

Omsetningskrav for biodrivstoff: innføring av krav for ikke-veigående maskiner og økt krav for veitrafikk

Bakgrunn

Norge inngikk i 2019 en klimaavtale med EU. Avtalen innebærer blant annet at Norge skal redusere de ikke-kvotepliktige utslippene med 40 prosent i 2030 sammenliknet med 2005. Basert på dette, er det fastsatt forpliktende utslippsbudsjett for årene 2021-2030. Forslaget i dette høringsnotatet skal bidra til å redusere klimagassutslippene i tråd med denne forpliktelsen. Videre har regjeringen signalisert i Hurdalsplattformen at den vil *"skjerpe kravene til innblanding av andregenerasjons biodrivstoff for alle relevante transportformer"*.

Meld. St. 13 (2020-2021) Ein klimaplan for 2021-2030 inneholder en plan for å kutte de ikke-kvotepliktige klimagassutslippene. I planen ble det lagt til grunn at økt bruk av bærekraftig biodrivstoff i veitrafikken og anleggsgas utslippene kan gi utslippskutt på 5,5 millioner tonn CO₂ i perioden 2021-30. Dette var basert på videreføring av volumet for omsetning av biodrivstoff i veitrafikk og innføring av omsetningskrav for anleggsgas fra 2022 som fram mot 2030 blir økt til same nivå som i veitrafikken.

På bakgrunn av dette har Miljødirektoratet, på oppdrag fra KLD, levert en konsekvensutredning av økt omsetningskrav for biodrivstoff i veitrafikk og nytt omsetningskrav i anleggsgas (heretter omtalt som omsetningskravet for ikke-veigående maskiner). På oppdrag fra KLD har Miljødirektoratet også utarbeidet forskriftsforslag for videreføring av kravet til klimagassreduksjon for drivstoff i produktforskriften § 2-21.

Hovedpunkter i forslaget som legges på høring

På vegne av Klima- og miljødepartementet sender Miljødirektoratet med dette på høring forslag til følgende endringer i produktforskriften kapittel 3 og § 2-21:

- Innføring av nytt omsetningskrav for avansert biodrivstoff til ikke-veigående maskiner fra 1. juli 2022. Det legges ut to alternative nivåer på høring, på 6 og 10 %. Det foreslås en fleksibel innretning mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, slik at overoppfyllelse med avansert biodrivstoff i det ene kravet kan medregnes i det andre.
- Opptrapping av omsetningskravet for biodrivstoff til veitrafikk fra 1. juli 2022 til et nivå som er estimert til å gi 600 millioner liter biodrivstoff i 2022 og 2023.
- Videreføring av kravet til klimagassreduksjon fra drivstoff i produktforskriften § 2-21.

Det er også foreslått flere justeringer i produktforskriften kapittel 3 for å gjøre den tydeligere og enklere å forstå.

Forslag til to alternative nivå på omsetningskravet for ikke-veigående maskiner

Det er utredet to alternative nivå på omsetningskravet for ikke-veigående maskiner, på 6 % og på 10 %, vist i Tabell 1. I høringsnotatet presenteres gjennomgående disse to alternativene, men det presiseres at det også kan være aktuelt å fastsette et annet nivå. Siden kravet er foreslått innført 1. juli 2022 vil gjennomsnittlig andel biodrivstoff i 2022 tilsvare halvparten av det valgte nivået. Kravet skal kun kunne bli oppfylt med avansert biodrivstoff, i tråd med anbefaling fra Miljødirektoratet.

Tabell 1 Forslag til nivå og skissert volum biodrivstoff i alternativene for omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.

Omsetningskrav for avansert biodrivstoff til ikke-veigående maskiner	2022	2023
Alternativ 1	6 %	6 %
Gjennomsnittlig, årlig andel biodrivstoff	3 %	6 %
Volum biodrivstoff (mill. liter)	27	53
Alternativ 2	10 %	10 %
Gjennomsnittlig, årlig andel biodrivstoff	5 %	10 %
Volum biodrivstoff (mill. liter)	45	88

Tilgangen på konvensjonelt biodrivstoff er god, men det er fortsatt svært begrenset produksjon av avansert biodrivstoff. I 2020 ble det brukt 330 millioner liter avansert biodrivstoff i veitrafikk i Norge, som tilsvarer omtrent 8 % av global produksjon. Produksjonen av avansert biodrivstoff er forventet å øke, men det er også den globale etterspørselen.

Forslag til forenklet utforming av omsetningskravet for veitrafikk

På grunn av dobbelttelling av avansert biodrivstoff i dagens omsetningskrav for veitrafikk, kombinert med et høyt delkrav til avansert biodrivstoff, er det overordnede omsetningskravet for veitrafikk i forskrift vesentlig høyere enn fysisk omsetning av biodrivstoff som kreves for å oppnå kravet. I 2021 er kravet på 24,5 %, men fysisk omsetning av biodrivstoff for å oppfylle kravet vil være mellom 12,25 og 15,5 %. Differansen vil bli større ved økning av omsetningskravet og ved økning av delkravet til avansert.

For å gjøre omsetningskravet enklere å forstå og mindre misvisende med tanke på hvilken fysisk andel biodrivstoff som kreves for å oppfylle kravet, er det foreslått å endre ordlyden i forskriften slik at det kun er dobbelttelling av avansert biodrivstoff utover delkravet. Forslaget vil ikke ha noen praktisk betydning for volum biodrivstoff som kreves for å oppfylle kravet, fordelingen på

avansert/konvensjonelt eller insentivene for å bruke avansert biodrivstoff. Nivåene på gjeldende krav i 2021 med ny ordlyd er vist i Tabell 2.

