

Nærings- og fiskeridepartementet

Høringsnummer: 26/2013

Høring om forslag til ny industrilov i EU, Industrial Accelerator Act

Vi viser til Europakommisjonens forslag til ny forordning om industriutvikling (Industrial Accelerator Act). Hydro takker for muligheten til å komme med innspill til høringsnotat og forskriftsforslag.

Hydro er den største produsenten av aluminium i EU/EØS med fem heleide aluminiumsverk i Norge, og har også betydelig produksjon av fornybar kraft. Basert på Norges unike kraftfortrinn, grønn teknologi og høykompetente fagarbeidere, har Hydro investert mer enn 20 milliarder i industriutvikling i Norge de siste årene. I 2024 produserte Hydro 70 % mer aluminium i Norge enn i 1990. Samtidig er utslippene av klimagasser fra våre aluminiumsverk redusert med 55 %. Aluminiumet Hydro produserer i Norge har et karbonfotavtrykk som er 75 % lavere enn det globale gjennomsnittet. Hydros fem aluminiumsverk i Norge produserer om lag 30 % av alt primæraluminium i EU/EØS.

Hydro ønsker Europakommisjonens forslag til Industrial Accelerator Act (IAA) velkommen, herunder at aluminium anerkjennes som et strategisk materiale i sentrale industrielle verdikjeder som bygg og anlegg, transport, energi og industriell produksjon. Dersom forordningen utformes godt, kan IAA bidra til å etablere «lead markets» for lavkarbonaluminium, styrke Europas industrielle grunnlag og redusere strategiske avhengigheter. For å kunne levere på disse målene er det imidlertid behov for avklaringer og forsterkninger i flere deler av forslaget. Særlig er det nødvendig å sikre rettidige og realistiske lavkarbonkrav, utvide virkeområdet for offentlige anskaffelsestiltak, og betydelig styrke kriteriene for unionsopprinnelse slik at de reelt støtter Europas råvaregrunnlag og industrielle verdikjeder. I det følgende fremhever Hydro våre viktigste anbefalinger til forbedringer av IAA, basert på forslagets hovedelementer.

Sikre en rettidig og troverdig definisjon av lavkarbonaluminium

Hydro støtter sterkt innføringen av lavkarbonkrav for aluminium som en bærebjelke for å etablere lead markets under IAA. Samtidig legger forslaget opp til at definisjonen av «lavkarbon» aluminium skal fastsettes gjennom fremtidige delegerte rettsakter under Construction Products Regulation (CPR) og forordningen Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR), hvor nødvendig forarbeid ennå ikke er igangsatt. Etter dagens tidslinje vil ESPR-studien for aluminium først ferdigstilles mot slutten av 2029. Dette innebærer en betydelig risiko for at økodesignkrav for aluminium vil komme senere enn kravene for konkurrerende materialer, særlig stål. Ettersom aluminium og stål konkurrerer direkte i mange sluttbruksområder, kan en slik utvikling gi konkurransevridning og svekke like konkurransevilkår. For å sikre forutsigbarhet og rettslig klarhet ber Hydro om at ESPR-arbeidsplanen for aluminium fremskyndes og ferdigstilles betydelig tidligere enn 2029, og i god tid før terskelen på 25 % aluminium i enkelte sektorer for offentlige anskaffelser etter planen skal tre i kraft.

For å være effektiv og troverdig må enhver lavkarbondefinisjon være sektorspesifikk og presis. Den bør bygge på et transparent, robust og uavhengig verifiserbart livsløpsbasert karbonfotavtrykk som omfatter utslipp i hele aluminiumets verdikjede. Etter Hydros vurdering må en troverdig definisjon av lavkarbonaluminium være forankret i fullstendig «cradle to grave»-regnskap for utslipp, basert på harmoniserte metoder for livsløpsanalyse (LCA) som reflekterer særtrekkene ved aluminiumsproduksjon. Dette inkluderer både oppstrøms aktiviteter som bauksittutvinning og aluminaraffinering, samt videreforedling, bruk og slutfase (avfallshåndtering og gjenvinning).

Metodikken bør baseres på lokasjonsbasert modellering av elektrisitetsforbruk, da dette best gjenspeiler de fysiske utslippsrealitetene og reduserer risikoen for skjevheter knyttet til kontrakts- eller markedsbaserte instrumenter som kan tilsløre faktisk utslippsprestasjon. Videre må metodikken for sekundæraluminium uttrykkelig anerkjenne at reell sirkularitet og avkarbonisering oppnås gjennom gjenvinning av skrap fra sluttbruk (post-consumer). Skrap fra produksjonsprosesser (pre-consumer) bør derfor tilordnes samme karbonfotavtrykk som primær råvare, ettersom å behandle dette som utslippsfritt kan overdrive klimaeffekten uten å gi reelle utslippsreduksjoner. Et slikt skille er nødvendig for å sikre rettferdig behandling av primær- og sekundærruter, opprettholde insentiver til effektiv materialbruk og støtte utviklingen av førstemarkeder for faktisk lavkarbonaluminium produsert i Europa.

