

Finansdepartementet

POSTADRESSE
Statkraft AS
Postboks 200 Lilleaker
0216 Oslo
Norway

BESØKSADRESSE
Lilleakerveien 6
0283 Oslo

SENTRALBORD
24 06 70 00

TELEFAKS:
24 06 70 01

INTERNETT
www.statkraft.no

E-POST:
post@statkraft.com

ORG. NR.: NO-987 059 729

DERES REF./DATO:

VÅR REF.:

STED/DATO:
Oslo, 15.09.2021

HØRINGSSVAR TIL EUROPAKOMMISSJONENS FORSLAG TIL NY CO₂-GRENSETILPASNINGSMEKANISME (CBAM)

Vi viser til høringsbrev og gir med dette Statkrafts kommentarer til Europakommisjonens forslag om innføring av en CO₂-grensetilpasningsmekanisme (CBAM).

Om Statkraft og hvordan selskapet blir påvirket av CBAM

Statkraft er Europas største produsent av fornybar energi og en av verdens ti største fornybarprodusenter. Vi har over 4 600 ansatte i 18 land. I tillegg til produksjon av fornybar energi er vi blant annet involvert i utviklingen av flere store prosjekter innenfor produksjon av grønt hydrogen.

Innføring av CBAM påvirker Statkraft både direkte og indirekte. Som Europas største produsent av fornybar energi er vi eksponert for endringer i de klimapolitiske rammevilkårene i EU. Spesielt viktig er prisutviklingen i kvotemarkedet, som direkte påvirker strømprisen ved å øke marginalkostnaden for fossil kraftproduksjon. For å sikre legitimitet for en høy kvotepris er det viktig med effektive virkemidler mot karbonlekkasje.

Statkraft eier og drifter to vannkraftverk i Albania i tillegg til et prosjekt for flytende solkraft. Denne virksomheten kan bli direkte påvirket av CBAM, siden en del av strømmen selges på spotpris til EU-land. Statkraft har 269MW installert kapasitet i Albania.

Statkraft har også flere prosjekt hvor vi ser på muligheten til industriell produksjon av hydrogen i Norge, blant annet på Herøya og i Mo i Rana. Disse prosjektene kan også påvirkes av en CO₂-grensetilpasningsmekanisme.

Våre kommentarer til CBAM dekker derfor flere sider av ordningen.

Overordnede syn

EU har satt et mål om å redusere klimagassutslippene med minst 55 prosent netto innen 2030 og nå netto nullutslipp innen 2050. Dette er blant de mest ambisiøse målene om utslippskutt globalt. Klimapolitikk har et gratispassasjerproblem i form av at alle tjener på lavere utslipp, men kostnaden bæres av de som innfører klimapolitiske virkemidler.

Innføring av CBAM kan redusere dette gratispassasjerproblemet ved at land som handler med EU får et incentiv til å forsterke egen klimapolitikk. Statkraft er derfor positive til innføring av en CO₂-grensetilpasningsmekanisme (CBAM)

Karbonprising er kjernen i en effektiv og kraftig klimapolitikk. Statkraft har over tid støttet et sterkt kvotemarked i Europa, som et sentralt klimapolitisk virkemiddel. Gjennom en karbonpris internaliseres samfunnets kostnader fra klimagassutslipp av aktørene i markedet, slik at de agerer mer i tråd med det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

For konkurranseutsatt næringsliv kan økte kostnader knyttet til klimatiltak og høye karbonpriser føre til at bedrifter må flytte produksjon eller legger ned. En slik karbonlekkasje kan:

Føre til økte utslipp dersom produksjon flyttes fra land med relativt lave utslipp til land med svak eller ingen klimapolitikk

Svekke støtten til kraftige klimatakt dersom det fører til tap av arbeidsplasser

I dag løses denne problematikken gjennom tildeling av gratiskvoter og CO₂-kompensasjon for indirekte kostnader. Det er derfor viktig, som det blir påpekt nedenfor, at det sørges for forutsigbare og gode overgangsordninger.

Prinsipielt mener Statkraft at det på lang sikt er flere gode argumenter for en CO₂-grensemekanisme:

- Den kan bidra til at tredjeland forsterker sin klimapolitikk for å beholde inntektene fra karbonprising nasjonalt og unngå hindringer i handelen med EU
- Gratis tildeling av kvoter og CO₂-kompensasjon svekker prissignalet fra kvoteprisen. Ved å erstatte disse virkemidlene gradvis med en CO₂-grensetilpasningsmekanisme vil prinsippet om at forurensere betaler forsterkes
- Den gir økte inntekter til myndighetene både fra salg av CBAM-kvoter og fra auksjon av kvoter som tidligere ble tildelt gratis
- Sørger også for at prisen på importerte varer reflekterer klimaeffekten fra produksjonen

