

Miljødirektoratet
Postboks 5672 Torgarden
7485 Trondheim

Høring om forskrift om CO2-kompensasjon

Vi viser til høring fra Miljødirektoratet 8 oktober 2021 om forslag til ny forskrift om CO2-kompensasjon til industrien for perioden 2021 til 2030. Hydro takker for muligheten til å kommentere på høringsnotatet og forskriftsforslaget.

Hydro støtter klimamålsettingene og satser på økt vekst med bærekraftig aluminium og ny industri innenfor batterier, fornybar energi og hydrogen. Omstillingen av energisystemet vil ha stor innvirkning på industrien. Den økonomiske bærekraften til industri bygget på fornybar kraft må opprettholdes samtidig som vi reduserer klimagassutslippene. CO2-kompensasjon er viktig for å sikre konkurransekraften til norsk kraftintensiv industri selv med en ambisiøs klimapolitikk. Tap av industriproduksjon til land uten prising av karbonutslipp fører til høyere globale utslipp av CO2. Det er derfor avgjørende at regjering og Stortinget står fast på sine forsikringer om å utnytte handlingsrommet i ordningen.

Ordningen med CO2-kompensasjon gjør at industrien kan få kompensert en andel av kraftkostnadene som skyldes påvirkningen på kraftprisen fra EUs system for handel med CO2-utslippskvoter (EU-ETS). Kompensasjon kan gis til kraftintensiv industri som er særlig utsatt for internasjonal konkurranse.

CO2-kompensasjonsordningen er svært viktig for den kraftintensive industrien i Norge og Europa. Ordningen springer ut av EU-ETS og motvirker at bærekraftig norsk og europeisk industri legger ned eller blir utkonkurrert av produkter fra markeder med mindre ambisiøs klimapolitikk og uten CO2-prising. Den sikrer at norsk industri som benytter 100% fornybar kraft ikke blir utkonkurrert av industri som bruker kullkraft. Ordningen gjør også Norge til et attraktivt sted for nye grønne investeringer, slik som hydrogen.

Det er meget bra at norske myndigheter har anerkjent karbonlekkasjerisikoen og viderefører ordningen med CO2-kompensasjon. Ordningen sikrer ikke bare verdiskaping i Norge og Europa. Den er et klimatiltak som sikrer konkurranseevnen til industri basert på fornybar kraft.

Ordningen har direkte betydning for industrien

Siden 2008 har Europeisk produksjon av aluminium blitt redusert med nesten 1/3, hovedsakelig i land som ikke har gjennomført EUs retningslinjer for CO2-kompensasjon. All kapasiteten har blitt erstattet av aluminiumsproduksjon utenfor Europa, særlig i Kina, som i stor grad bruker kullkraft til sin produksjon. Utviklingen understreker at karbonlekkasjevirkemidler også er et klimatiltak, da resultatet av karbonlekkasje er at EU importerer mer karbonintensivt aluminium enn hva man selv kunne laget. Europa er nå en netto importør av aluminium. Ordningen har også hatt direkte

betydning i Norge. Hydro besluttet i 2019 å starte opp igjen B-linjen ved Husnes. Videreføringen av CO2-kompensasjon i revidert ETS-direktiv var direkte medvirkende til denne beslutningen.

De fleste sentrale europeiske industriland benyttet ordningen fullt ut i forrige ETS-periode: Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland, Storbritannia, Hellas og Spania. I tillegg gav Finland, Slovakia og Latvia delvis kompensasjon. For den kommende ETS-perioden vil både Tyskland, Frankrike, Italia og Hellas benytte ordningen fullt ut. Frankrike har også varslet at industrien skal få forskudd på kompensasjonsutbetalingen for 2022 på grunn av de svært høye kraftprisene i Europa.

Enkelte land har tatt sikte på å redusere ordningen i den kommende ETS-perioden. I Nederland har dette ført til at Aldel har stengt aluminiumsproduksjon på grunn av høye kraftpriser og manglende CO2-kompensasjon. Selskapet ønsker samme ordning som sine konkurrenter i Tyskland og Frankrike, og Nederlandske myndigheter revurderer nå sitt tidligere standpunkt. Ved Hydros deleide aluminiumsmelter i Slovakia blir kapasiteten redusert med 40 % i 2022, hovedsakelig på grunn av høye kraftpriser og usikkerhet knyttet til fremtidig CO2-kompensasjon i landet. Smelteren er en av de nyeste, reneste og mest effektive i Europa. En ytterligere reduksjon av kapasiteten vil komme dersom Slovakiske myndigheter ikke bedrer de langsiktige rammebetingelsene knyttet til CO2-kompensasjon raskt. Gitt at etterspørselen etter aluminium er økende, vil en nedstenging av Europas nyeste aluminiumsanlegg ventes å bidra til økte CO2-utslipp globalt og kunne bli et tydelig eksempel på karbonlekkasje. Det vil også øke avhengigheten av import av aluminium til Europa, et metall som EU-kommisjonen anser som svært viktig for EUs strategiske agenda og økte regionale forsyningsevne.

