

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

EUs forslag til karbongrenseskatt – høring

Hydro støtter målsetningen i EUs Green Deal om at europeisk industri må omlegges i mer bærekraftig retning. Reduserte CO2-utslipp, økt produksjon av fornybar energi og utvikling av sirkulærøkonomien er i tråd med Hydros forretningsstrategi og samfunnsansvar. Et rammeverk som støtter utvikling av bærekraftig industri er viktig for Hydro som global produsent av lavkarbonaluminium, og Fit-for-55-pakken lansert i juni er et viktig steg på veien mot en mer bærekraftig økonomi. Forslaget til forordning for en karbongrenseskatt (CBAM) viser at karbonlekkasje er høyt på EUs bærekraftagenda. Det er svært positivt at Kommisjonen har utsatt karbongrenseskatten på indirekte utslipp inntil videre. Som virkemiddel er CBAM imidlertid uprøvd og inneholder flere uavklarte spørsmål. For at ordningen skal kunne hindre karbonlekkasje og bidra til økt grønn vekst må mye forbedres.

EUs primære virkemiddel for å redusere CO2-utslipp i Europa er handel med CO2-kvoter under kvotehandelsdirektivet EU-ETS. Utkastet til revidert direktiv lagt frem 14. juli viser at ambisjonsnivået øker betydelig for å kunne nå målet om 55 % reduksjon i klimagassutslipp innen 2030. Samtidig er forebygging av karbonlekkasje – risiko for at industri legges ned og/eller etableres utenfor EU – viktig for å oppnå faktiske globale utslippsreduksjoner i industrien. EU har derfor innført ordningene med vederlagsfrie CO2-kvoter for direkte utslipp og muligheter for å kompensere for indirekte CO2-kostnader i kraftprisen (CO2-kompensasjon).

EUs forslag til forordning for karbongrenseskatt på industriprodukter (CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism) viser at EU prioriterer arbeidet mot karbonlekkasje. Ordningen er ment å erstatte de gjeldende karbonlekkasjeinstrumentene. For at CBAM skal fungere etter hensikten, må den utformes riktig for å unngå utilsiktede negative effekter for både industri og klima.

Hydro mener det er svært positivt at CBAM på indirekte utslipp er utsatt til EU-kommisjonen finner en løsning på utfordringene dette representerer rent praktisk i gjennomføringsfasen og konkurransemessig for europeisk lavkarbonindustri. Det innebærer også at CO2-kompensasjonsordningen består og benyttes inntil videre. Hydro mener at det er helt avgjørende for å hindre karbonlekkasje at CBAM ikke anvendes på indirekte utslipp før CO2-priseffekten i det europeiske kraftsystemet blir kraftig redusert.

Det er fortsatt flere uavklarte spørsmål i EU-Kommisjonens forslag, og mange av disse kan bli adressert i sekundærlovgivning på et senere tidspunkt. Dette er uheldig, og flere detaljer burde løses i forordningen. Særlig viktig er hvordan man hindrer uønskede påvirkninger på verdikjeden, og hvordan man sikrer konkurransekraften til eksport ut av Europa. Hydro og våre europeiske

samarbeidspartnere gjennomfører nå interne og eksterne analyser for å forstå hvordan den foreslåtte modellen for CBAM, endringer i EUs kvotehandelssystem og fornybarmål vil påvirke vår aluminiumsproduksjon og markedet vi opererer i. Vi vil i denne høringen påpeke de sentrale utfordringene med CBAM og i hvilken retning de bør forbedres, og komme tilbake med konkrete endringsforslag når interne og eksterne analyser er gjennomført.

Sentrale utfordringer med CBAM og mulige forbedringer

Hydro har identifisert følgende punkter som er av vesentlig betydning for at CBAM skal kunne fungere som et karbonlekkasjeginstrument for aluminiumsindustrien:

- A. Motvirke tap av global konkurransekraft:** Hvis CBAM innføres og erstatter frikvoter vil kostnadene for europeisk industri øke. Dette gjelder både industri som er omfattet av CBAM og alle sektorer som kjøper omfattede materialer og produkter. En slik kostnadsøkning hever prisene i Europa på produktene som er omfattet, og alle varer der de omfattede produktene er innsatsfaktorer. Dette svekker den globale konkurransekraften og eksportevnen til europeisk industri for varer som prises i globale markeder. Hvis den økte kostnaden for varer produsert i EU/EØS ikke kan overføres til forbrukerne, så vil europeisk og norsk industri svekkes i når de eksporterer til land som har lav eller ingen pris på CO₂-utslipp. En riktig utformet CBAM kan avhjelpe noen av konkurranseulempene, men det høye kostnadsnivået i Europa vil bli permanent.