Utformingen av CBAM

For Statkraft er det viktig å påpeke at en CO₂-grensemekanisme ikke er et mål i seg selv, men skal være et virkemiddel som legger til rette for en kraftigere klimapolitikk og spesielt en innstramming av kvotemarkedet. Den bør utformes på en måte som gir størst mulig klimaeffekt, samtidig som det minimerer kostnaden i form av handelshindringer og byråkrati. Det er derfor viktig at:

- Mekanismen er WTO-kompatibel
- At innretningen gir andre land insentiver til å forsterke sin klimapolitikk
- Gjennomføres på en minst mulig byråkratisk måte

Hensynet til WTO-kompatibilitet krever at man må unngå dobbel kompensasjon. Det innebærer at dagens virkemidler mot karbonlekkasje må fases ut dersom CBAM innføres. Samtidig ser Statkraft at det kan være utfordrende for industrielle aktører som eksporterer til tredjeland å ikke få kompensert konkurranseulempen fra høye CO₂-priser i disse markedene, noe som vil være tilfelle dersom gratiskvoter erstattes av CBAM. Vi er derfor positive til at Kommisjonen legger opp til en modell med gradvis innføring av en CBAM og

en tilsvarende gradvis utfasing av gratiskvoter, slik at konkurranseutsatt industri sikres forutsigbarhet.

Det ideelle er at det innføres en CO₂-kostnad i alle land vi handler med, men så lenge mange land har en svak klimapolitikk, vil det være behov for å skjerme europeisk industri. Vi har forståelse for at det innebærer usikkerhet for industrien å gå fra dagens system til CBAM.

Det er imidlertid verdt å merke seg at når gratiskvotene avskaffes helt i 2035 vil energisystemet se annerledes ut enn i dag, og nullutslippsløsninger vil ha fått en sterkere markedsposisjon. I tillegg er det grunn til å tro også andre land vil ha forsterket sine klimaforpliktelser, slik at konkurranseulempen er mindre i 2035. På noen områder kan det også være mulig å se for seg at en kraftig klimapolitikk har ført til en omstilling som gir konkurransefordeler i 2035, også i de globale markedene.

Internasjonalt samarbeid og CBAM

I forslaget til CBAM legges det opp til at produkter produsert i land med karbonprising kan trekke betalt karbonpris fra eventuelle CBAM-kostander. Det legges også opp til at land som fører en klimapolitikk med ambisjoner på nivå med EU, kan få unntak fra CBAM. Intensjonen med CBAM er at andre land skal forsterke sin klimapolitikk. Det er derfor viktig at EU lager et system som gjør det mulig å få unntak fra CBAM betinget av at landet fører en tilstrekkelig kraftig klimapolitikk.

I offentligheten har CBAMs påvirkning på Kina og USA fått mest oppmerksomhet. Men forslaget vil i størst grad påvirke handelsstrømmer med Russland, Ukraina og Tyrkia. Nord-Afrika og Balkan er også regioner som i større grad vil bli påvirket av CBAM. Det er viktig at EU viser vilje til å finne løsninger med land som forsterker klimapolitikken og innfører karbonprising. Disse løsningene bør ta hensyn til at en del av landene som rammes hardest av CBAM, har et langt lavere inntektsnivå enn Europa og at en rettferdig byrdefordeling i henhold til Parisavtalen innebærer at enkelte av disse landene kan kutte utslipp tregere enn Europa. Det bør derfor ikke være et krav at de skal ha en identisk klimapolitikk til den europeiske, men føre en politikk som er i tråd med intensjonen i Parisavtalen.

CBAM på strøm og Statkrafts virksomhet i Albania

Kommisjonen legger opp til at det skal innføres en CO₂-grensetilpasningsmekanisme på strøm. Antall kraftkabler mellom EU og naboland har økt de siste årene. EU har ifølge kommisjonen 83 kraftforbindelser med 11 land hvor det i dag ikke er noen form for karbonprising. Det er fortsatt en liten andel av EUs strømforbruk som er importert, i gjennomsnitt 1-2% av EUs årlige strømforbruk. Med større andel variabel produksjon i form av sol og vind er kraftutveksling en effektiv måte å sikre stabil forsyning. EU har derfor et uttalt mål om å bygge mer nett og kraftforbindelser til tredjeland. Mange av disse landene har en svak klimapolitikk, og CBAM på strøm kan være viktig for å unngå at det bygges ut fossil energi for eksport til Europa. Det kan også være med på å tilrettelegge for økt utbygging av fornybar energi i tredjeland.