CO2-kompensasjon vil også være svært viktig for utviklingen av nye verdikjeder for produksjon av hydrogen basert på fornybar kraft i Norge. En stor del av de løpende kostnadene til hydrogenproduksjon er knyttet til kraftinnkjøp, og kostnadene som forårsakes av CO2-prispåslaget i norsk kraft blir betydelig for denne bransjen. For å kunne utvikle en ny næring og ta internasjonale posisjoner i markedet vil det være avgjørende for norsk hydrogenbransje å kunne konkurrere på like vilkår som bedrifter ellers i verden som ikke har det samme CO2-prispåslaget.

Den norske ordningen vs. andre land.

Norge bruker en større andel av inntektene fra salg av CO2-kvoter til CO2-kompensasjon enn andre land. Dette skyldes at kvoteinntektene i Norge er kunstig lave sammenlignet med gjennomsnittet i EU. De fleste EU-land har store inntekter fra salg av CO2-kvoter til kraftsektoren. Kraftsektoren i Norge kjøper ikke kvoter fordi all kraftproduksjon er fornybar. I tillegg består kvotepliktig sektor i Norge i stor grad av industribedrifter som er svært eksponert for karbonlekkasje. Disse bedriftene får tildelt en andel av sine kvoteforpliktelser vederlagsfritt, og kjøper ikke kvoter i like stor grad. Dette gjenspeiler Norges fortrinn som industrinasjon bygget på fornybare energiresurser, og understreker også ordningens betydning for norsk elektointensiv industri.

Den norske regjeringen har i forslag til forskrift foreslått at maksimal støtteintensitet for 2021-2030 settes til 75 %. Dette utnytter det generelle handlingsrommet i ESAs retningslinjer for støtte til sektorer på den såkalte karbonlekkasjelisten. Norge har hatt samme støttenivå som de fleste andre store industriland som benytter ordningen. Tall fra EU-kommisjonen fra 2018 viser at de

fleste store industrilandene i Europa har utnyttet ordningen fullt ut, inkluderte Tyskland, Frankrike og Spania.

For ETS fase 4 har ingen land ennå fått godkjent sine ordninger, siden Kommisjonen publiserte energieffektivitetsfaktorer og CO₂-faktorer først i slutten av november 2021. Både Tyskland, Frankrike, Italia og Hellas ønsker imidlertid å utnytte ordningen fullt ut i denne perioden, og vil i tillegg benytte det såkalte GVA-alternativet i retningslinjene punkt 31 og 32, som gir mulighet for høyere støtteintensitet enn 75 % i særlige tilfeller.

Det er viktig for industrien å kunne konkurrere på like vilkår som samme type industri i både Europa og andre verdensdeler. For konkurransesituasjonen i Europa bør norske myndigheter derfor utnytte handlingsrommet i retningslinjene fra ESA på samme måte som Europas store industriland. Dette er særlig viktig for sektorer som er utsatt for store svingninger i både energi- og råvaremarkedene på innkjøpssiden, og de globale engros-markedene på salgssiden. Over en ti-årsperiode vil det være stor sannsynlighet for at svingninger i disse markedene gjør at GVA-alternativet bør anvendes.

Hydro ber på denne bakgrunn om at Miljødirektoratet også notifiserer alternativet for økt støtteintensitet i særlige tilfeller som er hjemlet i ESAs retningslinjer punkt 31 og 32.

Omfang av CO₂-kompensasjon 2021-2030

Miljødirektoratet har i høringsnotatet for CO₂-kompensasjons-forskriften antatt at ordningen vil koste 60 til 70 milliarder kroner over en 10-års periode. Dette er et estimat basert på antakelser om industriell produksjon og CO₂-priser, med flere usikkerhetsfaktorer. De største usikkerhetsfaktorene er utviklingen i CO₂-prisen og hvor mye og hva slags hydrogenproduksjon som blir realisert. Storskala hydrogenproduksjon basert på elektrolyse (grønt hydrogen) vil kreve mye kraft, og dermed øke budsjettposten for CO₂-kompensasjon. Hydrogen basert på naturgass og CCS (blå hydrogen) er mindre kraftintensivt og vil gi et mindre utslag på ordningen.

