

Innspill til ny forordning om industriutvikling, Industrial Accelerator Act (IAA)

Innledning og formål

Industrial Accelerator Act (IAA) er ment å etablere et rammeverk for å akselerere industriell omstilling i Europa, gjennom tiltak som skal redusere investerings- og markedsrisiko i energiintensiv og strategisk viktig industri. Virkemidlene omfatter blant annet etterspørselsrettede mekanismer (*lead markets*), raskere tillatelsesprosesser og tiltak for å styrke Europas industrielle robusthet.

IAA er utformet som en overordnet rammeforordning. Forslaget fastsetter retning og virkemiddeltyper, men overlater mange avgjørende avklaringer til implementeringsfasen gjennom delegerte rettsakter og samspill med eksisterende regelverk. Samtidig er forslaget tydelig sektor-innrettet, ved at enkelte material- og energiintensive sektorer – særlig stål, sement og aluminium – brukes som referanse i virkemiddelutformingen, mens andre deler av prosessindustrien behandles mer generisk.

Hovedbudskap

- **IAA kan bidra til å forsterke eksisterende strukturelle forskjeller mellom EU-intern industri og Norge**, selv der formelle kriterier er teknologinøytrale og ikke-diskriminerende, særlig gjennom valg gjort i implementeringsfasen.
- **IAA er i praksis innrettet mot et begrenset antall sektorer**, særlig stål, sement, batterier, hydrogen og grønne teknologier, der etterspørselsvirkemidler, offentlige anskaffelser og produktkrav kan påvirke produksjon og investeringer direkte.
- **Norsk prosessindustri har et annet industrielt utgangspunkt**, med begrenset stålproduksjon, men med hovedvekt på aluminium, ferrolegeringer samt metall- og kjemikalieproduksjon. Produksjonen er ofte i stor grad elektrifisert og basert på fornybar kraft, og videre utslippsreduksjoner er i hovedsak knyttet til prosessutslipp.
- **Dette kan gi andre virkningsmekanismer av IAA for norsk industri**, der effektene av etterspørselsvirkemidler og produktkrav i større grad kan forventes å komme indirekte via nedstrøms verdikjeder, og der utforming av terskler, definisjoner og dokumentasjonskrav blir særlig viktig.
- **Små metodiske valg i implementeringen kan få verdikjedefeffekter**, særlig for oppstrøms leverandører av innsatsmaterialer som inngår i europeiske verdikjeder.
- **For norsk prosessindustri er samspillet mellom IAA og eksisterende virkemidler**, særlig ETS, CBAM, CRMA og rammer for infrastruktur og kapital, avgjørende for investeringsforutsigbarhet og faktisk omstilling.
- **For deler av norsk prosessindustri er CO₂-fangst og -lagring en nødvendig systemforutsetning for videre utslippsreduksjoner**. IAA behandler CO₂-håndtering mer indirekte enn kraft og hydrogen, noe som gjør det relevant å følge hvordan regelverket i praksis samspiller med utvikling av CO₂-infrastruktur, inkludert grensekryssende transport og lagring.

IAA som styringsramme og betydning for norsk prosessindustri

IAA kombinerer virkemidler som påvirker etterspørsel, markedsutforming og prioritering, med tiltak som retter seg mot industriell omstilling og tillatelsesprosesser. Forslaget legger i begrenset grad opp til direkte støtte, og i større grad til styring gjennom rammebetingelser og markedsdesign. For norsk prosessindustri, som i hovedsak er plassert utenfor EU og oppstrøms i verdikjedene, samt leverer innsatsmaterialer til videreforedling i EU, kan dette innebære at virkningene av IAA i stor grad vil materialisere seg indirekte.

Hvordan krav, terskler og definisjoner fastsettes i delegerte rettsakter, vil være avgjørende for hvilke produkter og aktører som omfattes, og for hvordan etterspørsel kanaliseres gjennom verdikjedene. Dette gjelder særlig for

etterspørselsrettede virkemidler som *lead markets* og krav i offentlige anskaffelser, der det foreløpig er usikkerhet knyttet til i hvilken grad oppstrøms produksjon av innsatsmaterialer vil bli direkte adressert.

IAA må også forstås i lys av en bredere utvikling der EU søker å styrke egen strategisk industriell kapasitet gjennom økt intern lokalisering av produksjon og videreforedling. Selv der tredjeland ikke eksplisitt ekskluderes, kan virkemidler, prioriteringer og kriterier i praksis favorisere produksjon innenfor EU. For norsk prosessindustri innebærer dette et behov for oppmerksomhet rundt hvordan rammeverket samlet sett kan påvirke konkurranseforhold og investeringsbeslutninger, selv uten formelle lokaliseringskrav. Dette for at vi kan fortsette å være en relevant partner for EU-landene. Eksempelvis er aluminium omtalt eksplisitt og sektorvis i IAA, til tross for begrenset primæraluminiumsproduksjon i EU i dag, som kan være en fremoverskuende industripolitisk ambisjon.