Kommisjonen foreslår at CO₂-innholdet i strøm beregnes ut fra best tilgjengelig data i respektivt tredjeland/region. Dersom det ikke er mulig, kan det brukes et vektet snitt av CO₂-intensiteten i kraftproduksjonen i EU. Det legges også opp til at det kan brukes

faktiske utslipp fra produksjon dersom følgende krav kan oppfylles:

- Det er inngått en PPA for strømmen som selges.
- Produksjonen er enten direkte knyttet til EU-nettet eller det kan vises at det ikke var flaskehalser mellom kraftverket og EU-nettet på tidspunktet for import.
- Alle systemoperatører i opprinnelsesland, mottakerland og eventuelle mellomliggende land har tildelt nett-kapasitet tilsvarende den mengden som importeres og på samme tidspunkt

Fra Statkrafts side stiller vi særlig spørsmål rundt kravet om at det ikke skal være flaskehalser mellom kraftverket og EU-nettet på tidspunktet for import. Så lenge det er en prisforskjell mellom to soner vil det per definisjon være en flaskehals. Om det ikke var en flaskehals ville det ikke vært ulike priser, og dermed heller ikke grunnlag for kraftutveksling. Vi mener dette kravet bør utdypes eller fjernes.

Statkraft har forståelse for at det kan være krevende å finne gode tekniske løsninger for CBAM på strøm, noe også EU-kommisjonen anerkjenner. Det er krevende å finne en balansegang mellom en innretning som sikrer at importert strøm betaler for eventuelle utslipp, men ikke er for byråkratisk. Statkraft selger en del av strømmen fra våre kraftverk i Albania videre på spotmarkedet i Europa, særlig både i Ungarn, Italia og Hellas. Slik forslaget er lagt opp nå, vil CO₂-innholdet i denne strømmen baseres sjablongmessig på gjennomsnittet av CO₂-intensiteten i markedet eller den marginale CO₂-intensiteten i markedet. Dette vil gjelde enten nasjonalt eller for landet som en del av en større region.

Statkraft mener CBAM må utformes slik at land utenfor EU får incentiver til å avkarbonisere kraftsektoren og bygge ut ny fornybar energi og eksportere deler av denne energien til EU uten å rammes av CBAM. For land med høy andel fornybar energi, som Albania, vil det å bli ilagt en CBAM på eksport av kraft svekke incentivene for videre utbygging for eksport til EU. Dersom CO₂-innholdet i strømmen fra Albania beregnes ut fra en regional kraftmiks vil dette gi et betydelig høyere CO₂-innhold, samtidig som Albania har begrensede muligheter til å påvirke kraftmiksen i naboland.

Denne utfordringen kan løses på flere måter:

- Unnta land med lavt CO₂-innhold i kraftproduksjonen fra CBAM. Så lenge målet er å unngå CO₂-import vil det å pålegge avgift på land med lav CO₂-intensitet i kraftmiksen kun bidra til å svekke incentivene til å investere i ny, fornybar energi.
- Inngå forhandlinger med land utenfor EU om regulatoriske grep de kan ta for å slippe CBAM.
- Benytte lands faktiske karbonintensitet i kraftmiksen og ikke regional kraftmiks som grunnlag for CBAM.

Effekten av CBAM på hydrogen

Gjennom vår satsning på nye forretningsområder har Statkraft en plan om betydelig vekst innenfor produksjon av grønt hydrogen, blant annet til produksjon av ammoniakk på Herøya og til bruk i produksjon av grønt stål hos CELSA Armeringsstål i Mo Industripark. En høy pris på CO₂ er en forutsetning for at grønt hydrogen skal være konkurransedyktig i markedet, men produksjon av hydrogen er kraftintensivt og i en konkurransesituasjon mot fossil energi og eventuelt hydrogen produsert utenfor Europa er grønt hydrogen avhengig av å få kompensert CO₂-elementet i kraftprisen.

EU har ikke foreslått at det skal innføres CBAM på import av hydrogen. Samtidig ser flere land i EU, som Tyskland, og EU-kommisjonen for seg at en del av etterspørselen etter hydrogen i Europa skal dekkes ved import. Om det viser seg at denne importen skjer i form av hydrogen hvor det er knyttet utslipp til produksjonen må kommisjonen komme tilbake med forslag til virkemidler for å begrense karbonlekkasje.

Industriell produksjon av grønt hydrogen er en ny næring og det er knyttet stor usikkerhet til hvordan et fremtidig marked vil se ut. For utviklingen av industrielle verdikjeder for grønt hydrogen ser vi at dagens kompensasjonsordninger er helt essensielle. Dersom det blir aktuelt med CBAM på hydrogen bør det utredes nøye, og om det innføres før verdikjeden for produksjon av grønt hydrogen er moden må det legges opp til at det fortsatt kan gis støtte.

For prosjektene Statkraft er involvert i er det viktig med langsiktige og stabile rammevilkår. Om CBAM utvides til å også inkludere indirekte utslipp bør det på samme måte være en gradvis innføring med en tilsvarende gradvis utfasing av støttesystemer, i dette tilfelle CO₂-kompensasjonsordningen.

Med vennlig hilsen
for Statkraft AS



Julie Wedege
SVP, Politikk og eierskap