Tabell 2 Forslag til endret ordlyd i forskriften slik at det kun er dobbelttelling av avansert biodrivstoff utover delkravet. Vist for gjeldende krav i 2021.

	Gammel ordlyd	Ny ordlyd
Omsetningskrav	24,5 %	15,5 %
Minimumskrav avansert	9 %	9 %
<i>Fysisk andel biodrivstoff som følge av kravet</i>	12,25 – 15,5 %	12,25 – 15,5 %

Forslag til omsetningskrav for veitrafikk på 17 % biodrivstoff og 12,5 % avansert i 2023

For veitrafikk har Miljødirektoratet estimert hvilket nivå på omsetningskravet (i volum%) som trengs for å oppnå 600 millioner liter biodrivstoff per år. Alternativet som er foreslått, og skisserte volum biodrivstoff, er vist i Tabell 3. I forslaget er det plass til samme volum konvensjonelt biodrivstoff som i 2020 (tilsvarer 4,5 % i 2023). Det foreslås å innføre kravet 1. juli 2022. For å unngå justeringer på kravet fram og tilbake, foreslås det at nivået som er estimert å gi 600 millioner liter biodrivstoff totalt og 4,5 % konvensjonelt i 2023 innføres 1. juli 2022, for så å videreføres til 2023. Kravet for 2022 vil beregnes som et snitt av kravet før og etter 1. juli 2022. Dette gjennomsnittet anslås også å gi rundt 600 millioner liter totalt i 2022, men en noe lavere andel avansert, se tabellen under.

Dobbelttellingen av avansert biodrivstoff utover delkravet gir fortsatt et betydelig insentiv til å oppfylle omsetningskravet med høyest mulig andel avansert. Derfor kan det foreslåtte omsetningskravet føre til et lavere volum enn 600 millioner liter, dersom delkravet til avansert biodrivstoff overoppfylles. Spennet i fysisk andel biodrivstoff dersom det kun brukes avansert biodrivstoff og dersom delkravet akkurat oppfylles er på mellom 14,75 og 17 % i 2023. Minimalt volum biodrivstoff dersom det kun brukes avansert er også vist i Tabell 3.

Tabell 3 Forslag til nivå på omsetningskrav og volum biodrivstoff (millioner liter). Kravet for 2022 er et gjennomsnitt av kravet før og etter 1. juli 2022.

	2022	2023
Omsetningskrav	16,25 %	17,0 %
Delkrav avansert	10,75 %	12,5 %
Andel konvensjonelt biodrivstoff	5,5 %	4,5 %
Fysisk andel biodrivstoff som følge av kravet	13,5 - 16,25 %	14,75 - 17 %
Minimalt volum biodrivstoff (mill. liter)	501	528
Maksimalt volum biodrivstoff (mill. liter)	604	609
Maksimalt volum konvensjonelt (mill. liter)	204	161
Minimum volum avansert (mill. liter)	399	448

Samlet utslippseffekt av de foreslåtte kravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner

De beregnede utslippseffektene av de foreslåtte omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner er vist under. Siden det er foreslått en fleksibel innretning mellom omsetningskravene, vil man ikke kunne garantere hvordan volumene biodrivstoff og tilhørende effekter fordeles mellom veitrafikk og ikke-veigående maskiner. Summen av effektene som er beregnet for ikke-veigående maskiner og veitrafikk til sammen vil imidlertid være lik.

Effektene her er vist sammenlignet med nullalternativene, som er at det ikke er omsetningskrav for ikke-veigående maskiner og at dagens krav i veitrafikk videreføres. For omsetningskravet i veitrafikk er det usikkert hvor mye avansert biodrivstoff omsetterne vil bruke over delkravet. Dette gir usikkerhet i hvor stort volum biodrivstoff forslaget vil gi i veitrafikk. Ved beregning av nytteeffekter og kostnader er det lagt til grunn at delkravet i forslaget og nullalternativet ikke overopppylles. Effekten av de foreslåtte nivåene på det nasjonale utslippsregnskapet er vist i Tabell 4.

Tabell 4 Utslippseffekt på det nasjonale utslippsregnskapet i 2022 og 2023.

	Reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap 2022 (tonn CO ₂ -ekv)	Reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap 2023 (tonn CO ₂ -ekv)
Alternativ 1, ikke-veigående maskiner (6 %)	67 000	132 000
Alternativ 2, ikke-veigående maskiner (10 %)	111 000	220 000
Veitrafikk (17 %)	69 000	134 000
Sum alternativ 1	136 000	266 000
Sum alternativ 2	180 000	354 000

Dersom forslaget på 17 volum% omsetningskrav for biodrivstoff i veitrafikk videreføres fram til 2030, gir det en total reduksjon i nasjonale CO₂-utslipp i hele perioden 2022-2030 på omtrent 1 million tonn, sammenliknet med å videreføre dagens omsetningskrav. Videreføring av forslaget på omsetningskrav for ikke-veigående maskiner på 10 % gir en utslippsreduksjon på 1,8 millioner tonn i samme periode. Med alternativet på 6 % blir reduksjonen fra omsetningskravet for ikke-veigående maskiner på 1,1 millioner tonn. Dette er grove estimater.

Tabell 5 viser global utslippseffekt inkludert estimater for risiko for utslipp fra indirekte arealbruksendringer (ILUC). Hvis globale livsløpsutslipp inkludert estimerte ILUC-utslipp for biodrivstoffet inkluderes, er utslippsreduksjonene noe lavere enn i det nasjonale utslippsregnskapet for ikke-veigående maskiner. Forslaget i veitrafikk innebærer både økt volum avansert biodrivstoff, men også en forskyvning fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff med høyere klimanytte. Derfor er de globale utslippsreduksjonene inkludert estimerte ILUC-utslipp større enn reduksjonen i det nasjonale utslippsregnskapet for veitrafikk.