Utvide omfanget av sektorer som omfattes av offentlige anskaffelser

IAA må bidra til å beskytte europeisk aluminiumsproduksjon mot urimelig konkurranse fra lavprisvarer med høyt karboninnhold som importeres fra tredjeland. Den samlede anvendelsen av lavkarbon- og unionsopprinnelseskriterier bør derfor styrkes i ordninger for offentlige anskaffelser og offentlig støtte, slik at rammeverket blir sammenhengende og robust. Dagens sektoravgrensning er imidlertid i stor grad begrenset til bygg, kjøretøy og utvalgte infrastrukturkategorier, og reflekterer ikke aluminiumets rolle som strategisk innsatsfaktor i økonomien for øvrig. Gitt at aluminium er essensielt i en rekke sektorer som

omfattes av offentlige anskaffelser og støtteordninger – herunder forsvar, jernbane, maritim sektor, luftfart og energiinfrastruktur – er det behov for en bredere og mer systematisk tilnærming. **Hydro anbefaler derfor at lavkarbon- og unionsopprinnelseskrav utvides til å omfatte alle aluminiumprodukter som brukes i relevante sektorer for offentlige anskaffelser.** Kravene bør bidra til mer forutsigbar etterspørsel, styrke investeringssignalene for lavkarbonteknologi og sikre at IAA leverer på sine industri-, klima- og sikkerhetsmål.

Styrke kravet til unionsopprinnelse for å støtte Europas råvaregrunnlag

Hydro støtter at det stilles obligatoriske krav til unionsopprinnelse i offentlige anskaffelser og offentlig støtte for aluminium. Samtidig avhenger effekten av slike krav av hvordan unionsopprinnelse defineres. Slik forslaget nå er utformet, legges det til grunn ikke-preferensielle opprinnelsesregler innenfor et geografisk virkeområde på mer enn 40 land, med hovedvekt på produktets siste vesentlige bearbeiding. Dette innebærer en risiko for at aluminiumprodukter kan kvalifisere som «unionsopprinnelse» etter begrensede prosesseringstrinn i Europa eller i ett av de 40+ landene, uten noen reell kobling til europeiske råvarer, primærproduksjon eller gjenvinning. Ikke-preferensielle opprinnelsesregler er normalt mindre detaljerte og mindre produktspesifikke enn de preferensielle reglene som benyttes i frihandelsavtaler, som ofte er strengere for å sikre reell opprinnelse.

I praksis åpner en «kun sluttprodukt»-tilnærming for omgåelser gjennom mellomliggende bearbeiding, hvor aluminium som opprinnelig er produsert og støpt utenfor Europa kan omsmeltes, støpes på nytt eller videreforedles i Europa (eller i de aktuelle 40+ landene) og likevel behandles som «europeisk». Et slikt utfall vil svekke insentivene til å opprettholde smelte- og gjenvinningskapasitet i EU/EØS – som er avgjørende for europeisk strategisk autonomi – og redusere kravet til unionsopprinnelse til en i hovedsak formell øvelse.

Eksempel

En primær aluminiumsingot med kinesisk opprinnelse eksporteres til Indonesia og bearbeides til en aluminium bolt. Ved import til EU kvalifiserer produktet som «Made in Europe» etter forslaget til Industrial Accelerator Act, fordi det oppfylles de ikke-preferensielle opprinnelsesreglene. Indonesia har en frihandelsavtale med EU, herunder forpliktelser på området offentlige anskaffelser. Samtidig er Indonesias aluminiumssektor i stor grad støttet av kinesisk, statstøttet kapital. Som følge av svake regler i IAA vil kinesisk primæraluminium kunne bli anerkjent som europeisk lokalt innhold.

For å unngå denne risikoen mener Hydro at unionsopprinnelse for aluminium bør fastsettes med utgangspunkt i landet hvor elektrolyse (smelting) finner sted, og landet hvor siste støpning skjer. Disse trinnene utgjør de mest verdiskapende og energiintensive leddene i verdikjeden, og det er her hoveddelen av utslipp, kapitalinvesteringer og risiko for

strategiske avhengigheter oppstår. En opprinnelsesforankring i disse leddene vil sikre at «unionsopprinnelse» reflekterer reell industriell aktivitet i Europa, fremfor minimal nedstrøms bearbeiding, og vil motvirke at subsidiert eller høykarbon aluminium får «bakdørsadgang» via mellomliggende land.

Behovet for en robust og troverdig definisjon av unionsopprinnelse har også betydning for den geografiske avgrensningen av hvem som kan omfattes. Samarbeid med betrodde partnere er viktig, men automatisk å gi en bred gruppe frihandelsavtalepartnere, tollunionspartnere eller «Government Procurement Agreement»(GPA)-signatarer samme anerkjennelse som unionsopprinnelse, vil etter Hydros vurdering svekke IAA betydelig. Det vil i begrenset grad styrke Europas egen råvaretilgang og industrielle kapasitet, men snarere etablere en stor «pool» av kvalifiserte tredjelandprodukter som ikke bidrar til produksjonskapasitet, industri messig robusthet eller strategisk autonomi i EU. Å gi generell tilgang til enkelte frihandelsavtalepartnere fra starten av IAA – særlig land der aluminiumsproduksjonen i stor grad er støttet av statlige aktører i tredjeland, eller der arbeids- og miljøstandarder ikke står i forhold til EUs krav – kan øke etiske, miljømessige og de-industrialiserings relaterte risikoer.

På denne bakgrunn anbefaler Hydro at kravet til unionsopprinnelse avgrenses til EU, EØS og EFTA-landene. Samlet utgjør disse landene en tett integrert aluminiumsverdikjede med langvarig industrielt samarbeid, regulatorisk harmonisering og felles mål om utslippskutt. Der det er hensiktsmessig, kan virkeområdet utvides gjennom delegerte rettsakter fremfor automatisk inkludering. Kriteriene må være tydelige og objektive, for eksempel regulatorisk tilpasning, gjensidighet og dokumenterte bidrag til å styrke Europas robusthet i verdikjeden.

Med hilsen
Norsk Hydro ASA