Kommisjonens forslag innebærer en gradvis utfasing av frikvoter fra 2026 til 2035. For industrien er det avgjørende at en eventuell endelig implementering av CBAM gir tilstrekkelig langsiktig forutsigbarhet. Innfasingsperioden må derfor ikke under noen omstendighet gjøres kortere. I CBAM er det lagt opp til en vurdering av om utslippsdata er av tilstrekkelig kvalitet før innfasingen begynner. Hydro mener at hvis kvaliteten på utslippsdata fra tredjeland ikke er tilstrekkelig, så kan ikke innfasingen kan begynne i 2026, men må utsettes til Kommisjonen finner en løsning. Når innfasingen begynner bør det kartlegges hva som er priseffekten av CBAM på omfattede produkter og om ordningen virkelig karbonlekkasje. Hvis CBAM ikke oppfyller disse kriteriene må innfasingen settes på vent til Kommisjonen får rettet opp det som ikke fungerer.

For å sikre at industrien forblir konkurransedyktig i globale markeder må CBAM også ledsages av en løsning som styrker konkurranseevnen til eksportprodukter. Vi foreslår at eksportører av produkter som omfattes av CBAM, enten som selvstendig produkt eller som senere innsatsfaktor i andre produkter for eksport, kan kreve refundert CO₂-kostnaden ved å produsere varen, etter modell fra mva.-refusjon.

- B. Verdikjedepåvirkninger:** Bortfall av frikvoter på innsatsfaktorer og introduisering av CBAM vil gi økte kostnader for neste ledd i verdikjeden. Forslaget dekker imidlertid bare deler av verdikjeden, slik at en lang rekke av viktige produkter som vindusrammer, alle produkter med mindre enn 100 % aluminium og foredlede sluttprodukter ikke vil få CO₂-kostnader ved import til Europa. En produsent av bildeler i EU vil for eksempel ha kostnader som den utenlandske konkurrenten ikke har, noe som gir EU-produsenten en ulempe både i EU-markedet og på det globale markedet. Dette innebærer en konkurransevridning som vil medføre økt import av de produkter som ikke er omfattet av CBAM, samt lavere produksjon av disse produkter i Europa med tap av arbeidsplasser og økte globale utslipp som konsekvens.

Ved eventuell implementering må CBAM derfor mfatte flere produkter lenger ned i verdikjeden, inkludert produkter som består av mindre enn 100 % aluminium. Hydro kommer tilbake med forslag til hvilke dette produkter eventuelt må være.

- C. Indirekte utslipp** er i forslaget kun en rapporteringsforpliktelse fra ordningens oppstart, men det er EU Kommisjonens målsetting å inkludere indirekte utslipp fra et senere tidspunkt. Indirekte utslipp dominerer i karbonfotavtrykket til aluminium, noe som gir fornybarbasert aluminium et stort klimamessig fortrinn. Det vil imidlertid være svært krevende, om ikke umulig, å lage en CBAM på indirekte utslipp som motsvarer de indirekte CO₂-kostnadene i europeiske kraftpriser. Indirekte utslipp er ikke produktspesifikke, men basert på energien brukt til kraft- og varmeproduksjon. Dette varierer mye mellom og innenfor land. CBAM på indirekte utslipp vil være enkelt å omgå.

Industrien i Europa har i dag kostnader knyttet til indirekte CO₂-utslipp gjennom strømprisen på grunn av CO₂-utslipp i kraftsektoren. For aluminium er disse kostnadene langt høyere enn ved direkte CO₂-utslipp. Denne kostnaden vil bestå selv om det pålegges CBAM på indirekte utslipp. I det integrerte europeiske kraftmarkedet overføres CO₂ kostnaden gjennom kraftpris som en konsekvens av europeisk energimiks, uavhengig av CO₂ utslipp fra regional kraftproduksjon. Det er kun signifikant økt fornybarandel i kraftproduksjon i EU og CO₂-kompensasjon som kan redusere slike kostnader.

Fjerning av CO₂-kompensasjon vil gi norsk aluminium en høy indirekte CO₂-kostnad selv om de indirekte utslippene er nær null. Kostnadene for importert aluminium med CBAM på indirekte utslipp vil oftest være mye lavere, selv med høyere CO₂-utslipp. Dette vil gjøre norsk aluminium med lavt karbonfotavtrykk dyrere enn aluminium med langt høyere utslipp, og dermed øke karbonlekkasjerisikoen. Med en CO₂-pris på 50 €/tonn vil for eksempel en aluminiumsmelter i De forente Arabiske Emirater med elektrisitet fra naturgass få en CBAM på indirekte utslipp på omtrent 300 €/tonn aluminium, og en smelter i Russland som benytter vannkraft får en CBAM på indirekte utslipp på tilnærmet null. Med samme forutsetninger vil kostnaden for indirekte utslipp i Norge bli ca. 400 €/tonn aluminium, selv om kraftmiksen i Norge er utelukkende fornybar.¹

Hydro mener at det er helt avgjørende for å hindre karbonlekkasje for kraftintensiv industri at CBAM ikke anvendes på indirekte utslipp før CO₂-priseffekten i det europeiske kraftsystemet blir kraftig redusert.

- D. Omgåelser:** CBAM vil som hovedregel basere seg på rapporterte tall for CO₂-utslipp på produktnivå. Ordningen vil imidlertid ikke skille mellom produksjonsprosesser. Dette kan gjøre det svært krevende å verifisere faktiske utslipp ved produksjon og gjøre det attraktivt å få produkter klassifisert etter den produksjonsmetoden som har lavest utslipp.