Risiko for ILUC-utslipp er svært vanskelig å kvantifisere og avhenger av flere faktorer. Utslipp fra indirekte arealbruksendringer kan redusere eller i verste fall annullere hele utslippsreduksjonen fra bruk av konvensjonelt biodrivstoff. Indirekte arealbruksendringer utgjør også en risiko for biologisk mangfold. På bakgrunn av dette promoterer ikke konvensjonelt biodrivstoff i EU-kommisjonens forslag til nye reguleringer i "Klar for 55" (*Fit for 55*). EU har også klassifisert palmeolje til å ha høy risiko for ILUC.

Tabell 5 Reduksjon i globale utslipp inkludert estimerte ILUC-utslipp i 2022 og 2023.

	Reduksjon i globale utslipp, inkl. estimerte ILUC-utslipp 2022 (tonn CO ₂ -ekv)	Reduksjon i globale utslipp, inkl. estimerte ILUC-utslipp 2023 (tonn CO ₂ -ekv)
Alternativ 1, ikke-veigående maskiner (6 %)	64 000	124 000
Alternativ 2, ikke-veigående maskiner (10 %)	105 000	205 000
Veitrafikk (17 %)	114 000	281 000
Sum alternativ 1	178 000	405 000
Sum alternativ 2	219 000	486 000

Innretning og effekter av nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner

Anleggsdiesel brukes i mange ulike næringer

Salget av anleggsdiesel var på 920 millioner liter i 2020.¹ Anleggsdiesel benyttes til mange ulike formål og næringer. Kartleggingen av markedet viser at bygg- og anleggssektoren er den største forbrukeren, men det brukes også betydelige volum til drift av havner og flyplasser, i varehandelen, i jordbruket og i bergverksvirksomheter. Det brukes også noe anleggsdiesel i sjøfart, blant annet i fritidsbåter. I tillegg overlapper bruken av anleggsdiesel med andre typer flytende drivstoff og brenslere som ikke er ilagt veibruksavgift, nemlig marin gassolje og fyringsolje, ved at disse drivstofftypene kan brukes til noen av de samme formålene. Tilsvarende vil biodieselprodukter som kan erstatte anleggsdiesel også kunne brukes som erstatning for fyringsolje og marin gassolje. Avgiftsregelverket skiller i utgangspunktet heller ikke på hvilket formål ulike drivstofftyper går til, annet enn til veitrafikk. På grunn av veibruksavgiften skilles det på drivstoff og biodrivstoff som går til *veitrafikk*.²

De samme omsetterne som i veitrafikk vil omfattes av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner

Omsetningskravene i produktforskriften rettes mot de som er avgiftspliktige for drivstoffet i henhold til særavgiftsforskriften. Miljødirektoratets kartlegging viser at det vil være de samme 12 omsetterne som er pålagt omsetningskravet i veitrafikk som vil omfattes av det nye kravet. Ingen nye aktører vil omfattes slik markeds situasjonen er i dag.

¹Med anleggsdiesel menes det her merket diesel som er ilagt grunnavgift. Veibruksavgiften på drivstoff omfatter diesel som benyttes til veibruk, mens diesel til andre formål belastes med grunnavgift på mineralolje. For diesel utgjør veibruksavgiften og grunnavgiften henholdsvis 3,52 og 1,76 kroner pr liter i 2022. For å skille bruksområdene fra hverandre merkes diesel som benyttes til annet enn veibruk med farge og sporstoff.

² For bensin er all bensin i utgangspunktet omfattet av veibruksavgiften.

Nytt omsetningskrav rettes mot drivstoff og brensler til ikke-veigående maskiner

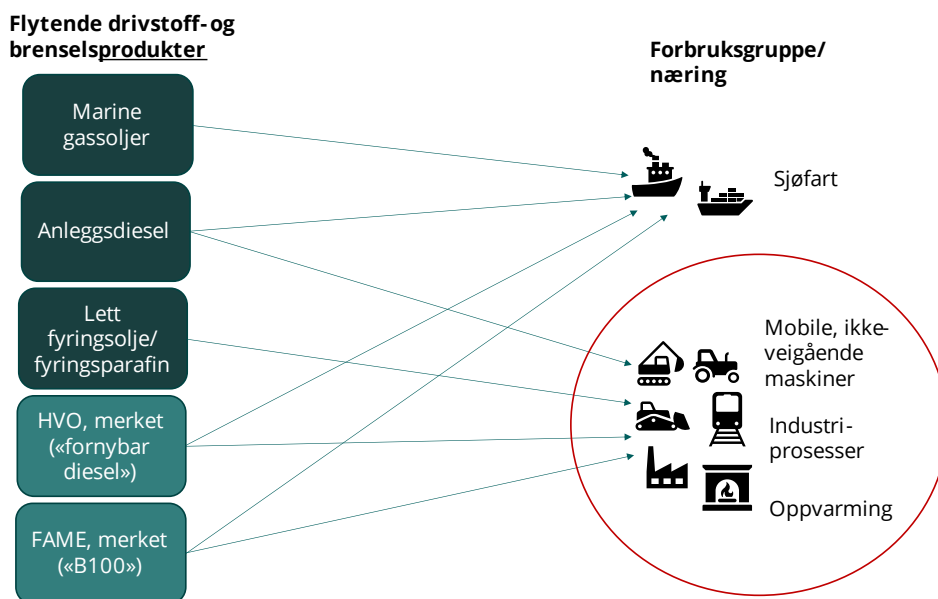
Basert på Miljødirektoratets anbefaling er det foreslått at omsetningskravet rettes mot "*totalt omsatt volum flytende drivstoff og flytende brensler til andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring*", og at kravet kun oppfylles med avansert biodrivstoff og biobrensel. Gjennom denne såkalte negative avgrensningen vil man oppnå at den ovennevnte vide bruken av anleggsdiesel fanges opp. I praksis omfatter kravet dermed også lett fyringsolje og fyringsparafin. Biodiesel som ikke er ilagt veibrukavgift kan brukes for å oppfylle kravet. Samlebegrepet *ikke-veigående maskiner* brukes om de bruksområdene som omfattes av kravet.