Ulike industrielle utgangspunkt

IAA bygger på en erkjennelse av at europeisk industri har ulike utgangspunkter for omstilling. Prosess21 har dokumentert at norsk prosessindustri skiller seg fra mye av EU-industrien ved at energirelaterte utslipp i stor grad allerede er redusert gjennom elektrifisering basert på fornybar kraft. De gjenværende utslippene er i hovedsak prosessutslipp, som krever tiltak som prosessendringer, CO₂-fangst og -lagring eller alternative biobaserte råstoff.

Dette innebærer at virkemidler som i stor grad er utviklet for sektorer der energisubstitusjon fortsatt gir store utslippskutt – som stål og sement – kan få andre og mer indirekte virkninger for norsk industri. I en slik kontekst blir forutsigbarhet i rammeverk, klare langsiktige krav og sammenheng mellom virkemidler viktigere enn kortsiktige markeds- eller prissignaler.

Dette innebærer ikke bare at virkemidlene kan få andre virkninger for norsk industri, men også at insentivstrukturen i IAA i begrenset grad er tilpasset industrier som allerede har gjennomført hoveddelen av energirelatert omstilling. For slike industrier kan ytterligere utslippsreduksjoner være mer kapitalintensive, mer irreversible og i større grad avhengige av infrastrukturløsninger utenfor bedriftskontroll.

Verdikjeder, opprinnelse og metodiske valg

IAA berører spørsmål knyttet til opprinnelse og markedsadgang, både eksplisitt og gjennom kriterier for deltakelse i ulike virkemidler. Norsk prosessindustri er tett integrert i europeiske verdikjeder, særlig som leverandør av metaller og materialer som inngår i videreforedling i EU. I slike verdikjeder kan selv relativt små valg i definisjoner, dokumentasjonskrav og terskler få store konsekvenser, ettersom oppstrøms aktører har begrenset mulighet til å tilpasse produkt eller produksjonslokalisering på kort sikt.

Infrastruktur og CCS

For deler av norsk prosessindustri er CO₂-fangst og -lagring en forutsetning for videre utslippsreduksjoner i eksisterende fabrikker. IAA omtaler CO₂-håndtering mer indirekte enn kraft og hydrogen, og primært gjennom samspill med annet regelverk. For norsk industri vil derfor samordning mellom IAA, ETS og utvikling av relevant infrastruktur være viktig for å vurdere hvordan regelverket samlet påvirker investeringsvilkår og gjennomføringsevne.

Avsluttende refleksjon

Prosess21-arbeidet viser at norske produkter allerede inngår i flere kritiske og strategiske europeiske verdikjeder, særlig gjennom energiintensiv prosessindustri og produksjon av innsatsmaterialer med høy kapital- og kompetanseintensitet. Samtidig er IAA utformet som et overordnet rammeverk, der sentrale avklaringer om virkemiddelbruk, sektoravgrensning og praktisk anvendelse i stor grad er utsatt til implementeringsfasen.

For norsk prosessindustri vil den faktiske betydningen av IAA derfor avhenge av hvordan forordningen følges opp gjennom delegerede rettsakter, gjennomføringsbestemmelser og samspill med eksisterende regelverk som ETS, CBAM og CRMA. Dette gjelder særlig utforming av terskler, definisjoner, dokumentasjonskrav og kriterier for markedsadgang, som kan få uforholdsmessig store virkninger i integrerte verdikjeder der norsk industri inngår som oppstrømsleverandør.

For Norge, som ikke deltar fullt ut i EUs industripolitiske beslutningsstrukturer, reiser IAA særlige spørsmål knyttet til forholdet mellom forpliktelser og innflytelse. Når sentrale avklaringer knyttet til virkemiddelbruk, prioritering og

kriterier utsettes til implementeringsfasen, kan dette skape usikkerhet for aktører i Norge som er tett integrert i europeiske verdikjeder, men med begrensede muligheter til å påvirke endelig utforming.

For kapitalintensiv prosessindustri med lange investeringshorisonter er timing og forutsigbarhet i regulatoriske rammer avgjørende. Beslutninger knyttet til lokalisering, teknologi og infrastruktur kan være irreversible over flere tiår. I denne sammenheng er det viktig at implementeringen av IAA gir tilstrekkelig rom for læring, justering og harmonisering med eksisterende regelverk, før bindende krav og prioriteringer fastlegges.

Med vennlig hilsen

Lars Petter Maltby
Direktør for Prosess21

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskreven signatur.