Ordningen blir etter hvert en betydelig budsjettpost, men dette vil mer enn motsvares av en formidabel inntektsøkning for staten. Økt CO₂-pris gir høyere kraftpris og dermed store merinntekter fra kraftbransjen gjennom økt utbytte og skatteinntekter. I tillegg får staten høyere inntekter fra salg av CO₂-kvoter til industrien. Beregninger fra Norsk Industri viser at økningen i det offentliges samlede inntekter fra kvoteauksjoner og skatt og utbytte fra kraftsektoren på grunn av CO₂-kvoteprisen vil være over fem ganger høyere enn antatte utgifter til CO₂-kompensasjon i perioden 2021-2030.

Faktor for CO₂-prispåslag

EU-kommisjonen har nylig publisert CO₂-prisfaktorer for hvert enkelt land i EU. I høringsnotatet har Miljødirektoratet foreslått en faktor på 0,53 basert på en analyse av hva faktoren vil bli i gjennomsnitt for 2021 til 2025 gitt normale vær-år. Denne metoden avviker fra de primære metodene i retningslinjene punkt 10 og 11, men fordi EUs retningslinjer ikke er direkte rettslig bindende i EØS, kan ESA godkjenne støtte basert på andre beregningsmetoder hvis de notifiseres av EFTA-EØS-statene.

Hydro mener Miljødirektoratets valg av fremoverskuende analyse for å fastsette CO₂-prisfaktor er en god løsning. Det skaper større forutsigbarhet, gir en mer riktig faktor for perioden enn regressive analyser og skaper større legitimitet for CO₂-kompensasjonsordningen. At faktoren

ligger lavere enn forrige støtteperiode er en forventet utvikling siden kraftsystemet i Europa får en stadig høyere andel fornybar kraftproduksjon slik at antallet timer i året der kraftprisen settes av gass- eller kullkraftverk over tid blir stadig lavere.

Avkortningsfaktor for egenkraftproduksjon

Forskriftsforslaget fastslår at det fortsatt er eierskapssituasjonen til kraftanlegg 14. mai 2012 som skal ligge til grunn for beregning av egen kraftproduksjon som går til avkortning av kompensasjonen. Det følger av dette at industrien kan investere i ny kraftproduksjon i samme konsern som mottaker av CO2-kompensasjon uten avkorting. Hydro mener at forskriften bør ha en klarere formulering om at ny kraftproduksjon i samme konsern som mottaker av CO2-kompensasjon ikke inngår i beregning av avkortningsfaktoren når investeringsbeslutning er tatt 15. mai 2012 eller senere.

Krav til bruk av kompensasjonsmidlene

Det er kun bedrifter innenfor elektrointensive sektorer som er særlig utsatt for karbonlekkasje som kan motta CO2-kompensasjon. De bedriftene som ønsker å søke om støtte må gjennomføre en egen energikartlegging og oppfylle ett av følgende tre krav:

- a) implementere anbefalinger fra kartleggingsrapporten som har tilbakebetalingstid på under tre år, eller,
- b) sørge for at minst 30 % av deres kraftforbruk stammer fra fornybare energikilder, eller
- c) investere minst 50 % av kompensasjonen i prosjekter som gir betydelige utslippsreduksjoner godt under utslippsstandarden for tildeling av frikvoter.

Disse kravene gjenspeiler de alternativene som EU-kommisjonen har satt i sine retningslinjer. Norske bedrifter som mottar støtte vil uten unntak tilfredsstille alternativ b), siden nesten all kraftproduksjon i Norge er fornybar.

Hydro mener at det ikke bør stilles krav til mottakere av kompensasjon ut over det som fremkommer av retningslinjene. Ordningen skal motvirke karbonlekkasje og gi europeisk industri vilkår som gjør det mulig å konkurrere globalt. I Norge betyr dette å kompensere for en CO2-kostnad som industrien ikke skulle hatt i et fornybart kraftsystem. CO2-kompensasjon i Norge er med på å ivareta konkurranseevnen til industri basert på fornybar kraftproduksjon. Slikt sett er ordningen et klimatiltak i seg selv. Støtte til prosjekter som reduserer direkte klimagassutslipp bør gis fra sak til sak, avhengig av hvilken teknologi det er snakk om og hvor store utslippsreduksjoner man kan oppnå

Vennlig hilsen

for Norsk Hydro ASA

Jostein Røynesdal

Energy Strategy and Policy Analyst