Bakgrunnen for anbefalt innretning er at i motsetning til dagens to omsetningskrav, som omfatter alt drivstoff solgt til veitrafikk og luftfart, vil et omsetningskrav som retter seg mot *anleggsdiesel* være knyttet til et spesifikt drivstoffprodukt. Dette kan være uheldig av flere grunner, blant annet fordi det kan overlappes med andre omsetningskrav. Dette er særlig relevant mot et omsetningskrav i sjøfart, som Miljødirektoratet også utreder for tiden. For å unngå overlapp mellom omsetningskravene, anbefaler Miljødirektoratet at kravet rettes mot omsatt drivstoff til en viss type bruk.

Siden det er mye overlapp mellom drivstofftyper og brensler som brukes til andre formål enn veitrafikk og luftfart, og at mye av salget av drivstoff går via videreforhandlere, mangler drivstoffomsetterne fullstendig informasjon om hvilken næring drivstoffet de selger ender opp i og hva det brukes til. Miljødirektoratet vurderer at det vil innebære en stor byrde for drivstoffomsetterne hvis kravet innrettes slik at de pålegges å innhente informasjon om all sluttbruk av alt fossilt drivstoff og biodrivstoff de omsetter. Det er derfor foreslått å inkludere formål som også bruker fyringsolje og fyringsparafin i omsetningskravet. Det er også foreslått å unnta spesifikke drivstoff og brenselstyper som tungolje og tungdestillat som i liten grad overlapper med bruk av anleggsdiesel på grunn av tekniske egenskaper.

Det vil imidlertid uansett være et behov for å gjøre en avgrensning mot et eventuelt omsetningskrav for sjøfart. For å løse dette er det naturlig at skillet knyttes til spesifikke avgiftsfritak for sjøfart. Vi foreslår derfor at alt drivstoff, både biodrivstoff og fossilt, som det kan dokumenteres at er omfattet av *avgiftsfritak for sjøfart* ikke skal medregnes i kravet. Dette innebærer at endringer i avgiftsfritakene for sjøfart i særavgiftsforskriften vil kunne påvirke den foreslåtte avgrensningen av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner.

Hvilke produkter og hvilke formål som omfattes av det foreslåtte kravet er vist i Figur 1. **Vi ber særskilt om innspill på om den foreslåtte negative avgrensningen i forskriften er godt egnet til å regulere drivstoffet/brenselet og formålene som vi ønsker, vist i Figur 1. Vi ber også om innspill på om det er noe drivstoff som selges til sjøfart som ikke vil fanges opp av den foreslåtte avgrensningen som er knyttet til avgiftsfritakene for sjøfart.**

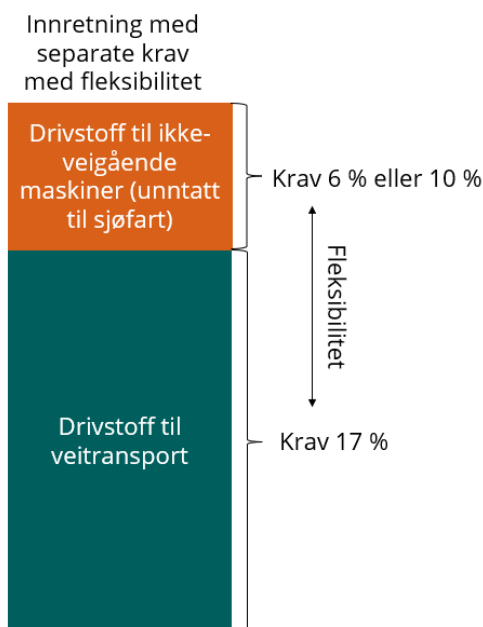


Figur 1 Illustrasjon av hvilke typer drivstoff og brensler som er foreslått omfattet av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner.

På grunn av forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming, er salget av fyringsolje lavt og nedadgående. Salget i 2020 var på 47 millioner liter. Å inkludere fyringsolje i omsetningskravet vil derfor gi en beskjeden økning av total mengde drivstoff som inngår i kravet. Det vil også kunne føre til reduserte klimagassutslipp fra bruk av fyringsolje til oppvarming for de bruksområdene som har unntak fra forbudet. Biofyringsolje som brukes som erstatning for fossil fyringsolje vil kunne regnes med i oppfyllelsen av omsetningskravet, dersom det er avansert og oppfyller bærekraftskriteriene. Dette vil gi insentiver til bruk av mer bærekraftig biofyringsolje, som ikke er omfattet av bærekraftskriteriene i dag.

Fleksibilitet mellom omsetningskravene for ikke-veigående maskiner og veitrafikk

Miljødirektoratet har vurdert flere måter å innrette det nye omsetningskravet for ikke-veigående maskiner på, både som separat krav og som et felles krav med veitrafikk. Basert på denne vurderingen anbefaler Miljødirektoratet at omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner angis som separate krav, men at det er fleksibilitet i oppfyllelsen mellom kravene. Dette innebærer at overopplysning av det ene omsetningskravet kan medregnes i det andre. Siden omsetningskravet for ikke-veigående maskiner kun omfatter avansert biodrivstoff, gjelder denne fleksibiliteten kun for avansert biodrivstoff. Innretningen er illustrert i Figur 2.



Figur 2 Illustrasjon av innretning med fleksibilitet mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner.

Med denne innretningen setter ikke omsetningskravene et absolutt krav til *hvilken sektor* biodrivstoffet skal omsettes i for at kravene skal oppfylles totalt sett, og innebærer i praksis samme fleksibilitet som med ett felles krav. Dette legger til rette for at eksisterende infrastruktur kan utnyttes mest mulig kostnadseffektivt.

Dersom kravene ble slått sammen til *ett felles krav* med en gang, ville det kunne medført betydelig konkurransevidning mellom drivstoffomsetterne. Dette skyldes at det er stor variasjon i hvor stor andel drivstoff til ikke-veigående maskiner utgjør av total omsetning blant omsetterne. De omsetterne som selger mye drivstoff til ikke-veigående maskiner ville fått en betydelig større økning i kravet enn ved separate krav, mens de som hovedsakelig selger drivstoff til veitrafikk ville kunne fått et redusert krav sammenlignet med gjeldende krav i veitrafikk i 2021. Innretningen som foreslås er imidlertid noe mer komplisert enn ett felles krav, og det vil kunne innebære høyere administrative kostnader. Miljødirektoratet vurderer likevel at en innretning som i mindre grad gir markedsmakt til enkelte og store aktører med tilhørende samfunnsøkonomisk effektivitetstap vil veie opp for dette.

Omsetningskrav for ikke-veigående maskiner vil delvis overlape med andre virkemidler og eksisterende marked for 100 % biodiesel

Det er allerede et etablert marked for bruk av 100 % biodiesel til andre formål enn veitrafikk. Dette gjelder særlig bruk av biofyringsolje som brukes som erstatning for fossil fyringsolje og biodiesel i anleggsmaskiner på byggeplasser. Dersom all eksisterende bruk av biodrivstoff og biofyringsolje inngår i oppfyllelsen av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner, vil det kunne utgjøre rundt 1/2 eller 1/4 av det foreslåtte kravet på hhv. 6 % og 10 % i 2023. Mesteparten av eksisterende bruk av biofyringsolje er imidlertid trolig konvensjonelt biodrivstoff. Fordi det

foreslåtte omsetningskravet kun åpner for avansert biodrivstoff, vil dette ikke kunne regnes med i kravet. Det betyr at den eksisterende bruken av konvensjonelt biodrivstoff enten vil komme i tillegg til volum biodrivstoff fra omsetningskravet, eller så vil bruken vris til avansert med større klimanytte.

Et omsetningskrav vil overlappe helt eller delvis med andre virkemidler som har som formål å redusere utslipp av klimagasser. Alt drivstoff til ikke-veigående maskiner og veitrafikk er allerede omfattet av CO₂-avgiften på mineralske produkter. I tillegg kommer virkemidler som retter seg mot sluttbrukere av drivstoff, som for eksempel krav i offentlige anskaffelser, forbud mot oppvarming med mineralolje og kvoteplikt. Det offentlige er en særlig stor bestiller innen bygg og anlegg, og økt fokus på "fossilfrie bygge- og anleggsplasser" har ført til økt bruk av biodiesel. Miljødirektoratet antar derfor at etterspørsel fra det offentlige utgjør en betydelig andel av det estimerte volumet biodiesel til ikke-veigående maskiner.

Miljødirektoratet har tidligere vurdert at klimaeffekten ved kjøp av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser til veitrafikk har vært svært begrenset. Dette skyldes at leveranser av flytende biodrivstoff til enkelte sluttbrukere også blir rapportert som en del av omsetningskravet, og dermed ikke fører til økt bruk nasjonalt. Ved å innføre et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner vil vi få samme situasjon for offentlige anskaffelser som fremmer bruk av biodiesel til ikke-veigående maskiner, altså at det ikke fører til økt bruk av biodrivstoff nasjonalt. Kombinasjonen av en fleksibel innretning mellom kravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner og økende krav til 100 % biodrivstoff til ikke-veigående formål i offentlige anskaffelser, vil kunne føre til at biodrivstoff forskyves fra veitrafikk til ikke-veigående maskiner. Dette skyldes at omsetterne sannsynligvis vil blande inn og selge biodrivstoff der betalingsvilligheten er størst, som kan være der det settes krav i offentlige innkjøp.

Miljødirektoratet har vurdert omsetningskravet i lys av offentlige anskaffelser og andre virkemidler for biodrivstoff. Omsetningskrav er et styringseffektivt virkemiddel ved at det sikrer en viss andel biodrivstoff årlig. I tillegg sikrer omsetningskravet oppfølging av komplekse bærekraftskriterier og det gir forutsigbarhet til produsenter av biodrivstoff. Miljødirektoratets anbefaling er derfor at offentlige anskaffelser brukes målrettet til innfasing av løsninger som ikke omfattes av omsetningskrav.³

Omsetningskrav har begrensede konsekvenser for de fleste forbrukere av anleggsdiesel

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Oslo Economics vurdert hvordan et omsetningskrav vil slå ut i ulike næringer, og finner at konsekvensene vil være begrensede for de fleste av næringene som er vurdert. Dette er basert på eksempelvirksomheter innenfor de ulike næringene, og er ikke nødvendigvis representative for alle virksomheter i de ulike næringene. For de fleste virksomhetene som er vurdert utgjør anleggsdiesel en liten andel av de totale kostnadene, og de

³ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2021/februar-2021/nullutslipp-bor-prioriteres-i-offentlige-anskaffelser/>

fleste har mulighet til å føre kostnadsøkningen over på kundene sine.⁴ Fordi anleggsdiesel ofte utgjør en relativt liten andel av totale kostnader, forventes også utslaget på prisene til sluttkunde og konsekvensene av prisøkningen å være svært begrenset for de aller fleste berørte. Siden anleggsdiesel og fyringsolje brukes om hverandre, antas det at effekten for forbrukere av fyringsolje vil være sammenlignbar.

Skogbruket utpeker seg imidlertid som en næring hvor konsekvensene er større. I eksempelvis virksomhetene som er vurdert utgjør anleggsdiesel en betydelig andel av de totale driftskostnadene, og virksomhetene vil i liten grad kunne bytte ut anleggsdiesel med andre drivstoff eller føre de økte kostnadene over på kundene. Omsetningskravet vil derfor kunne ha relativt store konsekvenser for lønnsomheten og konkurransevnen til virksomheter i denne næringen.

Vi ber spesielt om innspill på vurderingene av hvordan omsetningskravet treffer ulike næringer som forbruker anleggsdiesel og fyringsolje, også andre næringer enn de som er vurdert i konsekvensutredningen.

Det er lagt til grunn at det innføres grunnavgift på biodiesel

Statsstøttereguleringen begrenser muligheten for å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftsfritak. Det er etter EØS-avtalen ikke anledning til å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med annen støtte til biodrivstoff, f.eks. i form av reduserte avgiftssatser. Dette følger av miljøstøttereigningslinjene punkt 109, jf. gruppeunntaksforordningen artikkel 44 nr. 4. Det vil derfor trolig være en forutsetning for innføring av omsetningskrav for ikke-veigående maskiner, at grunnavgiften utvides til også å omfatte biodiesel til ikke-veigående maskiner.

I dialog med KLD har Miljødirektoratet derfor lagt til grunn at det innføres grunnavgift på all biodiesel som ikke går til veitrafikk, og at biodiesel til ikke-veigående formål behandles på samme måte som fossil diesel, med unntak av CO₂-avgiften. Dette er også en viktig forutsetning for den foreslåtte innretningen med fleksibilitet mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner. Dette vil kun gi mening dersom biodrivstoff ikke har en større avgiftsmessig fordel sammenlignet med fossilt drivstoff når det omsettes i en av sektorene.

Følgelig må trolig en endring i grunnavgiften være på plass før det utredede omsetningskravet for ikke-veigående maskiner innføres. Regjeringen har ikke tatt stilling til en eventuell grunnavgift på biodiesel.

⁴ Fordi prisen på jordbruksprodukter er regulert vil ikke virksomheter i jordbruket ha mulighet til å føre kostnaden direkte over på kundene. Det likevel en forventning i Norges Bondelag om at en eventuell prisøkning fra et omsetningskrav kompenseres. Avhengig av hvordan og i hvilken grad dette gjøres, vil trolig merkostnadene ved omsetningskravet i jordbrukssektoren fordeles mellom forbrukerne og skattebetalerne.

Kostnader knyttet til forslagene i veitrafikk og ikke-veigående maskiner

Kostnader for staten, private og samfunnet knyttet til forslagene er vurdert under. Prisene på fossil diesel og biodiesel som ligger til grunn for beregningene er basert på prisanalyse fra Argus Consulting.⁵ Alle kostnader er sammenlignet med kostnader i nullalternativene, som er at det ikke er omsetningskrav for ikke-veigående maskiner og at dagens krav i veitrafikk videreføres.

Beregnet provenyeffekt av alternativene er vist i Tabell 6. Beregningene er gjort med avgiftssatser for 2022. Siden biodrivstoff ikke er ilagt CO₂-avgift, vil det økte salget av biodrivstoff redusere inntektene til staten, altså gi et provenytap. For ikke-veigående maskiner er det lagt til grunn at det innføres grunnavgift på biodiesel samtidig med innføringen av et omsetningskrav. Dersom det ikke innføres grunnavgift, blir provenytapet større.

Tabell 6 Provenyeffekt i 2022 og 2023 (med avgiftssatser for 2022). Det er lagt til grunn at det innføres grunnavgift på biodiesel samtidig med innføring av et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.

	Provenyeffekt i 2022 (mill. NOK)	Provenyeffekt i 2023 (mill. NOK)
Alternativ 1, ikke-veigående maskiner (6 %)	-49	-98
Alternativ 2, ikke-veigående maskiner (10 %)	-83	-163
Veitrafikk	-62	-121
Sum alternativ 1	-111	-219
Sum alternativ 2	-145	-284

Anslag for effekten av de foreslåtte nivåene for ikke-veigående maskiner og veitrafikk på prisene på hhv. anleggsgas og diesel til veitrafikk er vist i Tabell 7. Det er lagt til grunn at det økte volumet biodrivstoff som følge av kravene blandes inn i hhv. fossil anleggsgas og autodiesel. Økningen i drivstoffkostnader er sammenlignet med nullalternativet, og angitt både som økning i kr/liter og som prosentvis økning. Det er lagt til grunn at anleggsgas hovedsakelig brukes av næringsaktører som får refundert merverdiavgift. Beregningen for anleggsgas er derfor gjort uten mva., mens beregningen av økt pumpepris på diesel i veitrafikk er inkludert mva.

Økt volum avansert biodrivstoff er omtrent likt for forslaget i veitrafikk og alternativ 2 for ikke-veigående maskiner. Siden grunnavgiften er lavere enn veibruksavgiften utgjør avgifter en mindre andel av de totale drivstoffkostnadene for anleggsgas. Derfor blir prosentvis prisøkning på anleggsgas som følge av innblanding av biodrivstoff større enn for drivstoff til veitrafikk.

Det er også stor variasjon i prisen på anleggsgas for ulike sluttbrukere, noe som betyr at det trolig også vil være større variasjon i den prosentvise prisøkningen for ulike sluttbrukere. Dersom

⁵ Se kapittel 1.5.2 i Konsekvensutredning av omsetningskrav for biodrivstoff: innføring av krav for ikke-veigående maskiner og økt krav for veitrafikk.

CO₂-avgiften gradvis trappes opp til 2 000 2020-kroner i 2030, som skissert i Meld. St. 13, vil den prosentvise økningen i privatøkonomisk merkostnad som følger av omsetningskravene bli mindre.

Tabell 7 Virkning på drivstoffpriser (privatøkonomisk merkostnad) av forslagene i 2022 og 2023 (avgiftssatser for 2022). Beregnet merkostnad på drivstoffpriser som følge av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner vist som økt pris på anleggsdiesel (ekskl. mva) og merkostnaden fra kravet i veitrafikk er vist i økt pris på autodiesel (inkl. mva). Merkostnaden er vist både i kr/liter og som prosentvis økning i parentes.

	Virkning på drivstoffpriser i 2022 (kr/liter)	Virkning på drivstoffpriser i 2023 (kr/liter)
Alternativ 1, ikke-veigående maskiner (6 %)	0,26 (3 %)	0,56 (6 %)
Alternativ 2, ikke-veigående maskiner (10 %)	0,47 (5 %)	0,97 (10 %)
Veitrafikk	0,19 (1 %)	0,36 (2 %)

Anslag for samfunnsøkonomiske merkostnader⁶ er vist i Tabell 8, og er basert på kostnaden i kr/l for hhv. fossil diesel og biodiesel. Avgifter er ikke inkludert. Merkostnadene som følge av forslagene er avhengige av både hvor stort volum biodiesel forslagene innebærer, men også hvilken type biodiesel som brukes til å oppfylle kravene. Det er antatt at *all* økning i volum biodrivstoff i veitrafikk vil skje med avansert HVO-biodiesel og at *mesteparten* av kravet for ikke-veigående maskiner vil oppfylles med avansert HVO-biodiesel. Det er lagt til grunn at mesteparten av de økte volumene avansert HVO i forslagene er laget av del B-råstoff, som vil si slakteavfall og brukt fritureolje. Prisen på denne typen avansert HVO-biodiesel er rundt 20 % høyere enn avansert FAME-biodiesel. Forslaget i veitrafikk vil i tillegg til å øke i volum biodrivstoff, føre til at konvensjonelt biodrivstoff blir erstattet med avansert HVO-biodiesel, som har en høyere kostnad.

Tabell 8 Samfunnsøkonomisk merkostnad (2021-kroner). Avgifter er ikke inkludert.

	Samfunnsøkonomisk merkostnad i 2022 (mill. NOK)	Samfunnsøkonomisk merkostnad i 2023 (mill. NOK)
Alternativ 1, ikke-veigående maskiner (6 %)	292	614
Alternativ 2, ikke-veigående maskiner (10 %)	516	1 052
Veitrafikk	512	942
Sum alternativ 1	804	1 556
Sum alternativ 2	1 028	1 994

⁶ Uten å inkludere samfunnsnyttene av utslippsreduksjoner.

Samfunnsøkonomisk kostnad per tonn CO₂ redusert

Ikke-veigående maskiner

De årlige kostnadene i kroner per tonn CO₂ redusert i det nasjonale utslippsregnskapet for forslaget for ikke-veigående maskiner er vist i Tabell 9. Kostnadene per tonn redusert CO₂ er noe høyere i 2023 enn i 2022 for begge nivå, og kostnadene er totalt sett høyere i forslaget på 10 %. Dette skyldes antatt fordeling mellom avansert HVO og FAME i forslagene. Volumet FAME er holdt likt i begge forslagene. Dette innebærer at HVO-andelen er høyere med et krav på 10 % enn 6 %, og andelen HVO er høyere i 2023 enn i 2022 for begge nivåene.

Tabell 9 Nominell samfunnsøkonomisk merkostnad per tonn CO₂ redusert på det nasjonale utslippsregnskapet i 2022 og 2023 for omsetningskravet for ikke-veigående maskiner (2021-kroner).

	2022 (kr/tonn CO ₂)	2023 (kr/tonn CO ₂)
Alternativ 1, ikke-veigående maskiner (6 %)	4 300	4 600
Alternativ 2, ikke-veigående maskiner (10 %)	4 600	4 700

Dersom man forutsetter at omsetningskravet videreføres på samme nivå fram til 2030 og regner samfunnsøkonomisk merkostnad per tonn CO₂ redusert for perioden 2022-2030, blir tiltakskostnaden 3 700 og 3 800 kr pr tonn CO₂ for henholdsvis alternativ 1 og 2.⁷ Årsaken til at kostnaden per tonn blir noe lavere ved denne beregningsmåten, er at framtidige merkostnader neddiskonteres. Prisutviklingen på avansert biodiesel laget av del B-råstoff er forventet å være relativt flat fram mot 2030.

Veitrafikk

For veitrafikk innebærer forslaget både en økning i volum avansert biodrivstoff, men også en forskyvning fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff sammenlignet med nullalternativet.

Kostnaden for *økningen* av omsetningskravet vil tilsvare kostnaden for avansert HVO-biodiesel. Avansert HVO-biodiesel som erstatter fossil diesel er beregnet å ha en kostnad på om lag 4 900 kroner per tonn CO₂ redusert i 2022 og 2023. Dette gir en indikasjon på kostnaden ved det økte volumet avansert biodrivstoff i forslaget i veitrafikk. Dersom man regner samfunnsøkonomisk merkostnad per tonn CO₂ redusert for hele perioden 2022-2030 har avansert HVO-biodiesel som erstatter fossil diesel en tiltakskostnad på rundt 4 000 kr pr tonn CO₂.

Forskyvning fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff innebærer reduserte globale utslipp, men vil ikke gi effekt på det nasjonale utslippsregnskapet. Forskyvningen fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff medfører altså at en gitt nasjonal utslippsreduksjon oppnås til en høyere kostnad.

⁷ Nåverdien er beregnet med 4 % diskonteringsrente i tråd med Miljødirektoratet rapport M-1084 (2019) [Metodikk for tiltaksanalyser](#).

Nytteeffekten er reduserte globale utslipp. Effekten av forslaget på henholdsvis nasjonale og globale utslipp er beskrevet på s. 4-5 i høringsnotatet.

I tillegg til disse kostnadene ved de foreslåtte *endringene* i omsetningskravet relativt til nullalternativet, viser vi i Tabell 10 kostnaden for hele omsetningskravet for veitrafikken. Kostnaden er beregnet som et vektet gjennomsnitt av kostnadene for konvensjonelt og avansert biodrivstoff i bensin og diesel. Forskjellen i kostnad mellom videreføring av dagens krav og det foreslåtte nye kravet skyldes at det nye kravet oppfylles med en større andel avansert biodrivstoff. Dette skyldes både at økningen i volum biodrivstoff gjøres med avansert biodrivstoff, og at det i tillegg skjer en vridning fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff.

Siden forslaget innebærer en økning av delkravet til avansert biodrivstoff og det er foreslått innført midt i 2022, vil andelen avansert være lavere i 2022 enn i 2023 (se tabell 3 i høringsnotatet). Dette fører til at kostnaden per tonn CO₂ øker fra 2022 til 2023.

Tabell 10 Nominell samfunnsøkonomisk merkostnad per tonn CO₂ redusert på det nasjonale utslippsregnskapet i 2022 og 2023 for omsetningskravet for veitrafikk (2021-kroner).

	2022 (kr/tonn CO ₂)	2023 (kr/tonn CO ₂)
Nullalternativ veitrafikk (videreføring av dagens krav)	3 900	3 900
Forslag veitrafikk	4 000	4 200

Oppsummering

Både i veitrafikken og for ikke-veigående maskiner ligger kostnaden for omsetningskravene totalt sett på rundt 4000-4700 kroner per tonn CO₂ redusert. Dette er høyere enn karbonprisen til bruk i samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak, som er på 766 kroner i 2022, med gradvis økning til om lag 2000 kroner per tonn CO₂ i 2030⁸. Biodrivstoff har en forholdsvis høy kostnad målt i kroner per tonn CO₂ redusert sammenlignet med andre klimatiltak.⁹ Det er dermed ikke gitt at biodrivstoff er den mest kostnadseffektive måten å oppnå klimamålene på, men omsetningskrav for bruk av biodrivstoff gir sikre nasjonale utslippskutt.

⁸ Rundskriv R-109/21 fra Finansdepartementet

⁹ Se Klimakur 2030: <https://www.miljodirektoratet.no/klimakur>

Videreføring av krav til klimagassreduksjon i produktforskriften § 2-21

Produktforskriften § 2-21 stiller krav til at de som omsetter drivstoff til veigående og ikke-veigående kjøretøy og maskiner plikter å omsette drivstoff med et maksimalt livssyklusutslipp av klimagasser på 88,454 g CO₂-ekvivalenter/MJ i 2020. Denne bestemmelsen er en gjennomføring av artikkel 7a i EUs drivstoffkvalitetsdirektiv. Biodrivstoff som brukes til å oppfylle omsetningskravet i veitrafikk regnes også inn mot oppfyllelsen av kravet i § 2-21, slik at de aller fleste omsettere nådde kravet i § 2-21 så lenge de oppfylte omsetningskravet til veitrafikk.

Kravet har både i Norge og enkelte EU-medlemsstater tidligere vært forstått som et punktkrav. Miljødirektoratet har gjort en ny vurdering, og kommet fram til at kravet i direktivet må forstås slik at dette likevel ikke er ment som et punktkrav, og at det skal videreføres etter 2020. Direktivet er derfor mangelfullt gjennomført i norsk rett.

Forskriften er foreslått endret slik at kravet til klimagassreduksjon videreføres etter 2020. Det er de samme 12 aktørene som er omfattet av omsetningskravet i veitrafikk og det foreslåtte omsetningskravet til ikke-veigående maskiner som påvirkes av endringen. De aller fleste omsettere nådde kravet i § 2-21 så lenge de oppfylte omsetningskravet til veitrafikk i 2020. Enkelte omsettere som selger mye anleggsdiesel og lite drivstoff til veitrafikk, oppfylte ikke kravet gjennom omsetningskravet i veitrafikk alene.

Med den foreslåtte økningen i omsetningskravet i veitrafikk og innføring av et eget omsetningskrav til ikke-veigående maskiner, forventes det at alle omsettere når kravet til klimagassreduksjon i § 2-21 så lenge de oppfyller omsetningskravene. En videreføring av kravet til klimagassreduksjon har dermed ingen konsekvenser for aktørene og vil ikke gi økt bruk av biodrivstoff eller endring i kostnader. Endringen vil imidlertid ikke kunne håndheves av Miljødirektoratet før i 2023.