere innsigelse mot CBAM som virkemiddel – det er et system som vil, slik lovforslaget er, være enkelt å omgå. Hvis CBAM omfatter både direkte og indirekte utslipp vil land med både kull-basert og fornybar-basert aluminium sende sistnevnte til Europa.

Til slutt er det en utfordring at produksjon som eksporteres ut av Europa vil ha langt høyere kostnader fra tap av gratiskvoter og indirekte kompensasjon og dermed være mindre konkurransedyktig sammenlignet med produksjon utenfor EU. Dette kan løses ved å gi en rabatt på eksport av industrivarer, men det er lite som tyder på at EU-Kommisjonen vil få til dette da det ikke er forenlig med WTO-regelverket.

Alcoas oppfatninger om CBAM

CBAM er en forordning som vil ha konsekvenser for Alcoas internasjonale konkurransekraft. For at CBAM skal kunne fungere etter hensikten, og forbedre Alcoas konkurransekraft, må flere ting avklares før en eventuell innføring av ordningen. For det første må ordningen implementeres gradvis og i tråd med Alcoas behov for beskyttelse mot karbonlekkasje. En nøye vurdering av prøveperioden (2023-2025) må gjennomføres, og nødvendige forbedringstiltak må implementeres, før ordningen videreføres.

Det er positivt at EU-Kommisjonen legger opp til at CBAM innføres gradvis og at tildeling av vederlagsfrie kvoter også utfases gradvis. Alcoa er like fullt bekymret for en politisk hastebehandling og hasteinnføring av CBAM-forordningen, og mener derfor det er mest hensiktsmessig at innføringen finner sted i neste handelsperiode etter 2030.

For det andre, og viktigst av alt, må indirekte kompensasjon bestå og være uavkortet frem til 2030. Alcoa ser ikke hvordan CBAM kan inkludere indirekte utslipp på en presis måte og samtidig bevare den norske industriens konkurransekraft den har av å bruke fornybar elektrisitet. I denne sammenheng mener Alcoa det er avgjørende at vi er trygge på at EU-Kommisjonen klarer å luke ut muligheter til å omgå ordningen på en betryggende måte. Dette er et gjentakende argument for at EU-Kommisjonen må gi seg selv god tid til å innhente informasjon og bearbeide lovverket før ordningen innføres, hvilket igjen betyr at det er for tidlig å starte i 2026.

For det tredje må en CBAM-ordning åpne for at eksport til land utenfor EU vil fortsette å være konkurransedyktig og at eksport derfor må ha en rabatt tilsvarende eventuelle CBAM-kostnader.

Som et generelt punkt vil Alcoa påpeke at en CBAM-ordning må være i tråd med WTO's retningslinjer og unngå at Norge, som et spesielt utsatt land, blir rammet av urettmessige handelstiltak.

Vi er tilgjengelige for å svare på spørsmål ved behov. I så tilfelle, ta kontakt med:

Ole Løfsnæs, nordisk energisjef
Epost: ole.lofsnaes@alcoa.com
Telefon: +47 97 69 04 78