Dersom CBAM utvides til også å omfatte indirekte karbonutslipp i spesifikke produkter vil ordningen være enda enklere å omgå. Selskaper i land som bruker både kull/gass-basert kraft og vannkraft til å produsere aluminium kan selge vannkraftbasert aluminium til Europa og kull- og gasskraftbasert til andre markeder. Dette vil kunne undergrave

¹ Faktorene er ennå ikke satt. Utregning er basert på at de eksisterende faktorene for energieffektivitet og CO₂-overveltningsfaktor blir noe redusert i 2021-25 sammenlignet med perioden opp til og med 2020.

konkurranseskraften til både norsk og europeisk industri som bruker fornybar kraft, og enhver tiltenkt global miljøeffekt av CBAM.

Regjeringen må jobbe aktivt sammen med EU for å sikre at reglene som skal forhindre omgørelser av CBAM blir styrket betraktelig.

E. Livssyklus: CBAM beregnes på grunnlag av utslippsstandarder per materiale, og tar ikke hensyn til livsløpsanalyser for aluminium og at materialet kan resirkuleres uten at kvaliteten og egenskapene reduseres. CBAM kan da gjøre det mindre attraktivt å importere aluminiumskrap for resirkulering, noe som kan føre til økt bruk av mindre klimavennlige alternativer. Dette må påpekes overfor Kommisjonen, som må forplikte seg til å jobbe med aluminiumsindustrien for å finne en løsning på utfordringen.

F. Finansiering av klimatiltak: Det er kun hvis europeisk industri har økonomisk bærekraft til grønn omstilling at CBAM vil kunne fungere som karbonlekkasjevirkemiddel og gi faktiske insentiver til CO₂-reduksjon i og utenfor EU. Industriens økonomiske bærekraft blir dårligere hvis frikvoter og CO₂-kompensasjon fjernes. Medlemsstatenes inntekter fra auksjon av frikvoter vil derimot øke betydelig.

For å sikre finansiering til klimatiltak for de sektorene som omfattes av CBAM og øke takten i omstillingen til bærekraftig industri, så må en andel av inntektene fra auksjon av ETS-kvoter øremerkes for klimatiltak i CBAM-sektorene.

G. Forholdet til frikvoter: Frikvoter til industrien under ETS tildeles til sektorer på karbonlekkasjelisten. Der er sektorer klassifisert etter NACE-koder. Tildelingen skjer på grunnlag av utslippsstandard for produkter, slik som for primæraluminium, eller på grunnlag av utslippsstandard for anvendt varmeenergi. CBAM skal på sin side pålegges produkter klassifisert etter tollkoder. Disse tollkodene samsvarer verken med NACE-koder eller utslippsstandard under ETS.

CBAM-forordningen har ikke løst hvordan man skal behandle frikvoter basert på utslippsstandard for anvendt varmeenergi for produkter som ikke er omfattet av CBAM, men som er produsert ved samme installasjon som produkter som er omfattet av CBAM. Dette er et spørsmål som må løses før EU kan begynne å pålegge avgifter under CBAM.

H. Forutsigbarhet: Revisjonen av ETS-direktivet introduserer økt uforutsigbarhet for næringer som investerer langsiktig og er avhengige av stabile rammebetingelser. Både reduksjon av produktutslippsstandarder, markedsstabilitetsreserven og korreksjonsfaktoren Cross Sectoral Correction Factor (CSCF) er usikre størrelser. CBAM representerer et nytt usikkerhetsmoment ved at det er svært vanskelig å anslå om instrumentet vil virke etter hensikten. Hvis CBAM skal erstatte frikvoter må omfattede sektorer få redusert sin risikoeksponering mot ETS generelt. Den gradvise utfasingen av frikvoter under CBAM må derfor ta utgangspunkt utelukkende i kvoter som ville blitt tildelt i henhold til produktutslippsstandarder. Utfasingen må frikobles fra CSCF, slik at CBAM-industrier får kun to, og ikke tre, separate virkemidler for å redusere tildelingen av frikvoter.

I. Konkurransen mot andre produkter: Materialer som stål og sement er omfattet av CBAM forslaget, mens andre produkt som plast, glass, tre, og andre metaller som kobber er ikke omfattet. Dette kan medføre uheldige konkurransevidninger mellom materialer innad i Europa inkludert at produkter som i begrenset grad kan resirkuleres (eks. plast) får en prisfordel i forhold til produkter som kan resirkuleres om og om igjen uten å miste kvalitet

(eks. aluminium). Hvis CBAM skal implementeres bør den testes ut med kun små økninger i CBAM-kostnaden og små reduksjoner i frikvoter. Hvis ordningen anses å fungere etter hensikten og faktisk hindrer karbonlekkasje, bør flest mulig sektorer inkluderes.

Med hilsen

for Hydro Energi AS

Kathrine Fog

Head of Energy Strategy and Policy

Kopi: Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet