



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

Konsekvensutredning



Kolofon

Utførende institusjon (institusjonen er ansvarlig for innholdet i rapporten)

Miljødirektoratet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

Thea Johnsen, Mats Nordum

Kontaktperson i Miljødirektoratet

Thea Johnsen, Mats Nordum

M-nummer

[Mnr]

År

2022

Sidetall

104+25

Miljødirektoratets
kontraktnummer

[Kontraksnummer]

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

[Prosjektet er finansiert av]

Forfatter(e)

Miljødirektoratet

Tittel - norsk og engelsk

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

Sammendrag - summary

Utredning av økt omsetningskrav for veitrafikk og innføring av nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.

4 emneord

Biodrivstoff, omsetningskrav, veitrafikk,
anleggsdiesel

4 subject words

[4 subject words]

Forsidefoto

[Forsidefoto]

Innhold

Sammendrag	1
Nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.....	2
Nytt nivå på omsetningskravet for veitrafikk.....	6
Samlede effekter av de foreslåtte kravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner.....	7
Andre konsekvenser av nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.....	11
Videreføring av krav til klimagassreduksjon i produktforskriften § 2-21.....	13
Omtale av forskriftsendringer.....	14
Begrepsliste	16
Innledning og leseveiledning	19
1. Del 1: Bakgrunn	20
1.1 Oppdrag og problembeskrivelse.....	20
1.2 Gjeldende regelverk.....	21
1.2.1 Omsetningskravet i produktforskriften.....	21
1.2.2 Kravet til klimagassreduksjon fra drivstoff.....	22
1.3 Revidert fornybardirektiv og EUs klar for 55-pakke "fit for 55".....	22
1.4 Klimaeffekt av biodrivstoff.....	22
1.5 Tilgjengelighet og pris på biodrivstoff.....	24
1.5.1 Begrenset tilgang på avansert biodrivstoff.....	24
1.5.2 Det forventes fortsatt høye priser på avansert biodrivstoff fram mot 2030..	25
2. Del 2: Omsetningskrav for ikke-veigående maskiner i 2022 og 2023	28
2.1 Formål med omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.....	28
2.2 Markedet for anleggsdiesel.....	29
2.2.1 Årlige variasjoner i salget av anleggsdiesel.....	29
2.2.2 Fordeling av forbruk på ulike forbrukergrupper.....	30
2.2.3 Forsyningskjede, infrastruktur og lagring.....	34
2.2.4 Overlapp med andre drivstoffprodukter.....	36
2.2.5 Fossile drivstoffprodukter i avgiftsregelverket.....	38
2.2.6 Kartlegging av markedet for biodrivstoff til andre formål enn veitrafikk.....	39
2.2.7 Utslippsregnskapet.....	41
2.2.8 Forventet forbruk framover.....	41
2.3 Avgrensning av omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.....	42
2.3.1 Pliktsubjekt, hvem skal oppfylle forpliktelsen?.....	42
2.3.2 Omsetningskravet bør rettes mot et bruksområde, ikke drivstoffproduktet anleggsdiesel.....	45
2.3.3 Vi foreslår å avgrense omsetningskravet mot sjøfart og fiske.....	46

2.3.4	Vi foreslår å inkludere fyringsolje i omsetningskravet	49
2.3.5	Noe biodrivstoff vil gå til kvotepliktige virksomheter	50
2.3.6	Forslag til avgrensning: «Omsetningskrav for andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring»	52
2.4	Innretning med omsetningskrav for både veitrafikk og ikke-veigående maskiner ...	54
2.4.1	Vi foreslår separate krav med fleksibilitet.....	54
2.5	Forholdet mellom omsetningskrav og andre virkemidler	60
2.5.1	Offentlige anskaffelser (og andre aktører som kjøper ren biodiesel)	61
2.5.2	Forbud oppvarming mineralolje.....	63
2.6	To alternative nivå på omsetningskrav i 2022 og 2023	63
2.7	Vurdering av konsekvenser	64
2.7.1	Forutsetninger for beregninger av konsekvenser	65
2.7.2	Omsatt volum biodrivstoff og klimagassutslipp.....	67
2.7.3	Provenyeffekter	69
2.7.4	Samfunns- og privatøkonomisk merkostnad	70
2.7.5	Fordelingsvirkninger for drivstoffomsettere.....	73
2.7.6	Konsekvenser for forbrukere av anleggsgassdiesel	74
2.7.7	Konsekvenser for forvaltningen	80
2.7.8	Konkurransesvridning i favør av aktører med ny og effektiv maskinpark	80
2.8	Innretting av kravet til rapportering for kalenderåret 2022	80
3. Del 3: Omsetningskrav for veitrafikk i 2022 og 2023	81	
3.1	Formål.....	81
3.2	Dagens omsetning av flytende biodrivstoff.....	81
3.3	Framskrivning av drivstoffsalg.....	82
3.4	Forslag til nytt nivå på omsetningskravet i veitrafikk	83
3.4.1	Nullalternativ: Videreføring av dagens krav på 24,5 %	83
3.4.2	Omsetningskrav på 29,5 %, avansertkrav på 12,5 %	84
3.5	Aktører som berøres.....	85
3.6	Konsekvenser veitrafikk.....	86
3.6.1	Forutsetninger for beregninger av konsekvenser	86
3.6.2	Omsatt volum biodrivstoff og klimagassutslipp.....	87
3.6.3	Provenyeffekter	90
3.6.4	Samfunns- og privatøkonomisk merkostnad	90
3.7	Forenklet utforming av omsetningskravet i veitrafikk	92
3.8	Presisering av samlet oppfyllelse	93
3.9	Fleksibilitet mellom omsetningskrav i veitrafikk og ikke-veigående maskiner	93
3.10	Innretting av kravet til rapportering for kalenderåret 2022	93

3.11 Oppsummering av effekter av økt omsetningskrav i veitrafikk og nytt krav for ikke-veigående maskiner.....	93
4. Del 4: Krav til klimagassreduksjon fra drivstoff.....	97
4.1 Videreføring av kravet etter 2020.....	97
4.2 Gjennomgang av regelverket.....	97
4.3 Aktører som berøres.....	99
4.4 Konsekvenser.....	99
5. Del 5: Omtale av forskriftsendringer og videre utredningsarbeid.....	100
5.1 Hvilke endringer er foreslått i produktforskriften?.....	100
5.2 Videre utredningsarbeid.....	101
5.2.1 Et delkrav til A-råstoff kan fremme norsk biodrivstoffproduksjon.....	101
5.2.2 Gjennomgang av samlet oppfyllelse.....	102
5.2.3 Sanksjonering med overtredelsesgebyr.....	102
5.2.4 Vurdering av delkravet til bensin.....	103
5.2.5 Koblinger mellom rapportert volum biodrivstoff i omsetningskravene og utslippsregnskapet.....	104

Vedlegg:

1. Vedlegg 1 – Forslag til endringer i produktforskriften
2. Vedlegg 2 – Avgiftssatser for drivstoff
3. Vedlegg 3 – Vurdering av innretning av omsetningskrav

Sammendrag

Miljødirektoratet har fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) å levere en konsekvensutredning av økt omsetningskrav for biodrivstoff i veitrafikk og nytt omsetningskrav i anleggsgas. Oppdraget er en del av oppfølgingen av Solbergregjeringens klimaplan.¹ I oppdraget er Miljødirektoratet bedt om å vurdere

- hvordan et omsetningskrav for anleggsgas kan utformes, herunder hensiktsmessig avgrensning og aktuelle nivå på et omsetningskrav for anleggsgas i 2022 og 2023.
- hvordan et felles krav for veitrafikk og anleggsgas kan utformes.
- behovet for å justere omsetningskravet for veitrafikk i 2022 og 2023 for å opprettholde volumet biodrivstoff på 600 millioner liter.

Hovedpunkter i utredningen

Miljødirektoratet anbefaler at omsetningskravet for anleggsgas kun inkluderer avansert biodrivstoff og at kravet rettes mot *"flytende drivstoff og flytende brensler til andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring"* (heretter omtalt som omsetningskravet for ikke-veigående maskiner). Innretningen innebærer at fyringsolje og biofyringsolje også omfattes. Nivået på omsetningskravet er gitt i dialog med KLD og vi har utredet to alternativer; ett på 6 % og ett på 10 %.

Miljødirektoratet anbefaler at omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner angis som separate krav med fleksibilitet. I praksis innebærer det samme fleksibilitet som et felles krav, men med mindre negative fordelingsvirkninger. Dette er ikke til hinder for at kravene kan slås sammen på et senere tidspunkt.

For å nå 600 millioner liter i veitrafikk, må omsetningskravet justeres opp. Etter avklaring med KLD er andelen konvensjonelt biodrivstoff satt for å nå samme volum som ble rapportert i 2020 (ca. 4,5 % av omsatt drivstoff til veitrafikk i 2023). Miljødirektoratet foreslår å endre ordlyden i omsetningskravet, slik at avansert biodrivstoff kun teller dobbelt utover delkravet til avansert. Dette gir bedre samsvar mellom kravet som er angitt i volumprosent og fysisk andel biodrivstoff som kreves for å oppfylle kravet, men har ingen praktisk betydning for insentivene til å bruke avansert biodrivstoff. Med denne innretningen er det foreslått et omsetningskrav i veitrafikk på 17 % med krav til avansert på 12,5 %. Vi foreslår også flere justeringer i produktforskriften kapittel 3 for å gjøre den tydeligere og enklere å forstå.

¹ Meld. St. 13 (2020-2021): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/?ch=1>

Miljødirektoratet har også utarbeidet forskriftsforslag for videreføring av kravet til klimagassreduksjon for drivstoff i produktforskriften § 2-21, på oppdrag fra KLD.

Nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner

Anleggsdiesel brukes i mange ulike næringer

Anleggsdiesel (også kalt avgiftsfri diesel) er det samme produktet som diesel til veitrafikk, men er ikke omfattet av veibruksavgift og merkes derfor ved uttak fra lager. Salget av anleggsdiesel var på 920 millioner liter i 2020. 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. 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*.

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. Basert på Miljødirektoratets kartlegging, vil det være de samme 12 omsetterne som er pålagt omsetningskravet i veitrafikk som vil omfattes av det nye kravet. Ingen nye aktører vil omfattes slik markedssituasjonen er i dag.

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

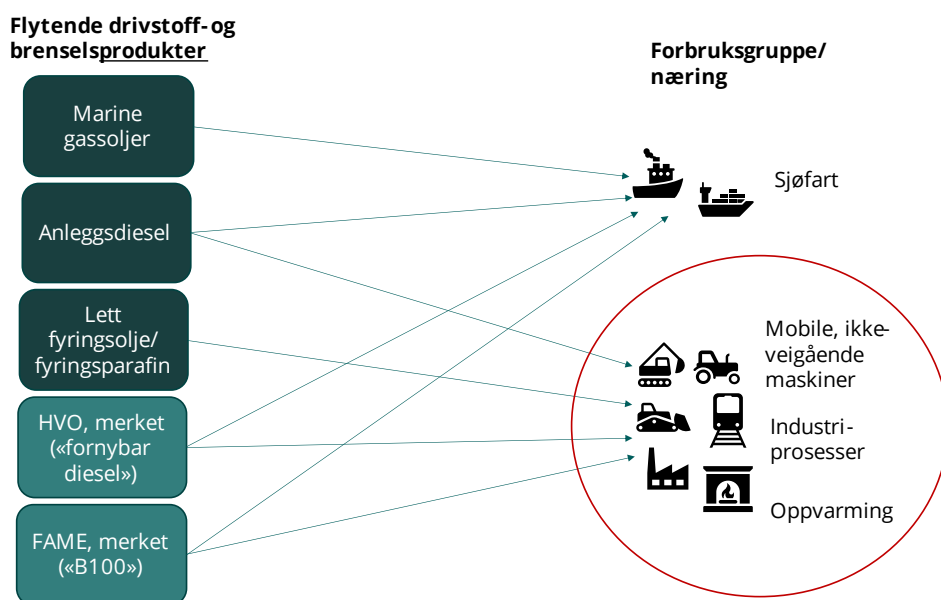
Vi anbefaler at omsetningskravet rettes mot "*totalt omsatt volum flytende drivstoff og flytende brenslere til andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring*", og at kravet kan oppfylles med avansert biodrivstoff og biobrensel. Gjennom denne såkalte negative avgrensningen vil man 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 veibruksavgift kan brukes for å oppfylle kravet. Samlebegrepet *ikke-veigående maskiner* brukes videre om de bruksområdene som omfattes av kravet.

Bakgrunnen for anbefalt innretning er at i motsetning til dagens 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 overlape 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 vi 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. Vi har derfor foreslått å inkludere formål som også bruker fyringsolje og fyringsparafin i omsetningskravet.

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. Hvilke produkter og hvilke formål som omfattes av det foreslåtte kravet er vist i Figur 1.



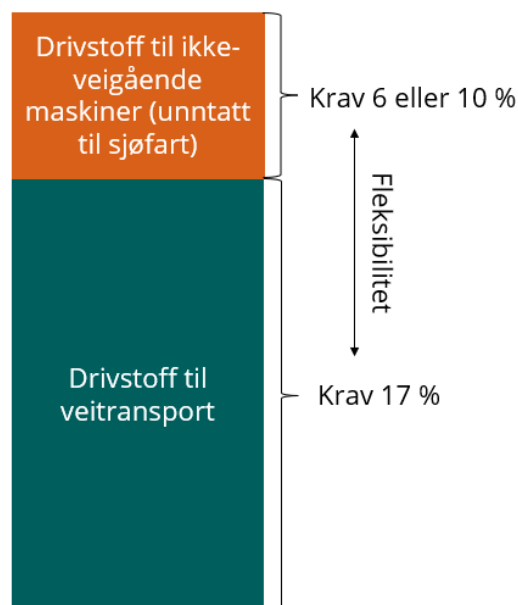
Figur 1 Illustrasjon av hvilke typer drivstoff og brensler som er omfattet av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner.

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 insentivere bruk av mer bærekraftig biofyringsolje, som ikke er omfattet av bærekraftskriteriene i dag.

Fleksibilitet mellom omsetningskravene for ikke-veigående maskiner og veitrafikk

Vi har vurdert flere måter å innrette det nye omsetningskravet på, både som separate krav og som et felles krav. Miljødirektoratet foreslår at omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner er angitt som separate krav, men at det er fleksibilitet i oppfyllelsen mellom kravene. Dette innebærer at overopplyselse av det ene omsetningskravet kan medregnes i det andre. Dette er foreslått utformet slik at man ikke kan regne overopplyselse med konvensjonelt biodrivstoff inn i et krav om avansert biodrivstoff i den andre sektoren. 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 store fordelingsvirkninger 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.

Den anbefalte innretningen er imidlertid noe mer komplisert enn ett felles krav, og det vil kunne innebære høyere administrative kostnader. Vi vurderer likevel at en innretning som i mindre grad gir markedsrett til store aktører med tilhørende samfunnsøkonomisk effektivitetstap vil veie opp for dette. I tillegg gir separate krav mulighet for en gradvis opptrapping av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner til samme nivå som i veitrafikk, i tråd med Solbergregjeringens klimaplan. Det kan da på et senere tidspunkt, når kravet nærmer seg nivået i veitrafikken, være fornuftig å slå sammen kravene til et felles krav.

To alternative nivå på omsetningskravet for ikke-veigående maskiner

Det er utredet to alternative nivå på omsetningskravet i for ikke-veigående maskiner, på 6 og 10 volum%. Det er lagt til grunn at kravet innføres 1. juli 2022, og da vil gjennomsnittlig andel biodrivstoff i 2022 være på hhv. 3 og 5 %. I forskriftsforslagene er det lagt til grunn at det kun kan brukes avansert biodrivstoff for å oppfylle omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Etter avklaring med KLD, er det også beregnet hvilken effekt det vil ha at det i alternativene åpnes for at 1/3 av biodrivstoffet er konvensjonelt biodrivstoff.

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

Omsetningskrav for avansert biodrivstoff til ikke-veigående maskiner	2022	2023
Alternativ 1, nivå på omsetningskrav:	6 %	6 %
Gjennomsnittlig, årlig andel biodrivstoff	3 %	6 %
Volum biodrivstoff (mill. liter)	27	53
Alternativ 2, nivå på omsetningskrav:	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.

Nytt nivå på omsetningskravet for veitrafikk

Forslag til forenklet utforming av kravet for veitrafikk

På grunn av dobbelttelling av avansert biodrivstoff i kombinasjon 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, foreslår vi 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 økt omsetningskrav for veitrafikk på 17 % biodrivstoff og minst 12,5 % avansert i 2023

For veitrafikk er det 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 med forslaget til forenklet utforming. Det er foreslått et krav hvor det er plass til samme nivå konvensjonelt biodrivstoff som i 2020 (som tilsvarer ca. 4,5 % i 2023). Det er lagt til grunn at det nye kravet innføres 1. juli 2022. For å unngå justeringer fram og tilbake på kravet, foreslår vi at nivået som trengs for å nå 600 millioner liter biodrivstoff totalt og 4,5 % konvensjonelt i 2023 innføres 1. juli 2022 og videreføres til 2023. Kravet for 2022 vil da beregnes som et snitt av kravet før og etter 1. juli 2022. Dette gjennomsnittet gir også rundt 600 millioner liter totalt i 2022, men en noe lavere andel avansert, se tabellen under.

På grunn av dobbelttelling av avansert biodrivstoff 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 14,75 - 17 % i 2023. Minimalt volum biodrivstoff dersom det kun brukes avansert er også vist i tabellen.

Tabell 3 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	501	528
Maksimalt volum biodrivstoff (mill. liter)	604	609
Maksimalt volum konvensjonelt (mill. liter)	204	161
Minimum volum avansert (mill. liter)	399	448

Samlede effekter av de foreslåtte kravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner

De beregnede effektene 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 på de to omsetningskravene. Summen av effektene som er beregnet for ikke-veigående maskiner og veitrafikk 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 alle effekter hvor det er relevant er det også beregnet resultater hvis det åpnes for 1/3 konvensjonelt biodrivstoff i kravet for ikke-veigående maskiner og med en større andel konvensjonelt biodrivstoff i veitrafikk (på 6,5 % istedenfor 4,5 %). 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)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	67 000	132 000
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	111 000	220 000
Veitrafikk	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 millioner tonn, sammenliknet med nullalternativet. Dersom omsetningskravet for ikke-veigående maskiner videreføres gir alternativ 1 og 2 en utslippsreduksjon på hhv. 1,1 og 1,8 millioner tonn i samme periode. 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 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 forslaget i 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 promoteres 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)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	64 000	124 000
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	105 000	205 000
Veitrafikk	114 000	281 000
Sum, alternativ 1	178 000	405 000
Sum, alternativ 2	219 000	486 000

Dersom det åpnes for at 1/3 av biodrivstoffet i kravet for ikke-veigående maskiner og 6,5 % i veitrafikk er konvensjonelt, blir den globale utslippsreduksjonen av omsetningskravene redusert med omtrent 40 % i snitt, sammenlignet med resultatene i Tabell 5. Dersom det åpnes for konvensjonelt biodrivstoff i kravet for ikke-veigående maskiner, åpner det også for bruk av biodrivstoff med høy ILUC-risiko.

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, beregnet 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)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1	-49	-98
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2	-83	-163
Veitrafikk	-62	-121
Sum alternativ 1	-111	-219
Sum alternativ 2	-145	-284

De samfunnsøkonomiske merkostnadene er vist i Tabell 7, 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.

Dersom det åpnes for at 1/3 av biodrivstoffet i kravet for ikke-veigående maskiner er konvensjonelt og 6,5 % i veitrafikk er konvensjonelt, vil summen av merkostnadene reduseres med rundt 20 % i snitt, sammenlignet med resultatene i tabellen. Dette skyldes at konvensjonell biodiesel er billigere enn avansert.

Tabell 7 Samfunnsøkonomisk merkostnad. Avgifter er ikke inkludert.

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

Effekten av alternativene på privatøkonomisk merkostnad for hhv. diesel i veitrafikk og anleggsgas er vist i Tabell 8. Her er økningen i privatøkonomisk kostnad sammenlignet med nullalternativet og angitt som økning i drivstoffkostnadene både i kr/liter og som prosentvis økning. Det er lagt til grunn at de økte volumene biodrivstoff fra alternativene for ikke-veigående maskiner og veitrafikk blandes inn i hhv. anleggsgas og autodiesel til veitrafikk.

Økt volum avansert biodrivstoff er omtrent likt for forslaget i veitrafikk og alternativ 1 i ikke-veigående maskiner. Siden grunnavgiften er lavere enn veibruksavgiften utgjør avgifter en mindre andel av de totale drivstoffkostnadene for anleggsgas. Derfor blir prosentvis prisøkning for aktørene som følge av innblanding av biodrivstoff større enn for drivstoff til veitrafikk. Det er også stor variasjon mellom prisen på anleggsgas for ulike sluttbrukere, som betyr at det trolig også vil være større variasjon i prosentvis prisøkning for ulike sluttbrukere. Dersom CO₂-avgiften trappes opp, som skissert i Solbergregjeringens klimaplan, vil økningen i privatøkonomisk merkostnad som følge av omsetningskravet bli mindre.

Tabell 8 Privatøkonomisk merkostnad i 2022 og 2023 (avgiftssatser for 2022). Beregnet privatøkonomisk merkostnad 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.

	Økning i privatøkonomisk merkostnad i 2022 (kr/liter)	Økning i privatøkonomisk merkostnad i 2023 (kr/liter)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	0,26 (3 %)	0,56 (6 %)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	0,47 (5 %)	0,97 (10 %)
Veitrafikk	0,19 (1,2 %)	0,36 (2,3 %)

Dersom det åpnes for at 1/3 av biodrivstoffet i kravet for ikke-veigående maskiner er konvensjonelt og 6,5 % i veitrafikk er konvensjonelt, vil den prosentvise økningen av merkostnadene reduseres med mellom 0,4 til 1,6 prosentpoeng, sammenlignet med resultatene i tabellen.

Andre konsekvenser av nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner

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. Disse volumene vil kunne inngå i oppfyllelsen av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner, og kan utgjøre rundt 1/4 eller 1/2 av kravet i 2023, avhengig av nivå. Mesteparten av eksisterende bruk er trolig konvensjonelt biodrivstoff. Hvis omsetningskravet kun åpner for avansert biodrivstoff, vil eksisterende bruk utgjøre mindre. Da kan effekten enten være større økning i nasjonalt volum biodrivstoff, utover eksisterende bruk, eller at eksisterende bruk av konvensjonelt biodrivstoff vris til avansert med større klimanytte. For å kompensere for at hele eller deler av dagens bruk av biodiesel og biofyringsolje inkluderes i et omsetningskrav, kan omsetningskravet økes, hvis det er ønskelig.

Et omsetningskrav, som regulerer de som selger drivstoff, kan overlape helt eller delvis med andre virkemidler som retter seg mot sluttbrukere av biodrivstoff og biobrensler. Dette gjelder for eksempel 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 medført bruk av biodiesel. Vi 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 trolig vil 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 oppfølgingen av komplekse bærekraftskriterier og gir forutsigbarhet til produsenter av biodrivstoff. Vår anbefaling er derfor at offentlige anskaffelser brukes målrettet til innfasing av løsninger som ikke omfattes av omsetningskrav.²

Omsetningskrav har begrensede konsekvenser for de fleste forbrukere av anleggsgas

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. For de fleste virksomhetene utgjør anleggsgas en liten andel av de totale kostnadene, og de fleste har mulighet til å føre kostnadsøkningen over på kundene sine. Siden dette ofte utgjør en 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 anleggsgas og fyringsolje brukes om hverandre, antas det at effekten for forbrukere av fyringsolje vil være sammenlignbar.

I skogbruket vil imidlertid konsekvensene bli større. I eksempelvirksomhetene som er vurdert utgjør anleggsgas en betydelig andel av de totale driftskostnadene, og virksomhetene vil i liten grad kunne bytte ut anleggsgas med andre drivstoff eller føre de

² <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2021/februar-2021/nullutslipp-bor-prioriteres-i-offentlige-anskaffelser/>

økte kostnadene over på kundene. Omsetningskravet vil derfor kunne ha relativt store konsekvenser for lønnsomheten og konkurranseevnen til virksomheter i denne næringen.

Vi har lagt til grunn at det innføres grunnavgift på biodiesel

Statsstøtteregulverket begrenser muligheten for å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftsfritak. Det er derfor trolig 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 en grunnleggende forutsetning for utredningen. Avgiften vil påvirke hvordan drivstoffomsetterne innretter seg med fleksibilitet mellom kravene, og dersom det ikke innføres grunnavgift på biodiesel har biodrivstoff en ekstra avgiftsmessig fordel når det omsettes til andre formål enn veitrafikk. Med den fleksible innretningen som er foreslått kan dette føre til en stor forskyvning av volum biodrivstoff fra veitrafikk til ikke-veigående maskiner, med tilhørende provenytnap. I tillegg vil det kunne ha en uheldig effekt på konkurransesituasjonen i drivstoffmarkedet, gjennom at omsetterne som selger en stor andel drivstoff til ikke-veigående maskiner får en avgiftsmessig fordel ved at de vil kunne oppfylle omsetningskravene for både veitrafikk og ikke-veigående maskiner med avgiftsfritt biodrivstoff. Hvis det ikke innføres grunnavgift på biodiesel, har det også konsekvenser for den foreslåtte innretningen for å skille på biodiesel som går til ikke-veigående maskiner og sjøfart, siden det er foreslått å skille basert på gjeldende avgiftsfritak for sjøfart. I tillegg vil det føre til lavere privatøkonomiske merkostnader og større provenytnap enn beregnet i utredningen.

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, forventer vi 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.

Omtale av forskriftsendringer

I dette avsnittet gis en kort oppsummering av endringer i produktforskriften § 2-21 og kapittel 3.

I produktforskriften kapittel 2:

I § 2-21 om krav til klimagassreduksjon fra drivstoff er "i 2020" strøket fra første ledd slik at kravet ikke er et punktkrav.

I produktforskriften kapittel 3:

I formålsparagrafen (§ 3-1) er henvisninger til spesifikke transportsektorer fjernet, slik at formålet med kapitlet er å fremme omsetning av biodrivstoff og å fremme bærekraft for biodrivstoff og flytende biobrensler.

Følgende definisjoner er tilføyd i definisjonslisten i § 3-2:

- *avansert biodrivstoff*
- *avansert flytende biobrensel*
- *konvensjonelt biodrivstoff*
- *drivstoff til sjøgående fartøy i næring*

I definisjonen av "flytende biobrensel" er det gjort en presisering ved å tilføye at biogass ikke er omfattet. Definisjonen av "omsetter" er endret ved å fjerne den overflødige henvisningen til særavgiftsforskriften § 5-2. Se nærmere omtale i kapittel 2.3.1. I

definisjonen av "støtteordning" er "en gruppe EØS-stater" tatt ut, da dette er overflødig når definisjonen allerede viser til "EØS-stater".

Delkravet til avansert biodrivstoff og dobbeltelling av visse råstoff (tidligere § 3-4) er tatt inn i § 3-3. Det er også spesifisert at det kun er dobbeltelling utover minstekravet til avansert biodrivstoff. Se omtale i kapittel 3.7.

Omsetningskravet i luftfart er nå angitt i § 3-3a. Leddet om rapporteringsfrist er fjernet, da fristen allerede er gitt av § 3-10 første ledd.

Ny § 3-3b angir nytt omsetningskrav for andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring.

Samlet oppfyllelse og fleksibilitet mellom omsetningskravet i veitrafikk og omsetningskravet til andre formål er tatt ut av enkeltbestemmelsene og angitt i ny § 3-4. Ordlyden for samlet oppfyllelse er endret for å angi at omsetningskravet er en individuell forpliktelse, slik at man må oppfylle sitt eget krav før man avgir volum til en annen omsetter. Se omtale i kapittel 2.4.1 og 3.8.

Kravet om at kun biodrivstoff og flytende biobrensel som oppfyller bærekraftskriteriene kan medregnes i omsetningskravene er tatt ut av enkeltbestemmelsene og inn i § 3-5a ved å tilføye "herunder §§ 3-3 til 3-4 i denne forskrift".

I § 3-10 åttende ledd er henvisningen til samlet oppfyllelse endret til ny § 3-4.

Ny § 3-12 er en overgangsbestemmelse som gir regler for hvordan omsetningskravet til veitrafikk og omsetningskravet til andre formål skal beregnes i 2022.

Begrepsliste

Autodiesel: Fellesbetegnelse for drivstoff til dieselmotorer (til veitrafikk). Oppfyller den internasjonale dieselstandard NS-EN 590.

Anleggsdiesel: også kalt avgiftsfri diesel eller farget diesel. Tilsvarende produkt som autodiesel og oppfyller den internasjonale dieselstandard NS-EN 590, men er ikke omfattet av veibruksavgift og tilsettes fargestoff og merkestoff ved uttak av lager.

Avansert biodrivstoff: biodrivstoff fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B i produktforskriften kapittel 3. Framstilles i hovedsak av rester og avfall fra næringsmiddelindustri, landbruk eller skogbruk og ikke råstoff som kan utnyttes som mat eller dyrefôr. Forbundet med liten risiko for indirekte arealbruksendringer (ILUC).

A-råstoff: Råstoff til avansert biodrivstoff på listen i del A i vedlegg V til produktforskriften kapittel 3. I hovedsak mer teknologisk umodne råstoff som rester og avfall fra næringsmiddelindustri, landbruk eller biprodukter, rester og avfall fra skog- og treindustri. I EU anses kun A-råstoff som avansert biodrivstoff, og fremmes gjennom et eget minimumskrav for å insentivere ny produksjon av avansert biodrivstoff.

Avgiftsfri diesel: Se anleggsdiesel.

Bensin: Fellesbetegnelse for drivstoff til bensinmotorer. Eksempler er bilbensin og flybensin.

B-råstoff: Råstoff på listen i del B i vedlegg V til produktforskriften kapittel 3. Animalske biprodukter i kategori I og II (uegnet til mat eller dyrefôr) og brukt frityrolje. Råstoff som i stor grad er utnyttet og omdannes til biodrivstoff i modne verdikjeder. Anses som avansert biodrivstoff i Norge, men ikke i EU.

Biodiesel: Biodrivstoff som brukes til erstatning for diesel ved innblanding i diesel eller direkte bruk i dieselmotorer. Lages primært av vegetabiliske eller animalske oljer. FAME og HVO er de vanligste typene biodiesel.

Drivstoff til ikke-veigående formål: mineraloljer som ikke er omfattet av veibruksavgift, hovedsakelig MGO, anleggsdiesel og fyringsolje.

Drop-in biodrivstoff: Biodrivstoff som er funksjonelt likt fossilt drivstoff og kan blandes inn i eksisterende infrastruktur. HVO og ko-prosisert biodrivstoff er drop-in biodrivstoff.

FAME: fettsyremetyler (fatty acid methyl ester). FAME navngis ofte etter biomassen det er laget av: RME (raps), SME (soya), POME (palmeolje), UCOME (brukt fritryolje, used cooking oil). Kalles også bare biodiesel eller B100. Har en annen kjemisk struktur enn diesel, og drivstoffstandarden NS-EN 590 for diesel tillater innblanding av inntil 7 prosent FAME.

Farget diesel: Se anleggsdiesel.

Fyringsolje: Olje brukt til oppvarming. Eksempler er lett fyringsolje og fyringsparafin. Tilsettes fargestoff og merkestoff.

HVO: Hydrogenbehandlet vegetabilisk olje (hydrotreated vegetable oil). Kalles også fornybar diesel eller HEFA (hydroprocessed esters and fatty acids). Til tross for navnet kan HVO også lages av animalske fettstoffer. Mest brukte biodiesel i Norge. HVO har tekniske egenskaper tilnærmet lik fossil diesel.

Ikke-veigående maskiner: Samlebetegnelse som brukes om alle typer maskiner og kjøretøy som typisk benytter mineralolje som ikke er ilagt veibruksavgift, som anleggsdiesel og fyringsolje, unntatt sjøgående fartøy.

Konvensjonelt biodrivstoff: Fremstilles av råstoff som også kan brukes til å produsere mat eller dyrefôr (landbruksvekster). Forbundet med risiko for indirekte arealbruksendringer (ILUC).

Ko-prosessering: Ko-prosessering av bioolje (vegetabilisk eller animalsk) og fossil olje på et oljeraffineri. Gir produkter tilnærmet identisk med fossile produkter, men med en iboende bioandel.

Massebalanse: Ved rapportering av oppfyllelse av omsetningskravene og oppfyllelse av EUs bærekraftskriterier, skal det benyttes et massebalansesystem, angitt i produktforskriften § 3-10. Massebalansesystemet innebærer at partier med ulike bærekraftsegenskaper kan blandes fysisk og holdes separert administrativt. Hvert ledd i forsyningskjeden for biodrivstoff skal sikre at det ikke tas ut dokumentasjon på mer bærekraftige produkter enn det som føres inn over en gitt tidsperiode.

Merket diesel: Se anleggsdiesel.

Mineralolje: Samlebetegnelse for petroleumsprodukter fra råolje som diesel, fyringsolje, marin gassolje og smøreolje. Definert i særavgiftsregelverket som oljer med mineralsk opphav hvor mindre enn 90 volumprosent destillerer over ved minst 210 °C (ASTM D 86-metoden).

MGO: Marin gassolje. Drivstoff som brukes i dieselmotorer i skip. Kalles også bare gassolje eller solarolje. Tilsettes fargestoff og merkestoff.

Mobile, ikke-veigående maskiner: Samme som "ikke-veigående maskiner", men inkluderer ikke stasjonære maskiner, som stasjonære varmeanlegg.

Tungdestillat/tungolje: Lavkvalitetsprodukter, restfraksjoner som blir igjen etter at råoljen har gjennomgått en raffinering. Brukes til brensel i industri eller drivstoff i skip. Kalles bunkers eller bunkersolje ved bruk i skip.

Innledning og leseveiledning

Denne rapporten er en konsekvensutredning av å innføre et omsetningskrav for biodrivstoff til ikke-veigående maskiner med tilhørende forskriftsforslag for 2022 og 2023, samt en opptrapping av omsetningskravet til biodrivstoff i veitrafikk med forskriftsforslag for 2022 og 2023. Det er også foreslått å endre produktforskriften § 2-21, slik at kravet til klimagassreduksjon for drivstoff videreføres og Norge er i tråd med EØS-retten. For å gjøre regelverket i produktforskriften kapittel 3 tydeligere og enklere å forstå, foreslår Miljødirektoratet også flere endringer.

Rapporten er inndelt i fem deler. I **del 1** er det en felles bakgrunn med gjennomgang av oppdraget, gjeldende regelverk, klimaeffekt, tilgjengelighet og pris for biodrivstoff. **Del 2** er en konsekvensutredning av å innføre et nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner. I **del 3** er økt omsetningskrav til veitrafikk konsekvensutredet. Videreføring av kravet til klimagassreduksjon for drivstoff er omtalt i **del 4**. I **del 5** er det en beskrivelse av alle foreslåtte forskriftsendringer og videre utredningsarbeid.

1. Del 1: Bakgrunn

1.1 Oppdrag og problembeskrivelse

Miljødirektoratet viser til oppdrag i supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev fra Klima- og miljødepartementet (KLD) datert 3. februar 2021, om å levere en konsekvensutredning av økt omsetningskrav for biodrivstoff i veitrafikk og nytt omsetningskrav i anleggsdiesel. I oppdragsbrevet ber KLD om at Miljødirektoratet:

- 1) *Vurderer behovet for å justere nivået på omsetningskravet for veitrafikk i 2022 og 2023 ut fra regjeringens intensjon om å opprettholde dagens omsetningsvolum (2019).*
- 2) *Vurderer hvordan et omsetningskrav for anleggsdiesel kan utformes, herunder hensiktsmessig avgrensning og aktuelle nivå på et omsetningskrav for anleggsdiesel i 2022 og 2023.*
- 3) *Vurderer hvordan et felles krav for veitrafikk og anleggsdiesel kan utformes, herunder aktuelle nivå på felles krav.*
- 4) *På bakgrunn av punkt 1-3, utformer forslag til forskriftsendringer med tilhørende konsekvensutredning og utkast til høringsnotat.*

Miljødirektoratet leverte 23. juni 2021 en delleveranse med beregninger av effekter med budsjettmessige konsekvenser for ulike alternativer. På bakgrunn av delleveransen avgjorde KLD hvilke alternativ Miljødirektoratet skulle utrede videre i en endelig konsekvensutredning med forslag til forskriftsendringer (denne rapporten). Som underlag til utredningen har Oslo Economics på oppdrag fra Miljødirektoratet kartlagt markedet for anleggsdiesel og vurdert effekten av et omsetningskrav for ulike sluttbrukere.

Oppdraget til Miljødirektoratet er en del av oppfølgingen av følgende punkt fra Solbergregjeringens klimaplan³:

"Regjeringa vil:

- *Som eit minimum halde på dagens omsetningsvolum av biodrivstoff*
- *Ta sikte på å innføre eit omsetningskrav for anleggsdiesel frå 2022, som fram mot 2030 blir auka til same nivået som i vegtrafikken*
- (...)
- *Ta sikte på å slå saman omsetningskrava for vegtransport og anleggsdiesel til eit felles omsetningskrav (...)*
- *Vurdere og eventuelt justere omsetningskrava for biodrivstoff med to års intervall med start frå 2022. Behovet for utsleppskutt må vegast mot pris, tilgjengelegheit for biodrivstoff, risiko for avskoging, Noregs folkerettslege forplikingar og handelspolitiske interesser."*

³ Meld. St. 13 (2020-2021): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>

I e-post fra KLD datert 22.9.2021 er Miljødirektoratet også bedt om å utarbeide forskriftsforslag for videreføring av kravet til klimagassreduksjon for drivstoff i produktforskriften §2-21, slik at saken kan høres i samme prosess.

1.2 Gjeldende regelverk

1.2.1 Omsetningskravet i produktforskriften

Omsetningskravet i produktforskriften § 3-3 stiller krav til omsettere av drivstoff om at en viss andel av totalt omsatt mengde drivstoff hvert år skal være biodrivstoff. Kravet er avgrenset til drivstoff omsatt til veitrafikk. Kun flytende biodrivstoff kan benyttes for å oppfylle kravet, det vil si at biogass ikke teller med. Omsetningskravet ble innført i 2009, og var da på 2,5 volum% innblanding av biodrivstoff i fossilt drivstoff. Kravet er gradvis økt til 10 % fra 1. januar 2018, 12 % fra 1. januar 2019, 20 % fra 1. januar 2020 og 24,5 % fra 1. januar 2021.

Avansert biodrivstoff teller dobbelt i oppfyllelsen av det overordnede omsetningskravet for å fremme bruken av dette, det vil si at en liter teller som to. Omsetterne kan dermed oppfylle omsetningskravet med en mindre andel biodrivstoff dersom de benytter avansert biodrivstoff. Avansert biodrivstoff er biodrivstoff fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B i produktforskriften kapittel 3.

I tillegg til denne dobbelttellingen i det overordnede omsetningskravet for biodrivstoff, er det også et eget omsetningskrav for avansert biodrivstoff. Dette delkravet for avansert biodrivstoff er per 1.1.2021 på 9 %, uten dobbeltelling. Det er også et delkrav for biodrivstoff i bensin på 4 %, uten dobbeltelling. I 2020 ble det innført et eget omsetningskrav til avansert biodrivstoff i luftfart.

Alt biodrivstoff som skal benyttes for å oppfylle omsetningskravene må tilfredsstillende EUs bærekraftskriterier, som er fastsatt i produktforskriften, jf. § 3-3 tredje ledd.

Bærekraftskriteriene kommer fra EUs fornybardirektiv (2009/28/EF), og ble innført i Norge 1. januar 2014 og gjelder for biodrivstoff og flytende biobrensler. Biodrivstoff som selges utover omsetningskravet trenger ikke dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene.

De som omsetter drivstoff, skal hvert år innen 31. mars rapportere på foregående års oppfyllelse av omsetningskrav og bærekraftskriterier til Miljødirektoratet. Ved rapportering av oppfyllelse av omsetningskravene og oppfyllelse av EUs bærekraftskriterier, skal det benyttes et massebalansesystem, angitt i produktforskriften § 3-10. Omsetningskravene i produktforskriften åpner for at en eller flere omsettere kan oppfylle kravene samlet.

1.2.2 Kravet til klimagassreduksjon fra drivstoff

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 EUs drivstoffkvalitetsdirektiv (98/70/EF). Kravet er rettet mot både drivstoff til veitrafikk (autodiesel og bilbensin) og drivstoff til mobile ikke-veigående maskiner (anleggsdiesel). Alt biodrivstoff som benyttes for å oppfylle kravet må tilfredsstillende EUs bærekraftskriterier. Som for omsetningskravene kan kravet oppfylles av den enkelte omsetter eller av flere omsettere samlet.

1.3 Revidert fornybardirektiv og EUs klar for 55-pakke "fit for 55"

Denne konsekvensutredningen tar utgangspunkt i gjeldende EØS-rett. Fornybardirektivet, som er tatt inn i EØS-avtalen, har som mål å etablere et felles rammeverk for å fremme fornybare energikilder, og inneholder blant annet krav til oppfyllelse av bærekraftskriterier for biodrivstoff som er omfattet av støtteordninger eller forpliktelser om fornybar energi. Det reviderte fornybardirektivet (2018/2001/EU), heretter omtalt som RED II, opphever Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/28/EF (fornybardirektivet). RED II er til vurdering for EØS-relevans og dermed ikke implementert i Norge. Medlemsstatenes frist for å implementere direktivet i sine respektive nasjonale lovgivninger var 1. juli 2021.

I juli 2021 la EU-kommisjonen fram en pakke med foreslåtte reguleringer "Klar for 55" (Fit for 55). Klimapakken skal gjøre at EU når målet om å redusere utslippene av klimagasser med 55 prosent fra 1990 til 2030. Den legger også grunnlaget for klimanøytralitet innen 2050. Ett av forslagene i pakken er en endring av RED II. Forslaget kan ha konsekvenser for det norske omsetningskravet og kravet til klimagassreduksjon for drivstoff, dersom det blir vedtatt og direktivet blir tatt inn i EØS-avtalen. Vi viser til Miljødirektoratets høringssvar⁴ til regjeringen for omtale av forslaget.

1.4 Klimaeffekt av biodrivstoff

Det er flere måter å vurdere klimaeffekten av biodrivstoff.

I det **nasjonale utslippsregnskapet**, som er det som gjelder for Norges utslippsforpliktelser, telles CO₂-utslipp ved bruk av biodrivstoff i *transportsektoren* som null. Årsaken er at utslipp og opptak av CO₂ fra biomasse bokføres i sektoren *landbruk, skogbruk og annen arealbruk* i det landet biomassen hentes fra. Tilsvarende bokføres CO₂-utslipp fra

⁴ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/september-2021/eus-klimapakke-far-stor-betydning-for-norge/>

produksjonen av biodrivstoff i landet der biodrivstoffet produseres. Omtrent alt flytende biodrivstoff som omsettes i Norge importeres fra utlandet.

Man kan vurdere utslippene i et **globalt perspektiv, med direkte livsløpsutslipp** på tvers av landegrenser. Her inkluderes utslippene og opptak i landbruk, skogbruk og arealbruk, men også andre utslipp fra hele biodrivstoffets forsyningskjede. Dette inkluderer utslipp fra produksjon og transport av biodrivstoffet. Livsløpsutslipp fra ulike typer biodrivstoff varierer, og minstekravet i EUs bærekraftskriterier og for å brukes i omsetningskravet er 50 % reduksjon sammenlignet med fossilt drivstoff. Avansert biodrivstoff har ofte lavere livsløpsutslipp enn konvensjonelt biodrivstoff. Dette skyldes i hovedsak at man ikke inkluderer utslippene som skjer før avfall og rester samles inn.

I tillegg til direkte livsløpsutslipp, kan produksjon av biodrivstoff også føre til utslipp som følge av **indirekte arealbruksendringer**, såkalt ILUC (*indirect land use change*). Det innebærer at biodrivstoffproduksjon fortrenger areal som ble brukt til matproduksjon. Hvis matproduksjonen da flyttes, og dette for eksempel fører til avskoging, så medfører det utslipp. Risikoen for indirekte arealbruksendringer er først og fremst knyttet til biodrivstoff fremstilt av konvensjonelle råstoff (dvs. råstoff som også kan brukes til mat og fôr), og særlig vegetabiliske oljer som palme og soya. 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.⁵ Avansert biodrivstoff er laget av råstoff som ikke er i direkte konflikt med mat og fôrproduksjon, og har lavere ILUC-risiko.

⁵ The European Commission (2019).

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2_en_act_part1_v3.pdf

FAKTA

Konvensjonelt biodrivstoff: Fremstilles av råstoff som også kan brukes til å produsere mat eller dyrefôr (landbruksvekster) som raps, hvete, palme eller soya. Forbundet med risiko for indirekte arealbruksendringer (ILUC).

Avansert biodrivstoff: biodrivstoff fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B i produktforskriften kapittel 3. Forbundet med liten risiko for indirekte arealbruksendringer (ILUC).

Råstoff på del A: I hovedsak mer teknologisk umodne råstoff som rester og avfall fra næringsmiddelindustri, landbruk eller biprodukter, rester og avfall fra skog- og treindustri. I EU anses kun A-råstoff som avansert biodrivstoff, og fremmes gjennom et eget minimumskrav for å insentivere ny produksjon av avansert biodrivstoff.

Råstoff på del B: Animalske biprodukter i kategori I og II (uegnet til mat eller dyrefôr) og brukt fritureolje. Råstoff som i stor grad er utnyttet og omdannes til biodrivstoff i modne verdikjeder. Anses som avansert biodrivstoff i Norge, men ikke i EU.

1.5 Tilgjengelighet og pris på biodrivstoff

1.5.1 Begrenset tilgang på avansert biodrivstoff

Tilgangen på konvensjonelt biodrivstoff er god, men det er fortsatt svært begrenset produksjon av avansert biodrivstoff. CIT Industriell Energi har på oppdrag fra Miljødirektoratet i 2020 vurdert global produksjon av avansert biodrivstoff fram mot 2030.⁶ De estimerer en økning i produksjonen fra ca. 4 milliarder liter i 2020 til mellom 13-18 milliarder liter avansert biodrivstoff i 2030. Av dette utgjør avansert HVO-biodiesel og andre former for drop-in biodiesel 7-10 milliarder liter. I 2020 ble det brukt 330 millioner liter avansert biodrivstoff i veitrafikk i Norge, det vil si omtrent 8 % av global produksjon.

I dag produseres det 20 millioner liter avansert biodrivstoff (bioetanol) i Norge. Det planlegges flere industriprosjekter for produksjon av avansert biodrivstoff basert på biprodukter fra skogindustrien i Norge. Dersom annonserte planer realiseres, kan produksjonen komme opp i underkant av 300 millioner liter nærmere år 2030. Det vil

⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2020/november-2020/global-production-of-liquid-advanced-biofuels/>

derfor fortsatt være behov for importert biodrivstoff for å oppfylle norske omsetningskrav i mange år framover.

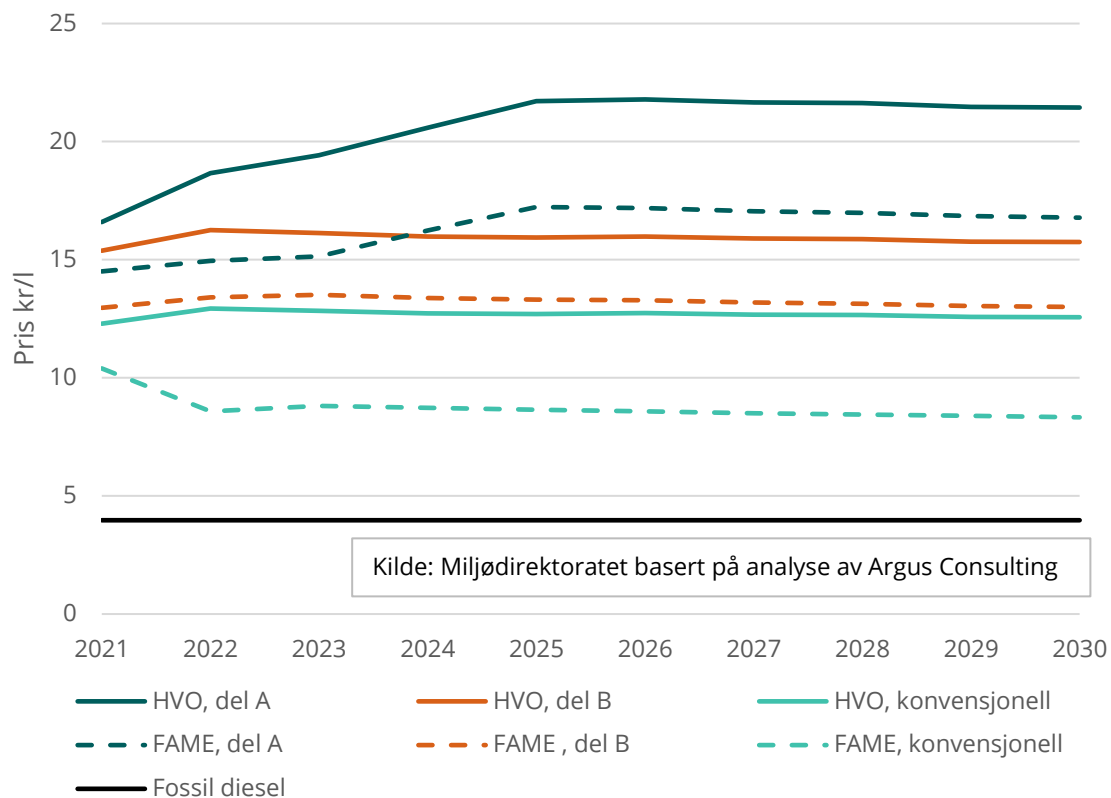
1.5.2 Det forventes fortsatt høye priser på avansert biodrivstoff fram mot 2030

Argus Consulting utarbeider markeds- og prisanalyse for ulike typer flytende biodrivstoff for Miljødirektoratet. Prisanalysen ligger til grunn for kostnadsberegningene i denne utredningen, se del 2 og del 3 for detaljer. I forbindelse med denne utredningen har Miljødirektoratet fått en oppdatert prisanalyse høsten 2021. Prisene for biodiesel er høyere enn ved forrige analyse, som ble gjennomført høsten 2020. For avansert FAME og HVO har prisene økt med rundt 10-15 %, sammenlignet med fjorårets analyse. Prisene for konvensjonell biodiesel har økt med 20-25 %. Prisøkningen sammenlignet med fjorårets analyse skyldes hovedsakelig to faktorer:

- Økt pris på fossilt drivstoff i 2021
- Økte priser på vegetabiliske oljer

Figur 3 viser prisene på konvensjonelt og avansert HVO og FAME i perioden 2021-2030 sammenlignet med dagens pris på fossil diesel. Prisen på fossil diesel er holdt på samme nivå for hele analyseperioden 2021-2030. Prisene er basert på analysen fra Argus og bearbejdet av Miljødirektoratet. Prisframskrivningen fra Argus er blant annet basert på forventet etterspørsel i EU som følge av kravene i RED II (vedtatt politikk). Som følge av minimumskrav til avansert biodrivstoff (A-råstoff) i RED II, er prisene på avansert biodiesel laget av A-råstoff forventet å øke fram mot 2025. Fra 2022 er det omtrent flat prisutvikling på konvensjonelt biodrivstoff og avansert biodrivstoff laget av B-råstoff fram mot 2030.

Merk at denne utredningen er utarbejdet under koronapandemien, og at verdensmarkedene for både varer og valuta sannsynligvis fremdeles er påvirket av omstendighetene. Dette kan føre til økt usikkerhet i blant annet gjennomsnittlig vekslingskurs for USD til NOK og prisen på fossil diesel. Samlet sett bidrar økt global usikkerhet til økt usikkerheten også i beregningene av drivstoffprisene i denne utredningen.



Figur 3 Forventede priser på biodiesel (FAME og HVO) fram mot 2030, fordelt på konvensjonell, avansert del B og avansert del A. Pris på fossil diesel er vist til sammenligning, og holdes flatt i hele perioden. Alle priser uten avgifter. Kilde: Argus Consulting, bearbejdet av Miljødirektoratet.

Fra 2022 er avansert biodiesel laget av A-råstoff 50 % dyrere eller mer enn biodrivstoff laget av konvensjonelt råstoff. Fram mot 2030 er biodiesel laget av A-råstoff også forventet å være rundt 30 % dyrere enn biodiesel laget av B-råstoff. Det er betydelig usikkerheter i forventet pris fram mot 2030.

Biodrivstoffprisene er delvis drevet av reguleringer i EU. I et scenario med ny regulering fra EUs klar for 55-pakke (revidert RED II) er det forventet at prisen på avansert biodrivstoff vil være noe lavere i perioden 2025-2030, sammenliknet med basisscenarioet vist over. Dette gjelder særlig for biodrivstoff laget av A-råstoff. Årsaken er det er foreslått et nytt mål for fornybar energi i transportsektoren basert på livssyklusutslipp og ikke andel energi, og at det går bort fra dobbelttelling av avanserte råstoff. Klar-for-55-pakken er foreløpig et forslag fra Kommisjonen og ikke vedtatt EU-politikk, og prisene for dette scenarioet er derfor ikke brukt i denne konsekvensutredningen.

Tilbudet av avansert biodrivstoff er fremdeles preget av å være monopolistisk da det er få tilbydere. Pris settes ikke i et åpent marked, men i bilaterale forhandlinger mellom tilbyder og etterspørter. Samme mekanismer gjelder generelt for konvensjonelt biodrivstoff med høy klimagassreduksjon over livsløpet, selv om tilbudet der er større enn for avansert biodrivstoff. Prisene for mange typer konvensjonelle biodrivstoff fra ulike råstoff settes i et åpent marked. Tendensen i dette markedet er økte internasjonale priser, også sammenliknet med prisen på fossile produkter.

2. Del 2: Omsetningskrav for ikke-veigående maskiner i 2022 og 2023

I oppdragsbrevet er Miljødirektoratet bedt om å vurdere hvordan et omsetningskrav for anleggsdiesel kan utformes, herunder hensiktsmessig avgrensing og aktuelle nivå på et omsetningskrav for anleggsdiesel i 2022 og 2023. I tillegg skal det vurderes hvordan et felles krav for veitrafikk og anleggsdiesel kan utformes.

Anleggsdiesel (også kalt avgiftsfri diesel eller farget diesel) er et produkt som har tilsvarende egenskaper som diesel til veitrafikk, men er ikke omfattet av veibruksavgift. For å skille på anleggsdiesel og diesel til veitrafikk skal de som omsetter anleggsdiesel tilsette et fargestoff og et merkestoff ved uttak av lager. Begrepet anleggsdiesel er i denne utredningen definert som farget diesel som oppfyller den internasjonale dieselstandarden NS-EN 590, og som ikke ilegges veibruksavgift.⁷

Utslipp fra all bruk av anleggsdiesel inngår i transportsektoren i det nasjonale utslippsregnskapet, men anleggsdiesel benyttes i mange ulike næringer og i mange ulike maskiner, som for eksempel anleggsmaskiner på en byggeplass og traktorer i jordbruket. Det er usikkerhet knyttet til hvordan bruken av anleggsdiesel fordeler seg på ulike næringer og maskiner. Samlebegrepet *ikke-veigående maskiner* benyttes om alle maskiner og kjøretøy som benytter anleggsdiesel eller lignende flytende drivstoffprodukter som ikke er ilagt veibruksavgift. Vi omtaler videre det nye omsetningskravet som omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.

2.1 Formål med omsetningskrav for ikke-veigående maskiner

Hovedformålet med å innføre et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner er å redusere de norske klimagassutslippene med økt bruk av biodrivstoff. I punkt 3) i oppdragsbrevet er Miljødirektoratet bedt om å vurdere hvordan et felles omsetningskrav i veitrafikk og anleggsdiesel kan utformes. Dette er basert på føringer i Solbergregjeringens klimaplan om å slå sammen krav i anleggsdiesel og veitrafikk på sikt. Basert på dette og dialog med KLD, legger vi til grunn at det ikke er et formål i seg selv at utslippsreduksjonene fra økt bruk av biodrivstoff utelukkende skal skje i næringer som bruker anleggsdiesel. Hovedformålet med et nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner er dermed etter vår forståelse både å sikre økt bruk av biodrivstoff nasjonalt og

⁷ Det er en egen norsk produktstandard for anleggsdiesel. Denne skiller seg fra standarden for autodiesel til veitrafikk ved at det ikke blandes inn FAME-biodiesel og ved at den skal være tilsatt farge- og merkestoffer: <https://www.drivkraftnorge.no/siteassets/dokumenter--filer/diverse-dokumenter/rev-bransjestandard-februar-2021.pdf>

at kostnadene for den økte bruken fordeles på flere sluttbrukere, ved at også anleggsdiesel omfattes av omsetningskrav, i tillegg til dagens omsetningskrav for veitrafikk.

2.2 Markedet for anleggsdiesel

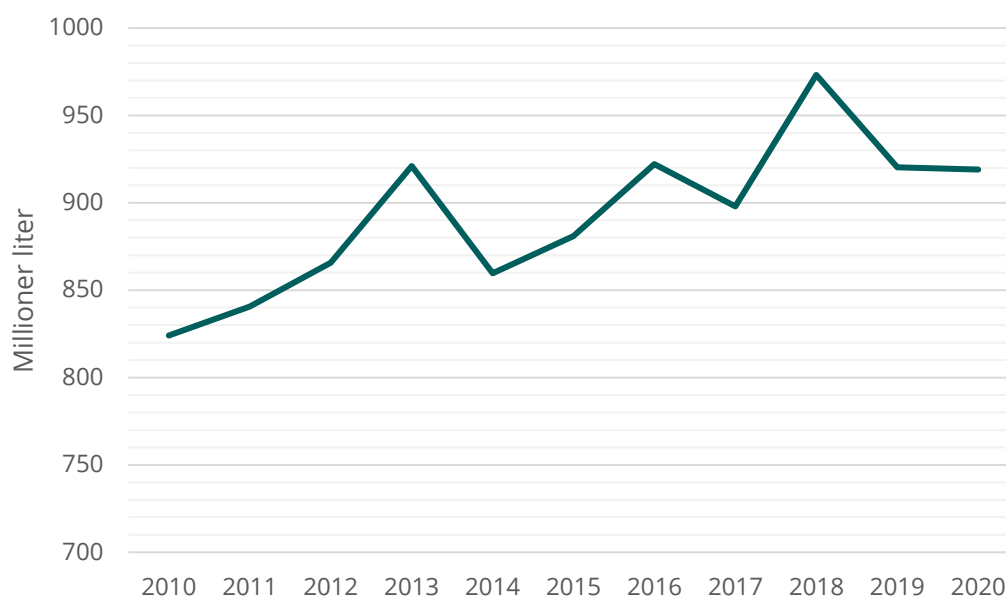
Dette kapittelet beskriver markedet for anleggsdiesel, inkludert totalt salg av anleggsdiesel, karlegging av forbrukere og forsyningskjeden. Oslo Economics har på oppdrag fra Miljødirektoratet kartlagt markedet for anleggsdiesel, og deres rapport er benyttet som underlag for store deler av kapittelet. For mer detaljer om markedet for anleggsdiesel viser vi til rapporten.⁸ Det er en del overlapp mellom anleggsdiesel og andre drivstofftyper som ikke går til veitrafikk, som marin gassolje og fyringsolje. Kapittelet beskriver derfor også overlapp med andre drivstofftyper. Til slutt beskrives markedet for biodiesel som brukes til andre formål enn veitrafikk og forventet forbruk av fossil anleggsdiesel og biodiesel til ikke-veigående formål framover.

2.2.1 Årlige variasjoner i salget av anleggsdiesel

Det totale salget av anleggsdiesel var på ca. 920 millioner liter i 2020.⁹ Til sammenligning var det totale salget av drivstoff til veitrafikk på omtrent 3,8 milliarder liter. I motsetning til i veitrafikk er det ikke en tydelig fallende trend i drivstoffsalget for anleggsdiesel, og det er en del variasjon i salget fra år til år. Trenden har likevel stort sett vært økende siden 2010, se Figur 4. Det er krevende å vurdere hva endringene skyldes, blant annet fordi anleggsdiesel benyttes til mange ulike formål i ulike næringer og det er betydelig usikkerhet rundt sluttbruken.

⁸ Oslo Economics (2021), *Omsetningskrav for biodrivstoff anleggsdiesel: markedskartlegging*. Tilgjengelig her: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2021/november-2021/omsetningskrav-for-biodrivstoff-i-anleggsdiesel-markedskartlegging/>

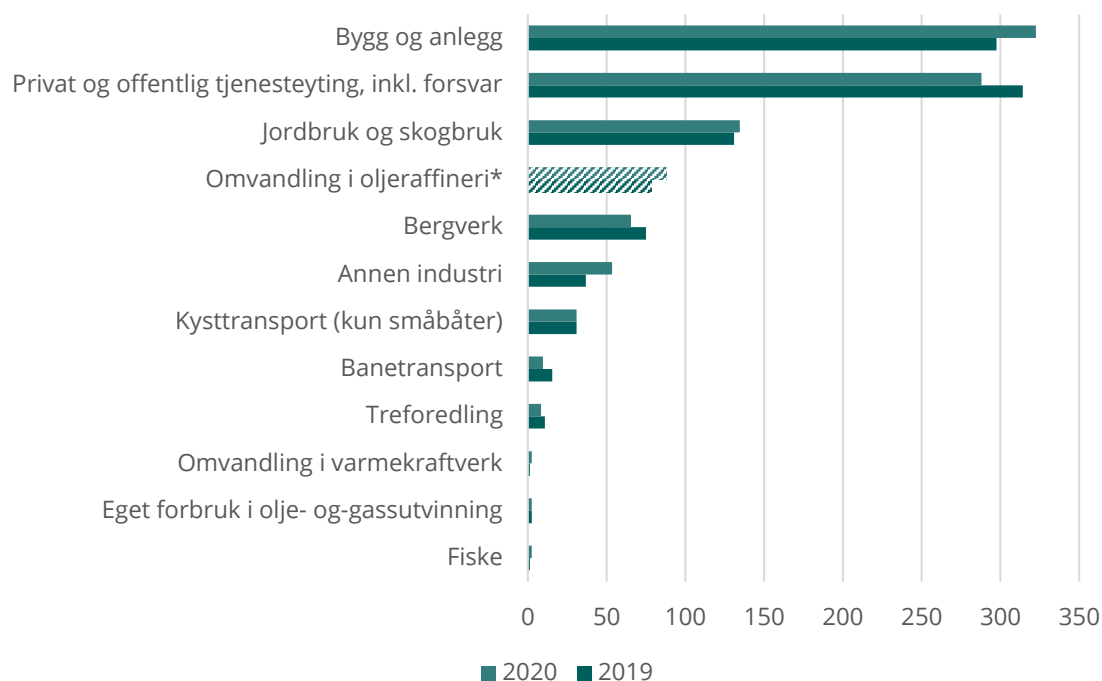
⁹ [SSB tabell11185: Sal av petroleumsprodukt \(1 000 liter\)](#)



Figur 4 Salg av anleggsdiesel fra 2010 til 2020. Kilde: SSB tabell 11185: Sal av petroleumsprodukt

2.2.2 Fordeling av forbruk på ulike forbrukergrupper

Det totale forbruket av anleggsdiesel er relativt sikkert, og dermed er også totalutslippene fra bruken relativt sikkert. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til hvordan disse utslippene fordeler seg på ulike forbrukergrupper og maskintyper. Dette skyldes at store deler av salget av anleggsdiesel skjer via videreforhandlere. SSBs energivarebalanse har en inndeling i forbrukergrupper som er sammenlignbar med kildeinndelingen i det nasjonale utslippsregnskapet, og energivarebalansen er derfor brukt som utgangspunkt i gjennomgangen nedenfor. Se avsnitt 2.2.7 for mer om utslippsregnskapet. I energivarebalansen er forbruket av anleggsdiesel fordelt på ulike næringsgrupper, og fordelingen i 2019 og 2020 er vist i Figur 5.



Figur 5 Fordeling av forbruk av anleggsdiesel på ulike forbrukergrupper. * Forbruk til omvandling i oljeraffineri (skravert felt) går ikke til forbrenning og er ikke inkludert i utslippsregnskapet. Kilde: SSB tabell 11562: Energivarebalanse.

De fem største forbruksgruppene i 2019 og 2020 stod for omtrent 90 % av alt forbruket.

Dette var:

- Bygg og anlegg
- Privat og offentlig tjenesteyting
- Jordbruk og skogbruk
- Omvandling i oljeraffineri
- Bergverk

Fordeling av anleggsdiesel på næringer er i stor grad basert på rapporterte opplysninger fra drivstoffleverandørene. Dette gjør at fordelingen er usikker, særlig fordi en stor andel selges via videreforhandlere. Dette gjør det også vanskelig å forklare bakgrunnen for endringer eller utvikling i statistikken. Årlige endringer skyldes ikke nødvendigvis reelle endringer av forbruket, men kan for eksempel også skyldes endringer i rutiner for rapportering av salg blant drivstoffleverandører.

2.2.2.1 Bygg og anlegg

Bygg- og anleggsektoren er en stor forbruker av anleggsdiesel, og stod for 32 % av forbruket i 2020. Hoveddelen av anleggsdieselen benyttes til drift av anleggsmaskiner, lifter, teleskoptrucker og andre mindre maskiner, samt aggregater for strømforsyning. På byggeplasser brukes også anleggsdiesel i varmeaggregat til midlertidig oppvarming og

tørking av bygninger under oppføring (byggvarme). Bruk av mineralolje, som anleggsdiesel, til byggvarme blir forbudt fra 01.01.2022. Det er forventet at dagens bruk av anleggsdiesel til byggvarme vil erstattes med bruk av gass, fjernvarme, biodiesel, pellets eller elektrisitet.

Rundt 20 % av byggeaktiviteten i Norge kan knyttes til arbeid eller tjenester kjøpt av offentlige aktører. Når det gjelder anleggsmarkedet er offentlig sektor den største bestilleren, og offentlig etterspørsel utgjorde mer enn 70 % av det samlede anleggsmarkedet i 2018.

2.2.2.2 Privat og offentlig tjenesteyting inkludert forsvar

«Privat og offentlig tjenesteyting inkludert forsvar» omfatter en rekke ulike næringer, og stod for 29 % av det totale forbruket av anleggsdiesel i 2020. I 2019 sto næringsgruppene «lagring og andre tjenester tilknyttet transport» og «varehandel og reparasjon av motorvogner» for mesteparten av forbruket i denne forbruksgruppa. Forbruket av anleggsdiesel innen lagring og andre tjenester tilknyttet transport har også økt svært mye de siste årene, men det er uklart hva økningen skyldes. Denne næringsgruppen omfatter lagring av alle typer varer, drift av deler av transportinfrastrukturen og aktiviteter i forbindelse med godsbehandling. Drift av flyplasser og havner er blant aktivitetene som inngår i denne forbruksgruppen, og disse bruker en betydelig mengde anleggsdiesel.

Marine fartøy benytter i hovedsak marin gassolje (MGO) og flytende naturgass (LNG), men de benytter også i noen grad anleggsdiesel, se avsnitt 2.2.2.6. Næringsgruppen varehandel omfatter agentur-, engros- og detaljhandel med alle typer varer og tjenester i forbindelse med salg av varer. Det utpeker seg ikke noen næringer eller virksomheter innenfor denne gruppen som bruker en betydelig mengde anleggsdiesel. Forbruket er derfor trolig knyttet til mange virksomheter som hver benytter et begrenset volum anleggsdiesel til drift av maskiner i sin virksomhet.

Andre næringsgrupper i «privat og offentlig tjenesteyting inkludert forsvar» som bruker anleggsdiesel er avløps- og renovasjonsvirksomhet, tjenesteytende næring ellers og offentlig administrasjon og forsvar. Forsvarssektoren er en storforbruker av drivstoff, men bruken av anleggsdiesel er begrenset.

2.2.2.3 Jordbruk og skogbruk

Jordbruk og skogbruk stod for 13 % av forbruket av anleggsdiesel i 2020. Mesteparten av forbruket av anleggsdiesel innen jord- og skogbruk går til jordbruk. I jordbruk brukes mesteparten av anleggsdieselen til drift av traktorer. Traktorer benyttes til en rekke formål, og er en slags «alt-mulig-maskin» som for eksempel også kan benyttes som aggregat for andre maskiner. Det benyttes også traktorer i skogbruket. Hogst og uttak av skog utføres

av spesialiserte skogsentreprenører som bruker anleggsdiesel i hogstmaskiner og lastbærere som frakter tømmer ut til en oppsamlingsplass der den kan lastes på lastebil.

2.2.2.4 Oljeraffinerier

Forbruk av anleggsdiesel til omvandling i oljeraffinerier er ikke inkludert i utslippsregnskapet, men vises i energivarebalansen. Raffineridriften på Slagentangen opphørte sommeren 2021, og bruken er forventet å bli redusert. Det er dermed kun oljeraffineriet på Mongstad igjen i Norge. Her benyttes en begrenset mengde egenprodusert diesel i produksjonen. I tillegg benyttes anleggsdiesel til nødforsyning og branntrening. Bruk av egenprodusert anleggsdiesel vil ikke omfattes av et *omsetningskrav*, som retter seg mot salg av drivstoff.

2.2.2.5 Bergverk

Bergverk er en liten næring i Norge og består per i dag av fem virksomheter som er i drift, og tre som er under planlegging.¹⁰ Anleggsdiesel benyttes i hovedsak til maskiner som brukes i driften av gruver, som lastemaskiner, dumpere, lastebiler, renskemaskiner og borerigger. I tillegg benyttes anleggsdiesel til drift av diesellokomotiv og oppvarming.

2.2.2.6 Bruk i sjøfart

Bruk av anleggsdiesel i kysttransport utgjorde i overkant av 30 millioner liter i 2020 ifølge SSBs energivarebalanse. Dette er i sin helhet beregnet forbruk av diesel i småbåter/fritidsbåter. Miljødirektoratet har fått bekreftet fra enkelte drivstoffomsettere at det også selges en del anleggsdiesel til sjøgående fartøy. Dette gjøres både ved at det selges ren anleggsdiesel til fartøy og ved at anleggsdiesel blandes inn i marine gassoljer (MGO) for å øke kuldeegenskapene til det marine drivstoffet. Drivstoffomsettere oppgir at anleggsdiesel hovedsakelig brukes på mindre fartøyer, og at det blir mer vanlig på små og mellomstore fartøyer langs kysten. Det er uklart hvor stort omfanget er. Etter hvert som fartøyflåten fornyes, forventer aktørene at flere fartøyer kommer til å bruke anleggsdiesel i stedet for marin gassolje.

Ifølge energivarebalansen ble det brukt omtrent 1,2 og 2,4 millioner liter anleggsdiesel i næringen "fiske" i 2019 og 2020. Det er imidlertid usikkert hvor stor andel av anleggsdieselen som brukes i fartøy og hvor stor andel som er knyttet til bruk av maskiner på land av virksomheter som er registrert som fiskerivirksomhet i statistikken.

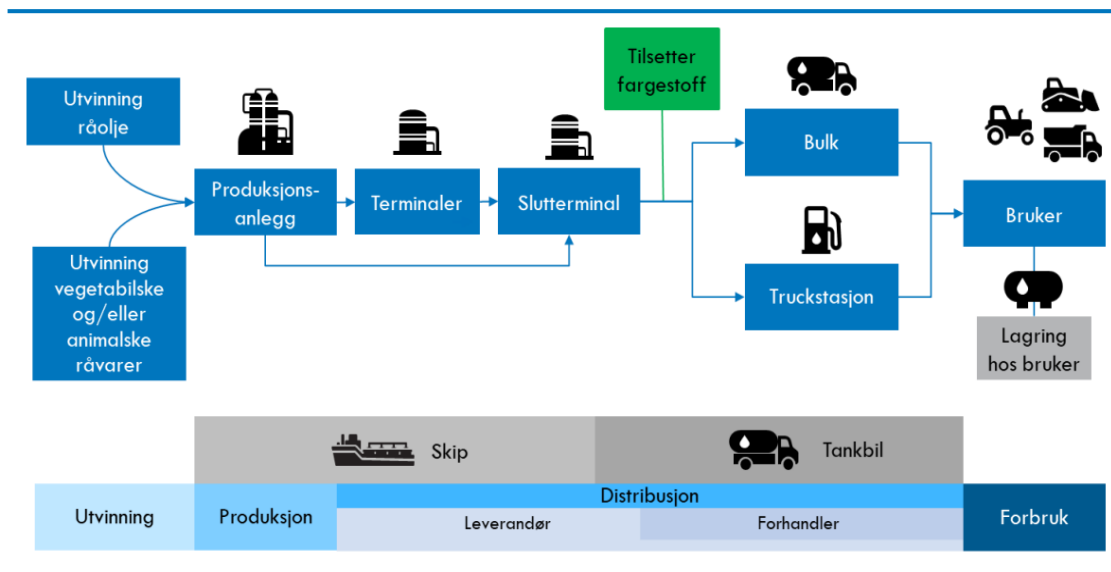
Det kan også være annen bruk av anleggsdiesel i sjøfart, for eksempel i næringsgruppen «lagring og andre tjenester tilknyttet transport». Oppdrettsnæringen trekkes fram som en relevant bruker av anleggsdiesel på fartøy av en av drivstoffleverandørene. Dette pekes

¹⁰ Disse virksomhetene inkluderer ikke pukkverk, som trolig også inngår i næringsgruppen "bergverk" i statistikken.

også på i en rapport om havbrukssektoren¹¹, som ble utført på oppdrag fra Miljødirektoratet. Her oppgis det at bruken av MGO er begrenset, og at det derfor brukes anleggsgdiesel i større grad. Årsaken til dette er at MGO på moderne motorer i størrelsessegmentet som benyttes i havbruket lett medfører driftsproblemer. Det leveres likevel også en del MGO til selve fôrflåtene og på litt større fartøy, men volumet er avtagende. I SSBs energivarebalanse er ikke oppdrettsnæringen skilt ut som en egen forbrukergruppe, men ifølge SSBs energiregnskap var forbruket av anleggsgdiesel i akvakulturnæringen i underkant av 1 millioner liter i 2020.

2.2.3 Forsyningskjede, infrastruktur og lagring

Forsyningskjeden for diesel i Norge er i hovedsak den samme for fossil diesel og biodiesel. Inntil diesel eller biodiesel tilsettes fargestoff og merkestoff ved uttak av lager, for å merke at den ikke skal brukes til veitrafikk, er produktene helt like. Forsyningskjeden er også stort sett den samme for de ulike forbruksgruppene som bruker anleggsgdiesel. Figur 6 (gjengitt fra Oslo Economics' rapport) illustrerer forsyningskjeden for anleggsgdiesel, fra utvinning og drivstoffproduksjon til lagring hos sluttbruker.



Illustrasjon: Oslo Economics

Figur 6 Forsyningskjeden for anleggsgdiesel i Norge. Kilde: Oslo Economics (2021), Omsetningskrav for biodrivstoff anleggsgdiesel: markedskartlegging.

Drivstoffet som kommer ut fra produksjonsanleggene kan være ren fossil diesel, ren biodiesel, eller en blanding, såkalt ko-prosessert diesel. Fossil diesel produseres delvis i

¹¹ [Bedre datagrunnlag i havbrukssektoren - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/Bedre-datagrunnlag-i-havbrukssektoren)

Norge og delvis i utlandet. Biodiesel produseres i hovedsak i Europa, USA, Brasil, Argentina og Indonesia. Adesso Bioproducts er den eneste produsenten av biodiesel (FAME) i Norge.

Fra produksjonsanlegget fraktes ferdig framstilt diesel til en terminal. Terminaler fungerer som logistikknutepunkter der dieselen lagres før den fraktes videre med tankskip til en annen terminal eller med tankbil til brukerne. Terminalene består av flere store tanker, og drivstoffet i hver tank må være i henhold til visse tekniske spesifikasjoner. Det er dermed begrenset hvor mange ulike produkter som kan lagres på en terminal. Etterspørselen etter et produkt må være såpass stor at leverandøren kan utnytte tankkapasiteten på en god måte, og derfor er ren biodiesel tilgjengelig på betydelig færre terminaler enn fossil diesel. Alle terminaler i Norge ligger langs kysten, slik at de kan betjenes med tankskip fra sjøen og tankbil fra land. Fra produksjonsanlegg til terminal og mellom terminaler fraktes dieselen vanligvis på tankskip. Ut fra terminal til sluttbruker fraktes dieselen på tankbil.

Hvor mange ledd som er involvert mellom produksjon av anleggsdiesel og leveranse til sluttbruker varierer. Drivstoffleverandørene (omsettere) tar inn drivstoffet på terminaler, og tilsetter fargestoff og merkestoff for å skille anleggsdiesel fra autodiesel når det går på tankbil ut fra slutterminal. Det samme gjelder for biodiesel som skal gå til andre formål enn veitrafikk. Det er også noe videresalg av diesel mellom drivstoffomsetterne. Etter dieselen er tilsatt fargestoff distribueres den enten direkte til brukerne eller indirekte til brukerne via en videreforhandler. Drivstoffomsetterne betjener typisk store nasjonale brukere mens videreforhandlere betjener regionale og lokale brukere. Flere omsettere og videreforhandlere har også egne truckstasjoner. Anleggsdieselen transporteres på tankbil enten direkte til brukeren (bulk) eller til en truckstasjon der brukeren selv henter dieselen. Videreforhandlere kan være både små aktører med en eller et par tankbiler eller større aktører med en rekke tankbiler og egne bensin- og/eller truckstasjoner.

2.2.3.1 Lagring hos sluttbruker og utfordringer med lagring av FAME-biodiesel

Mesteparten av anleggsdiesel i Norge transporteres direkte til sluttbruker, det er kun rundt fem til ti prosent som selges til brukere på truckstasjon. Det er typisk små entreprenører og jordbrukere som fyller på truckstasjon. Anleggsdiesel som ikke selges på truckstasjon vil i større grad enn diesel til veitrafikk lagres på små tanker under varierende forhold, og drivstoffet lagres ofte hos sluttbruker. Kulde og fuktighet påvirker egenskapene ved innblanding av FAME-biodiesel, og drivstoffbransjen har så langt frarådet å blande inn FAME i anleggsdiesel på grunn av lagringsforholdene. På bensin- og truckstasjoner og hos stasjonære brukere med et vesentlig volum benyttes det stort sett glassfibertanker som graves ned under bakken og har stabile klimatiske forhold. I bygg- og anleggsvirksomhet benyttes det derimot vanligvis ståltanker fordi de er forholdsvis enkle å flytte. Ståltanker har dårlig isoleringsevne, noe som skaper kondens i tanken ved store temperatursvingninger. I jordbrukssektoren brukes både tempererte plasttanker og

ståltanker, og de er i hovedsak lagret over bakken. Leverandører anbefaler ofte plasttanker, som har bedre isoleringsevne, til jordbrukere som ikke har behov for å flytte rundt på tanken.

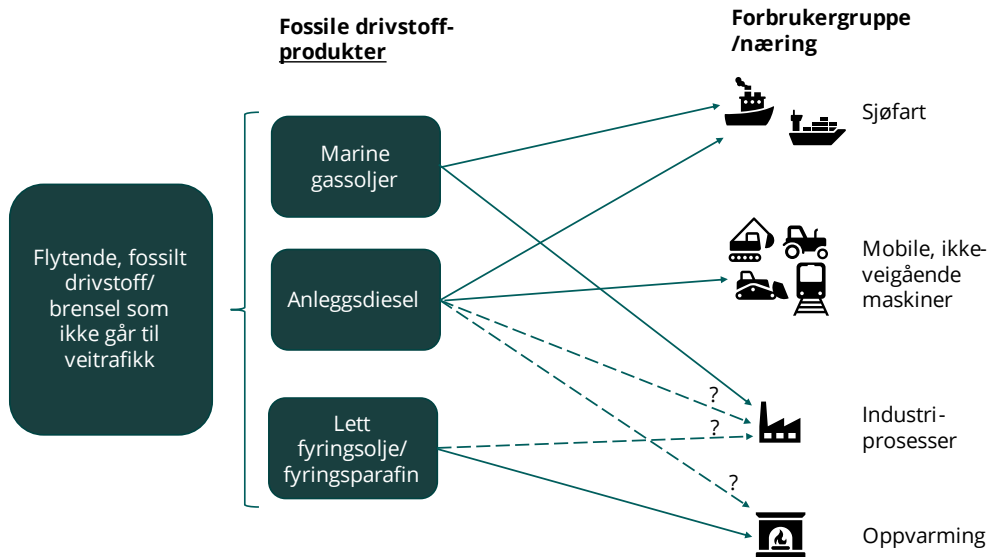
HVO-biodiesel har egenskaper som er tilnærmet lik fossil diesel, og har ikke samme utfordringer som FAME ved varierende lagringsforhold. Det vil derfor trolig være uproblematisk å lagre, både blandet inn i fossil diesel og som rent produkt. I tillegg kan ren HVO benyttes i de fleste anleggsmaskiner, i motsetning til FAME. Det har vært økende oppmerksomhet om fossilfrie bygge- og anleggsplasser de siste årene, noe som har medført at flere aktører har tatt i bruk HVO i flere byggeprosjekter. I en erfaringskartlegging fra prosjekter i Oslo kommune er ikke tekniske utfordringer med lagring nevnt som en utfordring av entreprenørene som har benyttet ren HVO i byggeprosjekter.¹²

2.2.4 Overlapp med andre drivstoffprodukter

Gjennomgangen av markedet viser at anleggsdiesel benyttes i mange ulike næringer og maskiner, og til mange ulike formål. Det kan imidlertid også være overlapp med andre typer fossile drivstofftyper som ikke brukes til veitrafikk, som MGO og fyringsolje, ved at disse drivstofftypene kan brukes til samme type maskiner og formål. Produktene har spesifikke tekniske egenskaper som skiller dem, men det kan altså være overlapp blant forbruksgruppene som benytter drivstoffet. Figur 7 illustrerer dette ved å skissere hvilke forbrukergrupper/næringer flytende drivstoff til andre formål enn veitrafikk kan benyttes.

Det er tre flytende drivstoffprodukter som er relevante; marine gassoljer, anleggsdiesel og lett fyringsolje/fyringsparafin. Disse produktene behandles også likt i avgiftsregelverket (se omtale av avgiftsregelverket i neste avsnitt). Forbrukersiden er i figuren delt inn i fire kategorier, hhv. sjøfart, "mobile, ikke-veigående maskiner", industriprosesser (ikke inkludert bruk i mobile, ikke-veigående maskiner eller til oppvarming) og oppvarming. Utover disse flytende drivstoffene omsettes det også noe tungolje og tungdestillat, ifølge petroleumssalgstatistikken til SSB, som i hovedsak brukes i industrien. Tungolje og tungdestillat overlapper i liten grad med bruk av anleggsdiesel på grunn av tekniske egenskaper og er ikke med i oversikten under.

¹² https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2019/01/20181120-Rapport_fossilfrie-byggeplasser.pdf



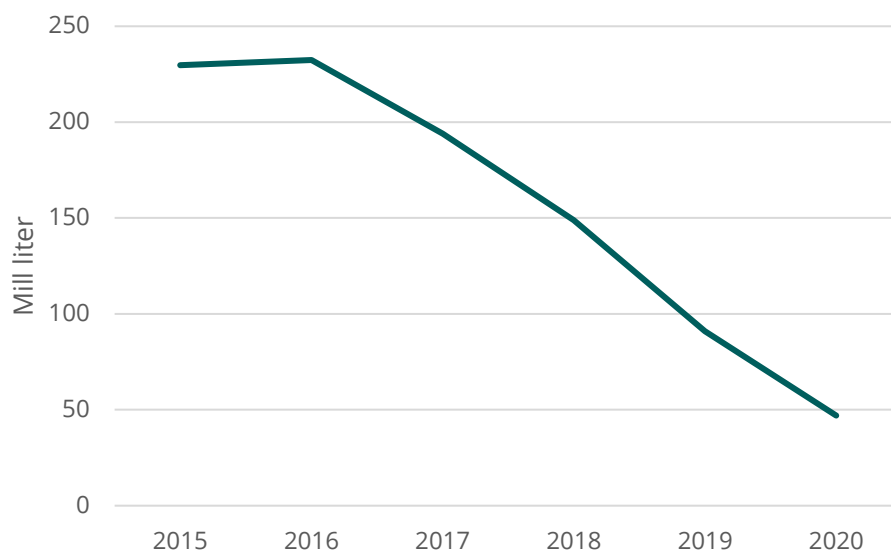
Figur 7 Illustrasjon av overlapp av sluttbruk av fossile drivstoffprodukter som går til andre formål enn veitrafikk. Heltrukne linjer viser hvor vi vet de ulike drivstofftypene brukes, potensiell bruk vi ikke vet med sikkerhet er illustrert med stiplede linjer. Tungolje og tungdestillat overlapper i liten grad med anleggsdiesel, og er ikke vist i figuren.

Marin gassolje (MGO) er en type drivstoff som hovedsakelig benyttes i skip og marine fartøy. Ifølge energivarebalansen benyttes det også noe MGO i olje- og gassutvinning. De aller fleste maskiner og kjøretøy som inngår i samlebetegnelsen "mobile, ikke-veigående maskiner" har motorer som stiller krav til bruk av diesel. Dette gjelder anleggsmaskiner, traktorer, hogstmaskiner og lignende. Derfor brukes det trolig i svært liten grad andre typer drivstoff i denne gruppen. Det kan likevel være noe overlapp ved at for eksempel mobile varmeaggregater kan benytte både fossil fyringsolje og anleggsdiesel. Det er trolig snakk om så små volum at det ikke er illustrert i figuren. Anleggsdiesel kan også trolig brukes både i industriprosesser og til oppvarming av bygg, men dette har vi begrenset informasjon om.

Lett fyringsolje og fyringsparafin

Etter at det ble varslet og senere innført forbud mot fyring med mineralolje til oppvarming i 2020, har salget av fossil fyringsolje (lett fyringsolje og fyringsparafin) blitt redusert kraftig. Ifølge statistikken for salg av petroleumsprodukter har salget blitt redusert fra ca. 233 millioner liter i 2016 til ca. 47 millioner liter i 2020, se Figur 8. Så og si alt av dette salget i 2020 var lett fyringsolje. Tidligere har produktene trolig hovedsakelig blitt brukt til oppvarming av bygg. I 2020 er det kun bokført bruk av lett fyringsolje i industri, med størst

andel i næringsmiddelindustri.¹³ Det er usikkert hva dette brukes til, og det kan brukes i fyrkjeler til produksjonsvarme og ikke oppvarming.

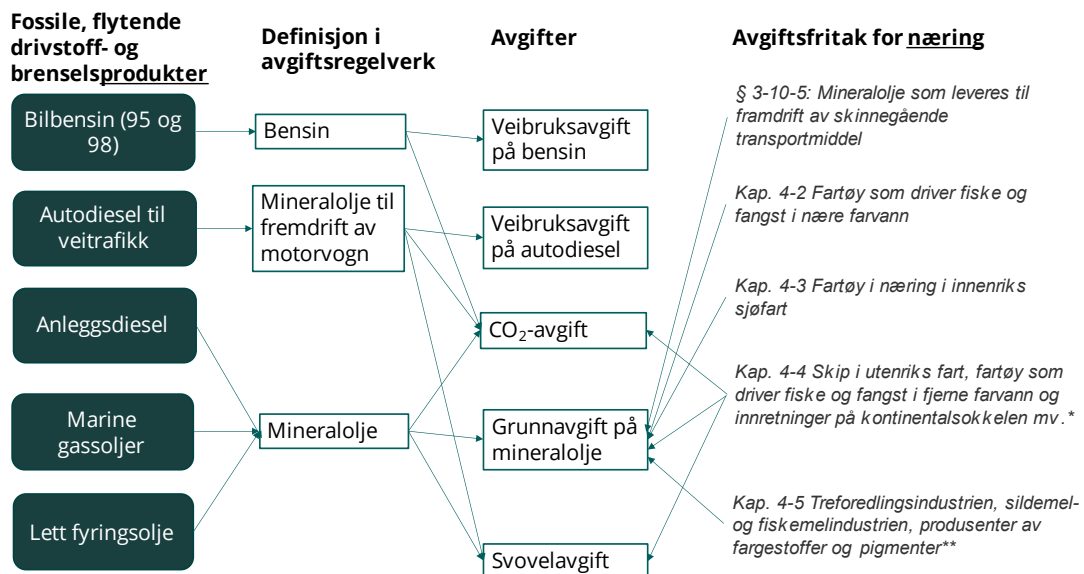


Figur 8 Salg av lett fyringsolje og fyringsparafin fra 2015 til 2020. 97 % av salget i 2020 var lett fyringsolje. Kilde: SSB tabell 11185: Sal av petroleumsprodukt.

2.2.5 Fossile drivstoffprodukter i avgiftsregelverket

Figur 9 viser en oversikt over hvordan ulike fossile drivstoff- og brenselprodukter behandles i avgiftsregelverket. Drivstoffomsetterne må skille på drivstoff som skal gå til veitrafikk siden det er ilagt veibruksavgift. Alle andre drivstoff og brensler til ikke-veigående formål som er relevant for denne utredningen, behandles likt, og faller inn under definisjonen "mineralolje" i avgiftsregelverket. Det gis avgiftsfritak for enkelte næringer. Figuren viser en del eksempler på avgiftsfritak som er relevante i forbindelse med bruk av ikke-veigående maskiner og sjøfart.

¹³ Alle næringsgruppene hvor det brukes lett fyringsolje er: "Produksjon av jern, stål, og ferrolegeringer", "Produksjon av kjemiske og farmasøytiske produkter", "Produksjon av ikke metallholdige mineralprodukter", "Produksjon av motorvogner, tilhengere og andre transportmidler", "Produksjon av metallvarer, maskiner og utstyr", "Produksjon av nærings- og nytelsesmidler" og "Produksjon av papir og papirvarer, og trykking"



Figur 9 Oversikt over hvordan ulike drivstoff- og brenselprodukter defineres og behandles i avgiftsregelverket. Avgiftsfritakene er gitt for spesifikke næringer. Figuren viser ikke alle drivstoff- og brenselprodukter og avgiftsfritak, kun de som er relevante i denne utredningen. * For innretninger på kontinentalsokkel gis det kun fritak for grunnavgift, ikke CO₂-avgift og svovelavgift. ** For treforedlingsindustrien og produsenter av fargestoffer skal det betales grunnavgift med redusert sats.

2.2.6 Kartlegging av markedet for biodrivstoff til andre formål enn veitrafikk

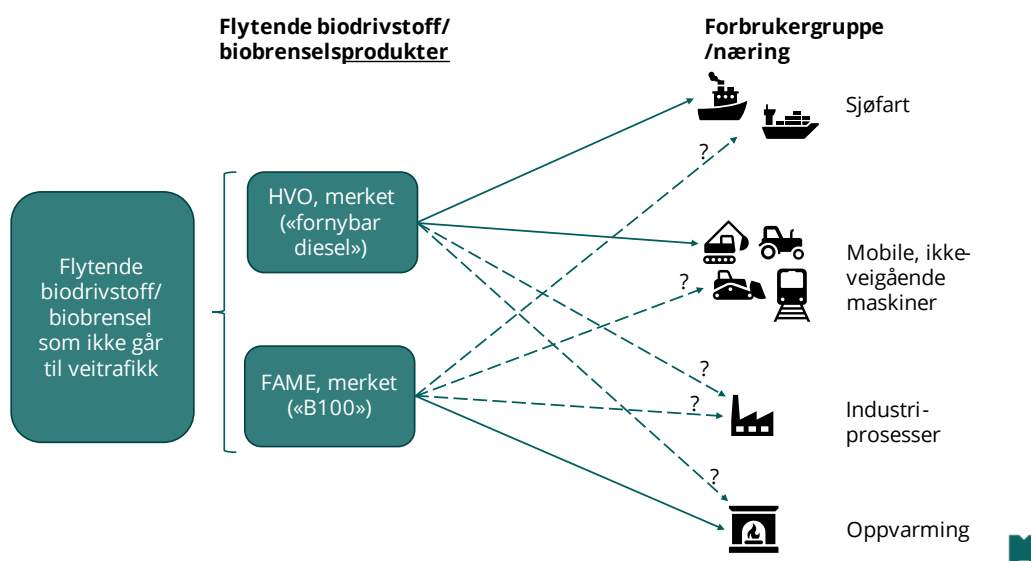
På samme måte som de fossile drivstoffproduktene kan brukes i ulike forbrukergrupper og næringer, kan biodiesel som brukes til erstatning for fossile drivstoffprodukter benyttes til mange ulike formål. Biodiesel som ikke er ilagt veibruksavgift, skal merkes med fargestoffer på samme måte som fossile mineraloljer som ikke skal gå til veitrafikk. Det skilles imidlertid ikke mellom ulike typer bruk av den fargede biodieselen, tilsvarende som for de fossile drivstoffproduktene.

Det er et økende marked for biodrivstoff og biobrensler som erstatning for fossile drivstoffprodukter til ikke-veigående maskiner og kjøretøy. Men det er svært usikkert hvor stort markedet er, her har vi ikke en fullstendig oversikt. Figur 10 viser samme oversikt over forbrukergrupper som Figur 7, men for biodieselproduktene FAME og HVO som ikke går til veitrafikk (altså merket HVO og FAME).

I utgangspunktet er det ikke noe tydelig skille mellom forbruk og drivstofftype, og det er forbrukerens krav til kvalitet på drivstoffet som avgjør om biodieselen kan benyttes.¹⁴ Biodiesel kan både brukes som erstatning for fossilt drivstoff og blandes inn i fossile

¹⁴ For enkelte formål, som oppvarming og i industriprosesser, er det også mulig at det kan benyttes biooljer av andre kvaliteter, men det er ikke inkludert i oversikten.

drivstoffprodukter før leveranse til sluttbruker. Det er kjent at 100 % HVO har blitt benyttet i sjøfart og i mobile, ikke-veigående maskiner, omtalt i neste avsnitt, men vi har ikke oversikt over om HVO blir benyttet i industriprosesser og til oppvarming. FAME vet vi derimot at det er vanlig å bruke som erstatning for fossil fyringsolje. Det er likevel usikkert i hvor stor grad FAME har blitt eller kan bli brukt til andre formål. Dette gjelder både som rent produkt og blandet inn i fossilt drivstoff.



Figur 10 Illustrasjon av overlapp av sluttbruk av merket biodiesel (ikke ilagt veibruksavgift). Heltrukne linjer viser hvor vi vet de ulike drivstofftypene brukes, potensiell bruk vi ikke vet med sikkerhet er illustrert med stiplede linjer.

2.2.6.1 Det er et etablert marked for bruk av biodiesel til andre formål enn veitrafikk

Rapporten fra Oslo Economics oppgir at de omsetterne som er kartlagt har omsatt i overkant av 10 millioner liter HVO som anleggsdiesel i 2020. Salget av HVO som anleggsdiesel er hovedsakelig knyttet til offentlig innkjøp, og særlig offentlige bygge- og anleggsprosjekter hvor det kreves at det skal benyttes fossilfrie energikilder. Avinor trekkes fram som et annet eksempel på en virksomhet med offentlig eier som benytter biodiesel som erstatning for anleggsdiesel for å redusere sine utslipp. Volumet HVO solgt som anleggsdiesel er trolig økende, og en av drivstoffomsetterne som Oslo Economics har vært i kontakt med forventer for eksempel å øke salget av HVO som anleggsdiesel med 70 prosent i 2021, sammenlignet med 2020.

Miljødirektoratet gjennomførte sommeren 2020 også en enkel kartlegging av salg av biodiesel til andre formål enn veitrafikk fra mindre drivstoffomsettere som ikke var registrerte omsettere før 1. juli 2020. Basert på denne kartleggingen av fem aktører, er det estimert at det ble solgt rundt 15 millioner liter «biofyringsolje» i 2019; dette var i hovedsak

FAME laget av konvensjonelt råstoff. Dette estimatet er svært usikkert, da det er vanskelig å skille mellom biodiesel solgt som «biofyringsolje» og annen bruk som ikke er veitrafikk. Det inkluderer altså kun salg fra enkelte omsetterne, og det er ikke gjort en fullstendig kartlegging av salg av "biofyringsolje".

Sammenlagt kan det dermed antas at salget av 100 % biodieselprodukter til ikke-veigående formål de siste årene kan ha vært i størrelsesorden 25 millioner liter, hvorav ca. 10 millioner liter er HVO. Det er betydelige usikkerheter i estimatet. Siden de to kartleggingene estimatet er basert på er frivillige og ikke omfatter alle aktører, bør det også betraktes som et nedre estimat. Markedet for rene biodieselprodukter til ikke-veigående formål er økende, og det vil sannsynligvis omsettes større volum framover.

2.2.7 Utslippsregnskapet

Utslipp fra forbruk anleggsgdiesel er beregnet med utgangspunkt i salgsstatistikken for petroleumsprodukter, og bokføres i utslippsregnskapet i henhold til inndelingen på forbrukergrupper i energibalansen. Utslipp fra anleggsgdiesel bokføres i all hovedsak på posten "*Traktorer, anleggsmaskiner og andre motorredskaper: diesel*" i det nasjonale utslippsregnskapet. I tillegg føres noe på fritidsbåter og jernbane. Utslipp fra forbruk av lett fyringsolje til oppvarming bokføres i "*Oppvarming i andre næringer og husholdninger*". Men det aller meste av forbruket av lett fyringsolje i dag [2020] er i industrien og er bokført i "*Industri og bergverk*" i utslippsregnskapet.

2.2.8 Forventet forbruk framover

Forbruket av anleggsgdiesel framover vil i stor grad være avhengig av aktiviteten i næringene som forbruker anleggsgdiesel. For eksempel vil økt aktivitet i byggenæringen eller opprettelse av en ny gruve, alt annet likt, trolig øke forbruket av anleggsgdiesel. Andre faktorer som vil kunne påvirke bruken av anleggsgdiesel framover er økende bruk av diesel i enkelte skipstyper. Dersom en større andel av en nyere flåte stiller strengere krav til dieselkvalitet på drivstoffet, vil det kunne bety økende salg av anleggsgdiesel, som oppfyller den internasjonale dieselstandard NS-EN 590. Gitt at drivstofforbruket og aktiviteten ikke endres vil imidlertid salget av MGO reduseres tilsvarende.

Forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger (inkludert byggvarme) vil trolig påvirke salget av anleggsgdiesel og lett fyringsolje framover. Forbudet mot bruk av mineralolje til permanent oppvarming ble innført i 2020, og effekten er synlig i salgsstatistikken for fyringsolje. Det er uklart om det har hatt noen effekt på salget av anleggsgdiesel hittil, og det har i så fall utgjort en svært liten andel av det totale salget. I forskriften er bruk av mineralolje til byggvarme unntatt forbudet frem til 1. januar 2022. Når forbudet også trer i kraft for byggvarme, vil bruken av mineralolje (inkludert anleggsgdiesel) reduseres ytterligere. Både fyringsolje og anleggsgdiesel kan brukes til

byggvarme, men i utslippsregnskapet er det minimal bruk av fyringsolje i bygg- og anleggsvirksomhet. I Klimakur 2030 ble det derfor lagt til grunn at mineralolje som benyttes til byggvarme er anleggsdiesel. Det ble estimert et utslipp fra bruk av anleggsdiesel til byggvarme som tilsvarer omtrent 30 millioner liter anleggsdiesel.

Driftsbygninger i landbruket og sykehusbygninger med døgkontinuerlig pasientbehandling har unntak fra forbudet fram til 2025. Når disse etter hvert også omfattes av forbudet, vil bruken kunne reduseres ytterligere. Siden anleggsdiesel og fyringsolje brukes om hverandre er det usikkert om dette vil føre til redusert salg av fyringsolje eller av anleggsdiesel.

Vi antar at det i de nærmeste årene vil være økende bruk av biodiesel til ikke-veigående formål. Antagelsen bygger på at aktører i større grad vil kjøpe 100 % biodiesel, ofte som følge av krav i offentlige anskaffelser, og at biodiesel og biofyringsoljer vil brukes som erstatning for fossil mineralolje når forbudet trer i kraft for flere formål.

2.3 Avgrensning av omsetningskrav for ikke-veigående maskiner

Miljødirektoratet anbefaler at omsetningskravet for ikke-veigående maskiner rettes mot "*totalt omsatt volum flytende drivstoff og brensler til andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring*". Gjennom denne avgrensningen vil man oppnå at den ovennevnte vide bruken av anleggsdiesel fanges opp, bortsett fra det som går til sjøfart. I praksis omfatter kravet også lett fyringsolje og fyringsparafin. Samlebegrepet *ikke-veigående maskiner* brukes om de bruksområdene som omfattes av kravet. I dette kapitlet gjennomgås den anbefalte innretningen i detalj, herunder:

- 1) hvem som vil omfattes av kravet (avsnitt 2.3.1),
- 2) hvilken type drivstoff eller forbruk kravet rettes mot (2.3.2 til 2.3.4)

Disse rammene vil ligge fast uavhengig av nivå og innretning på kravet ellers, det vil si om det innføres et felles omsetningskrav eller to separate omsetningskrav for ikke-veigående maskiner og veitrafikk. Mulig avgrensning mot kvotepliktige virksomheter er omtalt i avsnitt 2.3.5. Basert på gjennomgangen er det laget en oppsummering med forslaget til utforming av omsetningskravet i avsnitt 2.3.6.

2.3.1 Pliktsubjekt, hvem skal oppfylle forpliktelsen?

Pliktsubjekt er den aktøren som er ansvarlig for oppfyllelse av omsetningskravet. Med samme innretning som i dagens omsetningskrav i veitrafikk, vil pliktsubjektet være definert som «omsetter» i produktforskriften. Gjeldende definisjon av omsetter i produktforskriften § 3-2 bokstav h) lyder: «*Omsetter*» er «den som er ansvarlig for innbetaling av særavgift knyttet

til drivstoffet eller flytende biobrensel slik de er angitt i særavgiftsforskriften § 5-1 og § 5-2, jf. § 2-1, også dersom drivstoffet eller de flytende biobrenslene er unntatt for særavgifter.»

Det betyr at «omsetter» er

- Virksomheter som skal registreres etter særavgiftsforskriften § 5-1 og har avgiftsplikt i henhold til § 2-1. Dette gjelder produsenter av avgiftspliktige varer og importører av bensin, autodiesel, bioetanol og biodiesel.
- Virksomheter som frivillig har registrert seg etter særavgiftsforskriften § 5-2 og har avgiftsplikt i henhold til § 2-1 (importører av andre varer)

Registreringsplikten i særavgiftsforskriften § 5-1 ble endret i 2020, slik at også importører av bensin, mineralolje, bioetanol og biodiesel ble omfattet av registreringsplikt. Etter denne endringen har det blitt praktisert registreringsplikt for alt drivstoff som innføres. Følgelig fins det ikke lenger noen frivillig registrerte, da alle som innfører eller produserer en vare som kan brukes som drivstoff er registreringspliktige. Dette gjelder både biodrivstoff og fossilt drivstoff, uavhengig av hva drivstoffet skal brukes til. Det betyr i praksis at importører ikke lenger har anledning til å betale avgift ved innførsel.

Etter forskriftsendringen i 2020 har altså alle som er omsettere vært omfattet av registreringsplikt etter særavgiftsforskriften § 5-1. Miljødirektoratet ser derfor ingen grunn til å beholde henvisningen til særavgiftsforskriften § 5-2 i definisjonen av "omsetter" i produktforskriften. Definisjonen foreslås endret, slik at det først vises til plikten til å innbetale særavgift etter § 2-1 og videre til registreringsplikten i § 5-1. Da vil pliktsubjektet være aktører som både er registrert etter særavgiftsforskriften § 5-1, og som er avgiftspliktig omsetter av drivstoff til sektoren omsetningskravene retter seg mot, det vil si veitrafikk og drivstoff og brensel til ikke-veigående maskiner.

Siden definisjonen av omsetter i produktforskriften er knyttet opp mot registreringen i særavgiftsforskriften, vil endringer i avgiftsregelverket også kunne påvirke hvilke aktører som faller inn under omsetterdefinisjonen i produktforskriften.

2.3.1.1 Kun aktører som allerede er omsettere i veitrafikk vil omfattes av det nye kravet

For å kartlegge hvilke aktører som vil omfattes av nye omsetningskrav, sendte Miljødirektoratet en spørreundersøkelse til alle virksomheter som var registrert for særavgifter i 2020. Selskapene oppga selv om de solgte og betalte avgifter for drivstoff i 2020, og eventuelt hvilke drivstoffprodukter det gjaldt. Alle drivstoffomsetterne som selger fossilt drivstoff til veitrafikk har i 2020 også rapportert salg av anleggsdiesel. Miljødirektoratet har ikke fått informasjon om virksomheter som kun selger anleggsdiesel eller fyringsolje. Det vil si at det i praksis kun er virksomheter som allerede er omfattet av omsetningskravet i veitrafikk, som vil omfattes av et nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner. Tabell 9 viser en oversikt over de som er omsettere og

rapporteringspliktige i veitrafikk, og om de også omsetter anleggsdiesel eller biodiesel til andre formål enn veitrafikk.

På samme måte som for omsetningskravet i veitrafikk, vil også aktører som bare selger biodrivstoff omfattes av et nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner, dersom de selger biodiesel til dette markedet. Av de som er rene bio-omsettere har vi mottatt informasjon om at tre av disse tidligere har omsatt biodiesel til ikke-veigående formål, se Tabell 9. Kartleggingen av volum biodiesel solgt til ikke-veigående formål er basert på frivillig rapportering, og vi kan derfor ikke være sikre på at vi har en fullstendig oversikt på dette punkt.

Slik markedet er i dag, vil det kun være aktører som allerede er omfattet av omsetningskravet i veitrafikk som også vil være omfattet av et nytt krav for ikke-veigående maskiner. Dette innebærer at alle omsetterne som pålegges det nye kravet allerede er kjent med regelverket og rapporterer til Miljødirektoratet.

Tabell 9 Oversikt over aktørene som per i dag er rapporteringspliktige på omsetningskravet i veitrafikk, og om de har rapportert å ha omsatt volum anleggsdiesel eller biodiesel til ikke-veigående formål i 2020.

Aktører som omsetter fossilt drivstoff	Rapportert omsatt fossil anleggsdiesel
Bunker Oil	X
Circle K	X
Driv Energi	X
Esso	X
MHService	X
Preem	X
Uno-X	X
St1	X
Aktører som kun omsetter biodrivstoff	Rapportert omsatt biodiesel til andre formål enn veitrafikk
Adesso	X
Biofuel Express	
Eco-1	X
Energifabriken	X

2.3.2 Omsetningskravet bør rettes mot et bruksområde, ikke drivstoffproduktet anleggsgdiesel

For å ha en utforming av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner som er i tråd med de andre omsetningskravene i veitrafikk, luftfart og det foreslåtte omsetningskravet for sjøfart, har vi forsøkt å finne en avgrensning hvor omsetningskravet rettes mot *bruken* man ønsker å regulere, og ikke et *drivstoffprodukt*. Et omsetningskrav rettet mot drivstoffproduktet anleggsgdiesel kan være uheldig av flere grunner:

- Det kan føre til overlapp med andre omsetningskrav som er rettet mot en bestemt type forbruk eller næring. Som omtalt i kapittel 2.2.2 selges det også noe anleggsgdiesel til sjøfart og fiske, og det betyr at det vil kunne være overlapp med et eventuelt nytt omsetningskrav i sjøfart, som også utredes.
- I et omsetningskrav som er rettet mot det fossile drivstoffproduktet anleggsgdiesel, "*x prosent av anleggsgdiesel skal være biodrivstoff*", er det ikke tydelig hvilket biodrivstoff som kan brukes for å oppfylle kravet. Dette måtte blitt spesifisert ved å definere biodiesel brukt til bestemte bruksområder (ikke-veigående maskiner m.m.) eller vært krav til at biodieselen skulle blandes inn i anleggsgdiesel (innblandingskrav).
- Biodrivstoffet som brukes for å oppfylle et omsetningskrav for anleggsgdiesel vil heller ikke inngå i nevneren ved beregning av oppfyllelsen av kravet, slik som i veitrafikk og luftfart. Det vil være krevende å kommunisere at kravene beregnes på ulik måte, og uheldig at omsetningskravene angitt i volumprosent for de ulike segmentene ikke vil være sammenlignbare.
- Ved et høyere omsetningskrav i anleggsgdiesel enn i sjøfart, vil en avgrensning på produktet potensielt kunne ha en utilsiktet konkurransehemmende effekt i marin sektor, ved at omsettere som selger anleggsgdiesel til sjøfart kan få høyere kostnader enn omsettere som selger MGO.
- Det er potensielt høyere risiko for smutthull, ved at det vil kunne være mulig å ta i bruk lignende flytende, fossile drivstoffprodukter som erstatning for fossil anleggsgdiesel som da ikke omfattes av omsetningskravet.

Det vil kunne være mer administrativt krevende for drivstoffomsetterne å avgrense drivstoff til ulike formål, og jo flere typer formål som skal ekskluderes fra et omsetningskrav i "anleggsgdiesel", desto mer krevende blir det. Gitt utfordringene som er skissert over, vurderer vi likevel at det er mest hensiktsmessig å avgrense omsetningskravet etter bruk, og ikke produkt.

Uavhengig av avgrensning, må biodrivstoffet som benyttes til å oppfylle omsetningskravet måtte oppfylle EUs bærekraftskriterier på samme måte som for gjeldende omsetningskrav

i veitrafikk og luftfart. Det nye omsetningskravet gjelder også kun bruk av flytende drivstoff og biodrivstoff, det vil si at gass og biogass ikke er omfattet.

2.3.3 Vi foreslår å avgrense omsetningskravet mot sjøfart og fiske

Miljødirektoratet utreder for tiden også et omsetningskrav for sjøfart. For at samme volum fossil anleggsdiesel og biodiesel ikke skal kunne telles inn mot begge disse omsetningskravene, vil omsetningskravet for ikke-veigående maskiner måtte avgrenses mot et eventuelt omsetningskrav for «innenriks sjøfart og fiske» (som vil være bruksområdet som et omsetningskrav innen sjøfart retter seg mot). Eventuelle volum anleggsdiesel (og biodiesel) som det kan dokumenteres at omsettes til «innenriks sjøfart og fiske» skal da ikke omfattes av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Det vil heller ikke være naturlig å inkludere volum solgt til utenriks sjøfart i kravet.

Vi mangler eksakte tall på hvor mye anleggsdiesel som benyttes i sjøfart, men basert på estimater fra drivstoffomsettere kan det være i størrelsesorden rundt 50 millioner liter. Hvor store volum det gjelder er også avhengig av hvordan man definerer «sjøfart og fiske». Anleggsdiesel brukes for eksempel i fritidsbåter, som ikke inngår i innenriks sjøfart og fiske i utslippsregnskapet. Anleggsdiesel brukes også i havbruksnæringen (både til framdrift av fartøy og stasjonære fôrflåter) og i anleggsmaskiner på skip.

Det er krevende å finne en helt presis avgrensning mot innenriks sjøfart og fiske, fordi sluttbruken av drivstoff ofte er ukjent for drivstoffomsetterne som vil pålegges omsetningskravene. Dette skyldes at store deler av drivstoffet selges via videreforhandlere, og at det ikke er etablerte skiller i annet regelverk som drivstoffomsetterne er omfattet av. Tilsvarende problemstilling har ikke oppstått for omsetningskrav i veitrafikk, fordi drivstoffomsetteren skal svare for veibruksavgift på all mineralolje og biodiesel som ikke er merket. Siden avgiftsplikten oppstår når omsetteren tar drivstoffet ut fra lager, altså før det selges til en eventuell videreforhandler, har drivstoffomsetterne oversikt over volum solgt til veitrafikk.¹⁵ Dette er illustrert i Figur 9 i avsnitt 2.2.5.

Vi foreslår å knytte avgrensningen til eksisterende avgiftsfritak for sjøfart

Miljødirektoratet har undersøkt om eksisterende avgiftsfritak i særavgiftsregelverket kan brukes for å avgrense volum anleggsdiesel solgt til sjøfart i et omsetningskrav. Særavgiftsforskriften kapittel 4-2, 4-3 og 4-4 angir fritak for grunnavgift for drivstoff til sjøfart og fiske. Disse fritakene er rettet mot spesifikke næringer, og tar ikke hensyn til hvilken type drivstoff som brukes, se Figur 9 i avsnitt 2.2.5.

¹⁵ Det er noen avgiftsfritak på bensin som også kan gjennomføres ved refusjon. Omfanget av slik bruk antas imidlertid ikke å være særlig stort.

Avgiftsfritakene er definert som følger:

- Kap. 4-2: Fartøy som driver fiske og fangst i nære farvann
- Kap. 4-3: Fartøy i næring i innenriks sjøfart
- Kap. 4-4: Skip i utenriks fart, fartøy som driver fiske og fangst i fjerne farvann og innretninger på kontinentalsokkelen mv.

En utfordring er hvorvidt drivstoffomsetterne alltid har informasjon om at drivstoffet er omfattet av avgiftsfritak. Fritakene knyttet til utenriks sjøfart, fiske og fangst i fjerne farvann og bruk på kontinentalsokkelen (kap. 4-4) gjennomføres i de fleste tilfeller som direkte fritak, som vil si at omsetteren selger til sluttbruker uten avgift og deretter fører mengden drivstoff i skattemeldingen uten avgift. For fritakene knyttet til innenriks sjøfart (kap. 4-3) gjennomføres fritakene dels som direkte fritak ved salg fra omsetter, og dels ved refusjonssøknader til Skatteetaten. Avgiftsfritak for grunnavgift for fiske i nære farvann (kap. 4-2), gis som refusjon til fiske- og fangstfartøy som er registrert i «Registeret over merkepliktige norske fiskefarkoster».

Det betyr at for drivstoffet hvor avgiftsfritaket gis direkte, så har omsetteren dokumentasjon på at drivstoffet er omfattet av avgiftsfritakene. Når det gis fritak ved refusjon er det ikke sikkert drivstoffomsetterne sitter på dokumentasjon om at drivstoffet er omfattet av avgiftsfritak, siden det kan gis refusjon til sluttbrukere av drivstoffet eller uregistrerte videreforhandlere dersom de får levert drivstoff med avgifter. Med andre ord vil drivstoffomsetterne kun ha oversikt over en andel av det totale drivstoffet de har solgt som ender opp i sjøfart. Siden MGO og anleggsdiesel har ulike kvaliteter, legger vi til grunn at drivstoffomsetterne har mulighet til å skille på volum av hhv. anleggsdiesel og MGO som omfattes av direkte avgiftsfritak etter kapittel 4-2, 4-3 og 4-4 i særavgiftsforskriften.

Miljødirektoratet foreslår å knytte avgrensningen av omsetningskravene for ikke-veigående maskiner og innenriks sjøfart og fiske til dokumentasjon på fritak for grunnavgift i kapittel 4-2, 4-3 og 4-4 i særavgiftsforskriften. Dette innebærer at anleggsdiesel som drivstoffomsetterne har dokumentasjon på at er omfattet av avgiftsfritak etter kapittel 4-2, 4-3 og 4-4 i særavgiftsforskriften trekkes fra i beregningsgrunnlaget for omsetningskravet for ikke-veigående maskiner, og inkluderes i et eventuelt omsetningskrav for innenriks sjøfart og fiske.

Som beskrevet over vil ikke omsetterne nødvendigvis ha dokumentasjon på de volumene som har fått avgiftsfritak ved refusjon til sluttbrukeren av drivstoffet, som trolig særlig vil gjelde drivstoff som er omfattet av avgiftsfritak for fiske i nære farvann. For at disse volumene også skal kunne fanges opp kan omsetterne bruke dokumentasjon i form av en erklæring fra sluttbruker. Det vil si at dersom drivstoffomsetteren har fått egenerklæring fra sluttbruker om at volumet anleggsdiesel har fått avgiftsfritak ved refusjon, så regnes

dette også som tilstrekkelig dokumentasjon på at anleggsdieselen går til sjøfart og ikke skal medregnes i omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Dette er altså i tillegg til volum som omsetteren har dokumentasjon på ved direkte avgiftsfritak. Dette er ikke det samme som at omsetterne pålegges å skaffe egenerklæring for alt drivstoff som får avgiftsfritak ved refusjon, men at dersom de har det, så kan det trekkes fra beregningsgrunnlaget for omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Gitt at det innføres omsetningskrav i sjøfart, vil volumene til innenriks sjøfart og fiske uansett være omfattet av omsetningskrav, ved at de enten inngår i beregningsgrunnlaget for kravet i ikke-veigående maskiner eller i innenriks sjøfart og fiske.

Samme tilnærming for biodrivstoff til sjøfart som fossilt drivstoff til sjøfart

Biodiesel til andre formål enn veitransport er i dag fritatt fra både CO₂-avgift og grunnavgift på mineralolje. For å skille biodrivstoff som kan brukes til å oppfylle et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner fra biodrivstoff som kan brukes til å oppfylle et eventuelt krav i sjøfart på samme måte som fossil anleggsdiesel, må det innføres grunnavgift på biodiesel. Statsstøttereguleringen begrenser muligheten for å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftsfritak.¹⁶ Derfor vil innføring av omsetningskrav for ikke-veigående maskiner kunne bety at grunnavgiften må utvides til også å omfatte biodiesel fra samme tidspunkt. Vi har 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.

Det foreslås derfor at det samme skillet mellom krav for ikke-veigående maskiner og sjøfart gjelder for biodiesel som for fossilt drivstoff. Det vil si at dersom biodiesel er omfattet av fritak for grunnavgift etter særavgiftsforskriften kapittel 4-2, 4-3 eller 4-4, så skal ikke dette volumet biodiesel inkluderes i oppfyllelsen av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner, men kan inkluderes i omsetningskravet for sjøfart. Vårt forslag til avgrensning av omsetningskrav for ikke-veigående maskiner forutsetter derfor at det innføres grunnavgift på biodiesel ved innføring av omsetningskravet, og at biodiesel ellers behandles likt som

¹⁶ EU har utarbeidet miljøstøtteretningslinjer som åpner for at statsstøtte kan godkjennes som lovlig og angir rammene for kommisjonens skjønnsmargin ved godkjenning av støtte til miljøformål. Miljøstøtteretningslinjene er gjort gjeldende under EØS-avtalen. Miljøstøtteretningslinjene regulerer adgangen til å kombinere støtte gjennom reduserte avgiftssatser med omsetningskrav. Det framgår av retningslinjenes kapittel 3.3 «Aid to energy from renewable sources» at det ikke er forenlig med det indre marked å gi støtte til biodrivstoff som er underlagt omsetningskrav, med mindre den aktuelle medlemsstaten kan bevise at støtten er begrenset til bærekraftige biodrivstoff som er for dyre til å lanseres på markedet dersom det kun eksisterer omsetningspåbud:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014XC0628(01))

Det følger også eksplisitt av gruppeunntaksforordningen fra 2014, artikkel 44:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2014:187:FULL&from=EN>

fossil diesel ved at de samme avgiftsfritakene for næringer gjelder for biodiesel som for fossil diesel.

2.3.4 Vi foreslår å inkludere fyringsolje i omsetningskravet

Som vist i Figur 9 behandles også fyringsolje og anleggsdiesel likt i avgiftsregelverket. Kartleggingen av drivstoffmarkedet viser at det også er potensiell overlapp mellom bruk av fyringsolje og anleggsdiesel ved at de brukes av noen av de samme type maskinene og til samme formål. Dette gjelder også for merket biodiesel som brukes som erstatning for fyringsolje og anleggsdiesel, som også behandles likt i avgiftsregelverket.

Oppdraget til Miljødirektoratet er formulert for å treffe maskiner som bruker anleggsdiesel, men gitt at det er overlapp mellom markedene for anleggsdiesel og fyringsolje, har vi vurdert en utforming som også omfatter fyringsolje og biofyringsolje. Det ville vært en ekstra administrativ byrde for omsettere å skille ut volum solgt til fyring/oppvarming. Miljødirektoratet har fått tilbakemeldinger fra flere drivstoffomsettere om at denne avgrensningen ville vært svært krevende.

Dersom fyringsolje inkluderes i omsetningskravet, vil det være nok et argument for å knytte omsetningskravet opp mot bruksområde og ikke produkttype. Å rette kravet mot et bruksområde som inkluderer fyringsolje vil også redusere risiko for smutthull i regelverket, som for eksempel at produktet fossil fyringsolje tas i bruk som erstatning for anleggsdiesel i maskiner der det er mulig. Å inkludere flytende drivstoff til alle ikke-veigående formål (unntatt sjøfart) gir et ryddigere og enklere regelverk, som er mindre administrativt krevende både for myndigheter og drivstoffomsetterne. En annen positiv effekt av å innrette et krav som omfatter fyringsolje, er at all bruk av biofyringsolje som brukes til å oppfylle omsetningskravet også vil bli omfattet av krav om bærekraftskriterier. Siden det allerede er et etablert marked for biofyringsolje, vil det imidlertid også føre til at omsetningskravet i større grad fanger opp eksisterende bruk, se omtale av biofyringsolje lenger ned.

Etter varslings og innføring av forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming i 2020, har salget av fossil fyringsolje blitt kraftig redusert. Å inkludere fyringsolje i omsetningskrav vil derfor ikke utgjøre en stor forskjell når det gjelder bruken av fossilt drivstoff som omsetningskravet regulerer. Salget av fossil anleggsdiesel var på 920 millioner liter i 2020, mens salget av lett fyringsolje og fyringsparafin var på omtrent 45 millioner liter samme år. Å inkludere fyringsolje i kravet vil imidlertid kunne føre til reduserte klimagassutslipp fra bruk av fyringsolje til oppvarming for de som har unntak fra forbudet.

Biofyringsolje bør også inngå i kravet

Å inkludere fyringsolje i omsetningskravet vil også ha betydning for hvilke typer biodiesel som vil benyttes til å oppfylle kravet. Drivstoffomsetterne har ikke oversikt over om biodiesel de selger går til fyringsformål eller til mobile, ikke-veigående maskiner, men de har oversikt over fordeling mellom FAME og HVO. Selv om det grovt sett kan antas at FAME per i dag hovedsakelig benyttes som erstatning for fyringsolje, og HVO som erstatning for anleggsdiesel i mobile, ikke-veigående maskiner, vil ikke dette skillet være absolutt. Enkelte omsettere har blant annet antydning at de vil vurdere å blande inn FAME i fossil anleggsdiesel ved innføring av et omsetningskrav. Det vil derfor kunne være svært krevende å skille på biodiesel brukt til ulike ikke-veigående formål, annet enn volum som er omfattet av avgiftsfritak for sjøfart.

Siden det allerede er et etablert marked for biofyringsolje, vil det å inkludere biofyringsolje i omsetningskravet gjøre at dette salget fanges opp av et omsetningskrav. Dette kan redusere utslippseffekten som kan tilskrives omsetningskravet de første årene, ved at omsetningskravet kun fanger opp et marked som allerede eksisterer. Det gjelder allerede til en viss grad uavhengig av om fyringsolje inkluderes, fordi det også allerede selges ren HVO til bygge- og anleggsplasser, men omfanget blir større ved at biodiesel solgt som fyringsolje også inkluderes. For å kompensere for at hele eller deler av dagens bruk av biodiesel og biofyringsolje inkluderes i et omsetningskrav, kan omsetningskravet økes, hvis det er ønskelig. Enkelte omsettere har vært positive til dette, gitt at man slipper et komplisert regime hvor man må skille på biodiesel til ulike ikke-veigående formål. En raskere opptrapping vil imidlertid være krevende for omsetterne som ikke er en del av 100 % markedet for biodiesel.

I hvor stor grad det å inkludere biofyringsolje i omsetningskravet vil føre til økt volum av biodrivstoff utover det som allerede benyttes i dag, vil være avhengig av nivået på omsetningskravet og om det åpnes for konvensjonelt biodrivstoff i oppfyllelsen av kravet. Basert på informasjonen vi har tilgjengelig, er FAME brukt til fyringsformål i dag stort sett laget av raps, og vil derfor ikke kunne brukes i oppfyllelsen av et omsetningskrav for avansert biodrivstoff. Å inkludere biofyringsolje i omsetningskravet vil da innebære en reell økning i volum biodrivstoff nasjonalt eller det vil vri eksisterende salg av biofyringsolje fra konvensjonelt til avansert med høyere klimanytte.

2.3.5 Noe biodrivstoff vil gå til kvotepliktige virksomheter

Siden det er usikkerhet rundt sluttbruken av anleggsdiesel og lett fyringsolje, er det også mulig at det brukes noe til kvotepliktige aktiviteter. Omfanget av dette er trolig svært begrenset. Biodieselproduktene som brukes i oppfyllelsen av omsetningskravet vil også kunne brukes i kvotepliktige virksomheter. Kvoteregelverket stiller ikke krav om at volumene biodrivstoff kvotepliktige virksomheter rapporterer ikke har blitt rapportert i

oppfyllelsen av et omsetningskrav, men kun at utslippsreduksjonen ikke dobbel-telles i utslippsregnskapet.

Miljødirektoratet kjenner ikke til at omsettere har oversikt over hvilke volumer som selges til kvotepliktige virksomheter og videre om disse volumene brukes i kvotepliktig aktivitet. Dette vil trolig være svært krevende å få oversikt over. På den andre siden har kvotepliktige virksomheter oversikt over volumer av fossilt og biodrivstoff som brukes i kvotepliktig aktivitet. Dette er data som rapporteres til Miljødirektoratet og som danner grunnlaget for hvor mange kvoter virksomheten har behov for.

Hvis det er ønskelig å angi en avgrensning mot kvotepliktige virksomheter i omsetningskravet, vil kravet kunne pålegges drivstoffomsetterne, ved at produktforskriften spesifiserer at det ikke vil være mulig å inkludere biodrivstoff som er solgt til kvotepliktig virksomhet i oppfyllelsen av omsetningskravet. Det er imidlertid kun den kvotepliktige virksomheten som har informasjon om volumene de kjøper skal rapporteres brukt i kvotepliktig aktivitet, så det vil være behov for avklaringer mellom selger og kjøper av drivstoffet. Dette kan for eksempel være i form av at omsetterne stiller krav om en erklæring fra kvotepliktige virksomheter som kjøper biodiesel/biobrensel om volumet skal brukes i kvotepliktig aktivitet. Ved salg via videreforhandlere må omsetterne stille kravet til videreforhandleren som så stiller kravet videre nedover i forsyningskjeden til kvotepliktige sluttbrukere. Dette vil påføre både omsettere, videreforhandlere og kvotepliktige virksomheter økte administrative kostnader. Det vil også kunne føre til behov for ekstra veiledning fra Miljødirektoratet og det vil kunne være krevende å ettergå at alle volum biodrivstoff/biobrensel som er rapportert i kvotepliktig bruk er fanget opp og unntatt rapportering i omsetningskravet.

Kvotepliktige virksomheter rapporterte et forbruk av biodiesel og biofyringsoljer på rundt 2,5 millioner liter i 2020. Til sammenligning innebærer de to foreslåtte nivåene på omsetningskravet for ikke-veigående maskiner i avsnitt 2.6 et volum på hhv. 27 og 45 millioner liter allerede i 2022. Men ettersom kvotetaket strammes inn, vil de kvotepliktige aktørene få økende insentiver til å erstatte fossile innsatsprodukter og energivarer, og biodrivstoff og biobrensel kan fremstå som gunstige løsninger ved at de relativt enkelt kan erstatte fossile innsatsfaktorer.

Vi foreslår å ikke ekskludere bruk av biodrivstoff til kvotepliktig aktivitet i omsetningskravet

På grunn av betydelig økt byrde for de rapporteringspliktige kombinert med foreløpig begrenset bruk av biodiesel/biobrensler i kvotepliktig aktivitet, foreslår Miljødirektoratet at omsetningskravet ikke ekskluderer bruk av biodrivstoff/biobrensler til kvotepliktig

virksomhet. Miljødirektoratet vil motta årlig rapportering på både omsetningskrav og bruk av biobrensler i kvotepliktig virksomhet. På den måten er det mulig å ha oversikt over bruk av biodiesel/biobrensler i kvotepliktig sektor og ta hensyn til det ved vurdering av opptrapping av omsetningskravet.

Ved implementering av nye EU-regelverk og forslag til utvidede og nye kvotesystemer, parallelt med nye og økende omsetningskrav i Norge, må samspillet mellom virkemidlene undersøkes nærmere. I RED II er det bestemt at det skal opprettes en database for sporing av alt biodrivstoff som brukes i oppfyllelse av fornybarmål eller er omfattet av økonomiske støtteordninger i EU. Formålet med databasen er å sikre bedre sporbarhet for fornybare drivstoff som brukes i EU og redusere risiko for svindel og at samme mengde fornybare drivstoff telles flere ganger. Biodrivstoff brukt i et omsetningskrav må rapporteres inn i denne databasen. Det er per i dag ikke helt klart hvordan databasen skal utformes og den forventes å bli satt i drift tidligst høsten 2022. I Fit-for 55 er det foreslått at databasen skal utvides til å gjelde for all sluttbruk av biodrivstoff og andre fornybare drivstoff. Det vil innebære bruk i kvotepliktig sektor og drivstoff omfattet av omsetningskrav og andre støtteordninger.

2.3.6 Forslag til avgrensning: «Omsetningskrav for andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring»

Med bakgrunn i gjennomgangen i de foregående kapitlene, foreslår Miljødirektoratet å innrette omsetningskravet mot *"alt omsatt flytende drivstoff og flytende brensel til andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring"*. Med fartøy i sjøgående næring menes da fartøy som benytter drivstoff som er omfattet av avgiftsfritakene i særavgifts forskriften kapittel 4-2, 4-3 og 4-4.

For at spesialbensin til mindre ikke-veigående maskiner og enkelte typer tungolje og andre spesialprodukter ikke skal inkluderes i kravet, foreslår vi å legge inn følgende unntak fra kravet:

- Bensin
- Tungdestillat (gassolje med tåkepunkt over 5 °C)
- Tungolje (mineralolje som inneholder destillasjonsrest)

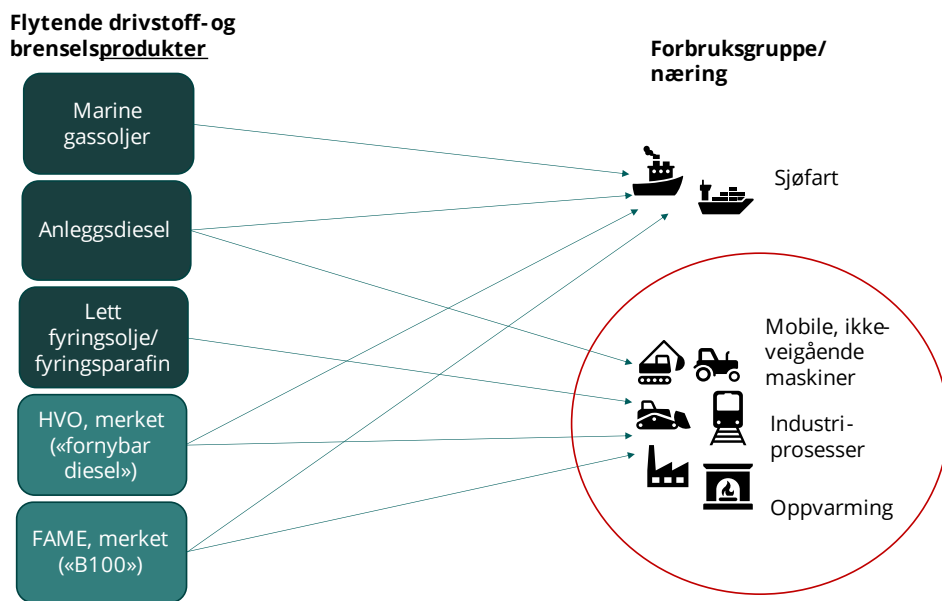
På den måten vil omsetningskravet være angitt til bruk og ikke et spesifikt produkt, i tråd med de andre omsetningskravene. I praksis skal kravet treffe all omsetning av fossil anleggdsdiesel, lett fyringsolje og fyringsparafin, unntatt volum som kan dokumenteres solgt til sjøfart og fiske. I tillegg vil all biodiesel til ikke-veigående formål, dvs. merket biodiesel, unntatt volum som kan dokumenteres solgt til sjøfart og fiske, inkluderes i oppfyllelsen av omsetningskravet. Fordi det som hovedregel er strengere kvalitetskrav til drivstoff i de fleste typer mobile, ikke-veigående maskiner enn i skip, legges det til grunn at det ikke

benyttes MGO til disse. Basert på vår gjennomgang av drivstoffmarkedet legger vi da til grunn at MGO ikke vil omfattes av den foreslåtte innretningen på omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Figur 11 illustrerer hva som omfattes.

Miljødirektoratet foreslår videre at skillet for anleggsdiesel og biodiesel som selges til sjøfart i praksis gjøres ved å koble det til avgiftsfritakene for sjøfart. Da vil volum anleggsdiesel og biodiesel som drivstoffomsetteren har dokumentasjon på at får avgiftsfritak iht. kap. 4-2 til 4-4 i særavgiftsforskriften ikke omfattes av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Volumene til innenriks sjøfart og fiske vil omfattes av et eventuelt nytt omsetningskrav for sjøfart. Det er en forutsetning at det innføres grunnavgift for biodiesel til ikke-veigående formål for at dette skal være mulig for biodiesel.

Formelen under viser hvordan beregningen av oppfyllelsen av omsetningskravet blir:

$$\frac{\text{Biodiesel, merket (ekskl. volum omfattet av fritak i kap 4 – 2 til 4 – 4 i sf)}}{\text{Biodiesel, merket + Fyringsolje + Anleggsdiesel (ekskl. volum omfattet av fritak i kap 4 – 2 til 4 – 4 i sf)}}$$



Figur 11 Illustrasjon av hvilke typer drivstoff og brenslere som er omfattet av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner.

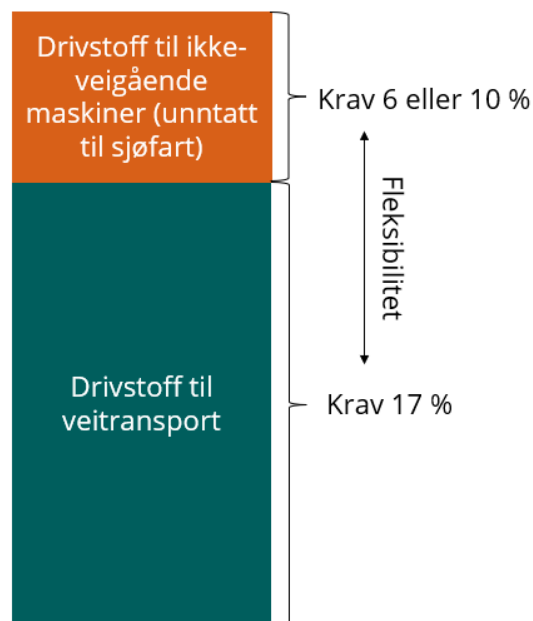
2.4 Innretning med omsetningskrav for både veitrafikk og ikke-veigående maskiner

I oppdragsbrevet er det gitt at Miljødirektoratet skal vurdere både hvordan et omsetningskrav for anleggsdiesel kan utformes og hvordan et *felles* omsetningskrav for veitrafikk og anleggsdiesel kan utformes. Vi har derfor vurdert flere måter å innrette omsetningskravet på, og en detaljert drøfting av dette er gitt i vedlegg 3. Dette kapittelet gir en oppsummering og beskrivelse av innretningen vi anbefaler. Videre gjennomgår det hvordan massebalansesystem og samlet oppfyllelse innrettes mellom omsetningskravene. Til slutt drøftes effekten av innretningen.

2.4.1 Vi foreslår separate krav med fleksibilitet

Miljødirektoratet foreslår at omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner er angitt som separate krav, men at det er fleksibilitet i oppfyllelsen mellom kravene for dem som omsetter i begge markeder. Flexibiliteten er gitt ved at omsetningskravene angis som separate krav i forskriften, men at det er anledning til at overoppfyllelse av det ene omsetningskravet kan medregnes i det andre. Dette må avgrenses slik at man ikke kan bruke overoppfyllelse av konvensjonelt biodrivstoff mot et avansertkrav i den andre sektoren. Eventuelle omsettere som kun selger drivstoff til veitrafikk eller kun til ikke-veigående formål, forholder seg bare til kravet i sin respektive sektor. Med denne innretningen setter ikke omsetningskravene noe absolutt krav for hvilken sektor biodrivstoffet skal omsettes for at kravene skal oppfylles totalt sett.

Figur 12 illustrerer hvordan omsetningskravene er angitt med denne innretningen. Prosentkravet er angitt som fysisk innblanding som kreves for å oppfylle kravet i veitrafikk i 2022 (uten dobbelttelling), og med et krav på 6 eller 10 % for ikke-veigående maskiner.



Figur 12 Illustrasjon av innretning med fleksibilitet mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner.

Fleksibel innretning er mer kostnadseffektivt og begrenser fordelingsvirkninger

Denne innretningen vil både sikre fleksibilitet for omsettere ved at eksisterende infrastruktur kan brukes mest mulig kostnadseffektivt, og samtidig gir separate krav mulighet for en gradvis opptrapping av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner til samme nivå som i veitrafikk i tråd med Solbergregjeringens klimaplan. Med denne innretningen vil også økningen av volumet biodrivstoff som kreves gjennom omsetningskravet for ikke-veigående maskiner fordeles jevnere mellom omsetterne sammenlignet med innføring av ett felles krav. Dette skyldes at det er betydelig variasjon i hvor stor andel drivstoff til ikke-veigående formål utgjør av total drivstoffomsetning blant omsetterne. Omsettere som selger lite anleggsgjerdiesel vil kunne oppfylle et felles omsetningskrav med mindre volum biodrivstoff enn de gjør med dagens krav i veitrafikk, mens omsettere som selger mye anleggsgjerdiesel får et betydelig høyere krav med et felles krav enn nå omsetningskravene er angitt separat.

Vår vurdering er at det kan være hensiktsmessig å begrense fordelingsvirkninger mellom omsettere. Ved å sikre at omsettere får bedre tid til å tilpasse seg vil det bli mindre krevende for dem å etterkomme kravet, dette gjelder særlig for mindre omsettere. Den anbefalte innretningen er imidlertid noe mer komplisert enn ett felles krav, og det vil kunne innebære høyere administrative kostnader. Vi vurderer likevel at en innretning som i mindre grad gir markedsrett til store aktører med tilhørende samfunnsøkonomisk effektivitetstap vil veie opp for dette.

Drivstoffmarkedet er preget av at noen få store aktører kontrollerer mesteparten av markedet, og konkurransetilsynet har i flere tilfeller vurdert at konkurranse mellom aktører er noe begrenset¹⁷. Konkurransetilsynet har også tidligere kommentert i høringsuttalelse at omsetningskrav favoriserer de største aktørene¹⁸. Mindre aktører kan være disiplinierende for de store omsetterne, og det kan være fornuftig å sikre at disse får en mer gradvis opptrapping av kravet for ikke å gi disse aktørene en uheldig konkurranseulempe.

Med innretningen som er foreslått kan også omsetningskravet for ikke-veigående maskiner trappes gradvis opp. Det kan da på et senere tidspunkt, når kravet nærmer seg nivået i veitrafikken, være fornuftig å slå sammen kravene til et felles krav. Et felles krav vil være noe enklere for både Miljødirektoratet og omsettere å administrere og følge opp, og dersom det gjøres når kravene er på omtrent samme nivå vil et felles omsetningskrav ikke ha de samme negative fordelingsvirkningene.

Den foreslåtte innretningen kan medføre at priser på bensin og diesel i veitrafikk kan falle på kort sikt fordi kostnaden ved biodrivstoff fordeles på flere kunder. På den andre siden vil kostnaden for drivstoff til ikke-veigående maskiner øke. Flexibiliteten i innretningen vil sannsynligvis innebære at kostnadene reduseres totalt sett sammenlignet med i en innretning uten fleksibilitet mellom omsetningskravene. Dersom denne gevinsten gis videre til forbrukere som følge av konkurranse i markedet kan det bety lavere priser på drivstoff totalt sett enn med krav uten fleksibilitet.

Vurderingen forutsetter at det innføres grunnavgift på biodiesel

Omsetterne vil trolig selge eller blande inn mest biodrivstoff i den sektoren det er størst betalingsvilje. Hvor betalingsviljen er høyest vil avhenge av flere faktorer, som kostnader og marginer i næringene som bruker drivstoffet, substitusjonsmuligheter i næringene, samt om det er stor etterspørsel etter 100 % biodrivstoff i enkelte næringer. Dette kan for eksempel være bruk av biodiesel som fyringsolje, til busstransport eller anleggsmaskiner på byggeplasser. Hvordan drivstoffomsetterne innretter seg vil også avhenge av hvordan avgiftsregelverket er utformet.

I dagens avgiftsregelverk har biodrivstoff til andre formål enn veitrafikk et ekstra avgiftsfritak sammenlignet med biodrivstoff til veitrafikk, fordi det har fritak for grunnavgift. Som nevnt i avsnitt 2.3.3, begrenser statsstøtteregelverket muligheten for å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftsfritak. Vi har derfor lagt til grunn i vurderingen at det innføres grunnavgift på all biodiesel som ikke går til veitrafikk, og at

¹⁷ [Drivstoffmarkedet i Norge - Marginøkning og ny pristopp - Konkurransetilsynet, Tilsynet griper inn i drivstoffmarkedet - Konkurransetilsynet, Etterforsker drivstoffmarkedet - Konkurransetilsynet](#)

¹⁸ [Høringsuttalelse - endring i produktforskriften - biodrivstoff - Konkurransetilsynet](#)

biodiesel til ikke-veigående formål behandles på samme måte som fossil diesel, med unntak av CO₂-avgiften. Det betyr at det er lagt til grunn at det ikke er noen avgiftsmessige fordeler av å bruke biodrivstoff i en sektor framfor en annen i vurderingen.

Dersom det ikke innføres grunnavgift på biodiesel, vil innretningen som er anbefalt trolig føre til en betydelig forskyvning av biodrivstoff fra veitrafikk til ikke-veigående maskiner. Dette vil også føre til at de omsetterne som selger mye drivstoff til ikke-veigående maskiner kan oppfylle store deler av omsetningskravet med en avgiftsmessig fordel sammenlignet med de som hovedsakelig omsetter drivstoff til veitrafikk.

Rapportering på kravene til Miljødirektoratet

Selv om det er fleksibilitet mellom kravene, vil det legges opp til et rapporteringsregime og veiledning som sørger for at drivstoffomsetterne skiller på hvilken sektor biodrivstoffet har blitt omsatt til ved rapportering til Miljødirektoratet. Innretningen vil kunne gi noe høyere administrative kostnader enn et felles krav eller helt separate krav uten fleksibilitet, fordi det må legges til rette for rapportering i begge sektorene og et system som beregner total oppfyllelse per omsetter på tvers av kravene. Dette vil trolig være relativt enkelt å administrere gjennom et rapporteringsskjema til Miljødirektoratet, der beregningen kan gjøres automatisk basert på rapportert totalvolum fossilt drivstoff og biodrivstoff til veitrafikk og ikke-veigående formål per omsetter. Samtidig vil det være mer krevende å kommunisere utad og et noe mer krevende regime å forstå for aktørene. Det kan derfor gi noe større behov for veiledning til rapporteringen enn ved andre utforminger.

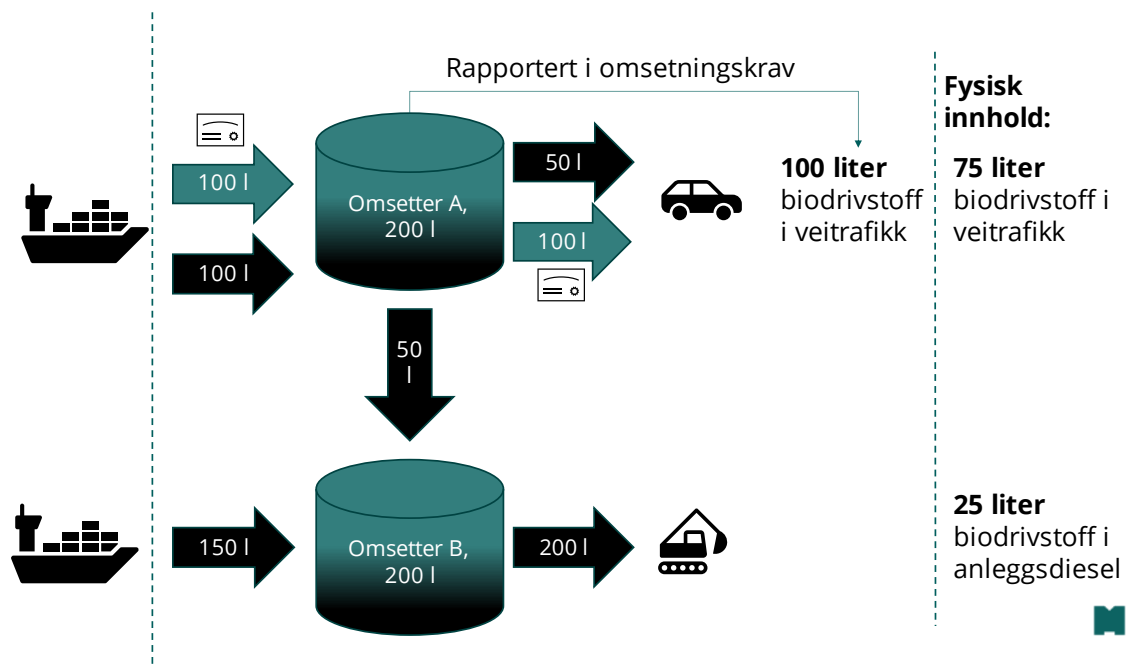
2.4.1.1 Innretning av massebalanse

I produktforskriften § 3-10 er det angitt at ved rapportering av oppfyllelse av omsetningskravene og oppfyllelse av EUs bærekraftskriterier, skal det benyttes et massebalansesystem. Massebalansesystemet innebærer at partier med ulike bærekraftsegenskaper kan blandes fysisk og holdes separert administrativt. Hvert ledd i forsyningskjeden for biodrivstoff skal sikre at det ikke tas ut dokumentasjon på mer bærekraftige produkter enn det som føres inn over en gitt tidsperiode.

For det siste leddet i forsyningskjeden, hvor det kun er ferdig blandede produkter som håndteres, aksepteres det en praksis hvor fossilt drivstoff og biodrivstoff blandes.¹⁹ Bakgrunnen for at dette tillates, er at det fører til at infrastruktur for drivstoff kan benyttes mest mulig hensiktsmessig, samtidig som det er vurdert at formålet med omsetningskravet er ivaretatt.

¹⁹ [Veileder til produktforskriften kapittel 3 og § 2-21, versjon 8, oktober 2020. Kapittel 9.](#)

Hvilke krav som stilles til massebalanse for omsetterne som er omfattet av både omsetningskrav for veitrafikk og ikke-veigående maskiner vil også påvirke fleksibiliteten og kostnadene for innføringen av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Miljødirektoratet har fått informasjon om at aktører i bransjen allerede i dag benytter massebalanse på tvers av diesel til veitrafikk og ikke-veigående formål, se eksempel på dette i Figur 13. Praksisen er også lik for avgiftsberegning av drivstoffet. Det ble tatt inn nye bestemmelser i særavgiftsforskriften 5. mai 2021, hvor det fremkommer at registrerte virksomheter som omfattes av rapporteringsplikten på bærekraftskriterier etter produktforskriften § 3-10, kan for bioetanol og biodiesel beregne avgiften etter massebalansesystemet. Dette gjelder for beregning av veibruksavgift, CO₂-avgift og grunnavgift.



Figur 13 Eksempel på praktisering av massebalansesystemet ved rapportering på omsetningskravet i veitrafikk. Her rapporteres 100 liter biodrivstoff i veitrafikk, men biodrivstoffet vil fysisk være fordelt i både veitrafikk og anleggsdiesel. Andelen biodrivstoff som ender opp i anleggsdiesel avgiftsbelegges og selges som fossilt drivstoff.

Vi foreslår å ikke stille krav om separate systemer for massebalanse mellom veitrafikk og ikke-veigående maskiner

Med en innretning med fleksibilitet mellom omsetningskravene i veitrafikk og ikke-veigående maskiner, vil det ikke være hensiktsmessig å stille krav om separate massebalansesystemer for drivstoff til veitrafikk og ikke-veigående maskiner. Det er fordi total oppfyllelse av kravene i utgangspunktet ikke er avhengig av hvilken sektor biodrivstoffet er benyttet i. Hvis det stilles krav om at drivstoffomsetterne må ha separate systemer for massebalanse, vil det i praksis bety at de ikke kan bruke samme infrastruktur

for autodiesel og anleggsdiesel. Da må altså diesel til veigående og ikke-veigående formål holdes atskilt i egne tanker. Dette vil redusere fleksibiliteten og dermed også kostnadseffektiviteten av innretningen som er foreslått.

Siden man kan bruke overoppfyllelse i det ene omsetningskravet inn mot det andre kravet, vil det ikke være insentiver til å rigge tankinfrastruktur og logistikk på en måte som gjør at man kan «massebalansere» så mye biodrivstoff som mulig til en sektor på papiret. Avvik mellom fysisk volum biodrivstoff og rapportert biodrivstoff i omsetningskravene vil da trolig kun skyldes hensyn til effektiv utnyttelse av infrastruktur. Det er også viktig å påpeke at totalt volum biodrivstoff skal stemme med importert volum, slik at faktisk volum biodrivstoff vil stemme med dokumentert importert volum på nasjonalt nivå.

Med bakgrunn i dette, foreslår Miljødirektoratet at dagens praksis med at man kan ha felles massebalansesystem for tanker som har diesel til veitrafikk og ikke-veigående formål videreføres. Det stilles dermed ikke krav om separate systemer for massebalanse mellom veitrafikk og ikke-veigående maskiner ved innføring av nytt omsetningskrav. Vi vurderer derfor at det per i dag ikke er behov for å oppdatere forskriften på dette punktet. Vi vil likevel tydeliggjøre denne muligheten i veiledningen for rapportering på omsetningskravet.

2.4.1.2 Samlet oppfyllelse på tvers av omsetningskrav

Omsetningskravene i produktforskriften åpner for at en eller flere omsettere kan oppfylle kravene samlet. I motsetning til massebalanse innebærer samlet oppfyllelse kun en regnskapsmessig overføring av volum biodrivstoff mellom to drivstoffomsettere ved rapportering til Miljødirektoratet; det har ingen kobling til fysisk omsetning av drivstoff. Omsetterne skal derfor rapportere volumene de har omsatt til veitrafikk og ikke-veigående maskiner (basert på massebalanse), før en eventuell beregning av samlet oppfyllelse.

Gitt at omsetterne kan bruke overoppfyllelse av kravet i veitrafikk til å oppfylle kravet i ikke-veigående og vise versa, vil det være hensiktsmessig å tillate samlet på tvers av kravene. Siden det er anbefalt et omsetningskrav kun for avansert biodrivstoff til ikke-veigående maskiner (se avsnitt 2.6) begrenses fleksibiliteten til avansert biodrivstoff. Dette må presiseres i forskriftstekst. Det betyr at dersom en omsetter har omsatt et høyere volum avansert biodrivstoff til veitrafikk enn de er pålagt gjennom kravet, vil de kunne selge overoppfyllelsen til en aktør som bruker det i oppfyllelsen av kravet for ikke-veigående maskiner. En slik samlet oppfyllelse på tvers vil ikke gjelde for omsetningskravet i luftfart.

2.4.1.3 Effekter av innretningen for utslippsregnskapet

Innretningen som er foreslått innebærer betydelig fleksibilitet mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, både ved at omsetterne kan bruke

overoppfyllelse i en sektor inn mot det andre kravet, og ved at det ikke stilles krav til separate systemer for massebalanse.

At det ikke er foreslått å stille krav i forskrift om innstramming av dagens praksis av massebalansesystemet innebærer at rapporteringen på volum biodrivstoff i omsetningskravet er basert på dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Dette benyttes også i praksis allerede i dag for å angi volum biodrivstoff i ulike næringer/utslippskilder. Ifølge SSB er det rapportert volum flytende biodrivstoff til Skattedirektoratet som er grunnlaget for andelen biodrivstoff i veitrafikk i det nasjonale utslippsregnskapet. Rapporteringen til Skattedirektoratet er basert på samme massebalansesystem som ved rapportering i produktforskriften. Dette innebærer at biodrivstoff som bokføres i utslippsregnskapet er basert på massebalanse.

I det nasjonale utslippsregnskapet skal imidlertid de fysiske utslippene inkluderes i hver næring/utslippskilde. For biodrivstoff betyr det at det nasjonale utslippsregnskapet ideelt sett skulle hatt informasjon om fysiske mengder fordelt på ulike næringer og kilder. Bruk av data basert på et massebalansesystem vil innebære en ekstra usikkerhet eller feilkilde i nærings- eller kildeinndelingen i det nasjonale utslippsregnskapet.

Det må vurderes videre hvor stort behovet i utslippsregnskapet er for å skille på fysisk omsatt biodrivstoff til veitrafikk og ikke-veigående maskiner er, og om det er noe det vil være mulig å få mer informasjon om i fremtidig rapportering. Gode datakilder for bruk av biodrivstoff til utslippsregnskap vil kunne være en felles utfordring for land som benytter massebalansesystem. Problemstillingen bør derfor avklares med andre EU-land. Vurderingen bør også sees i sammenheng med arbeidet med den foreslåtte databasen for sporing av alt biodrivstoff i RED II.

2.5 Forholdet mellom omsetningskrav og andre virkemidler

I tillegg til omsetningskrav brukes det andre virkemidler, som offentlige anskaffelser og lokale reguleringer, for å fremme bruken av biodrivstoff. Omsetningskrav sikrer en viss bruk av biodrivstoff nasjonalt, og reguleringen pålegges dem som selger drivstoffet. Omsetningskravet legger imidlertid ikke føringer for hvor eller når biodrivstoffet skal omsettes i løpet av kalenderåret eller hvordan volum biodrivstoff skal dokumenteres frem til sluttbrukeren av drivstoffet. Omsetningskravet skiller heller ikke på om volumene biodrivstoff blandes inn i fossilt drivstoff eller selges som et 100 % biodrivstoffprodukt. Omsetningskravet overlapper derfor helt eller delvis med en del andre virkemidler som retter seg mot sluttbrukere av biodrivstoff og biobrensler, som offentlige anskaffelser, forbud mot oppvarming med mineralolje og kvoteregelverket.

2.5.1 Offentlige anskaffelser (og andre aktører som kjøper ren biodiesel)

Krav i offentlige anskaffelser er gjerne knyttet til lokale, regionale og nasjonale mål for spesifikke næringer eller geografiske områder. Det er for eksempel vanlig å stille krav om fossilfri drift. Et slikt krav i offentlige anskaffelser er et sterkt virkemiddel som uten videre nyansering fremmer den billigste og mest modne teknologien som oppfyller kravet. Det er i mange markedssegmenter flytende biodrivstoff.

Miljødirektoratet har tidligere vurdert at klimaeffekten ved kjøp av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser i veitrafikk er svært begrenset. Dette skyldes at rene leveranser av flytende biodrivstoff til enkelte sluttbrukere, som for eksempel til et varetransportselskap, også blir rapportert som en del av omsetningskravet for biodrivstoff. Det fører dermed ikke til økt bruk nasjonalt. Vurderingen går altså ut på hvilken effekt offentlige anskaffelser av flytende biodrivstoff har når bruken av flytende biodrivstoff allerede er regulert gjennom et omsetningskrav, og ikke av klimaeffekten av flytende biodrivstoff i seg selv.

Innføring av et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner vil føre til at det samme gjelder ved offentlige anskaffelser som fremmer bruk av biodiesel til ikke-veigående formål. Med innretningen som er foreslått, vil dette gjelde for biodiesel brukt i alle ikke-veigående maskiner, som for eksempel all bruk av maskiner på bygge- og anleggsplasser, oppvarming av bygg og maskiner brukt på havner og flyplasser.

Det offentlige er en særlig stor bestiller innen bygg og anlegg, og det forventes at eventuelle økte krav fra offentlige aktører om fossilfrie anleggsplasser alene vil kunne innebære betydelige volum biodrivstoff. Bruken av biodrivstoff på bygg- og anleggsplasser vil trolig øke framover ved økende fokus på fossilfritt. Hvis det i tillegg stilles krav om fossilfri drift i offentlige anskaffelser i andre næringer, som renovasjonstjenester, drift av havner og flyplasser, vil etterspørselen etter biodrivstoff fra offentlige aktører alene kunne fylle opp store deler av et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner. Klimaeffekten av dette - når bruken allerede reguleres gjennom at drivstoffomsetterne pålegges et omsetningskrav - vil være svært begrenset.

Fremfor å bidra til økt bruk av biodrivstoff nasjonalt, vil offentlige aktører dermed betale for store deler av omsetningskravet ved å etterspørre biodrivstoff. Dette vil igjen føre til at kostnadseffektene for andre aktører blir mindre. Med innretningen med fleksibilitet mellom kravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, vil omsetterne sannsynligvis blande inn og selge biodrivstoff der det er mest lønnsomt for dem, enten av hensyn til effektiv logistikk eller der det er høyest betalingsvilje. Dersom bruken av 100 % biodrivstoff til ikke-veigående maskiner øker betraktelig på grunn av krav i offentlige anskaffelser, kan

innretningen med fleksibelt krav føre til at biodrivstoff forskyves fra veitrafikk til ikke-veigående maskiner.

Flere fordeler ved å bruke et omsetningskrav for å regulere bruken av biodrivstoff

Miljødirektoratet har vurdert omsetningskravet i lys av offentlige anskaffelser og andre virkemidler for biodrivstoff, og vår anbefaling er at offentlige anskaffelser brukes målrettet til innfasing av løsninger som ikke er omfattet av omsetningskrav. Det kan innebære å prioritere nullutslippsløsninger og biogass i offentlige anskaffelser. Det er mange fordeler ved å bruke omsetningskrav for å regulere bruken av biodrivstoff:

- Økt bruk av flytende biodrivstoff kan styringseffektivt oppnås gjennom endringer i omsetningskravet.
- Kostnadene for økt bruk fordeles likt på alle brukere av flytende drivstoff.
- Omsetningskrav har også potensielt små konsekvenser for statens inntekter fordi kravet kan innrettes slik at avgiftsinntekter opprettholdes.
- Bærekraftskriterier og klassifisering av ulike typer råstoff reguleres treffsikkert og på et overordnet nivå gjennom omsetningskravet. Kriteriene er komplekse og basert på omfattende EU-prosesser og følges opp av spesialister i Miljødirektoratet.
- Omsetningskrav er effektivt for å stimulere til økt produksjon. Det er allerede et stort marked for flytende biodrivstoff i Norge og i EU. Dagens marked er i all hovedsak drevet frem av EU-reguleringer og nasjonale reguleringer (som omsetningskrav eller lignende). Det er den regulerte delen av biodrivstoffmarkedet som danner grunnlaget for investeringsbeslutninger i ny biodrivstoffproduksjon – ikke bare fordi det er den klart største delen av markedet, men også fordi det gir biodrivstoffprodusenter nødvendig forutsigbarhet.

Som beskrevet over, vil offentlige anskaffelser kunne medføre betydelig bruk av biodrivstoff i ikke-veigående maskiner. Men bruk av biodrivstoff i offentlige anskaffelser kan også gi negativ omstillingseffekt, på grunn av forsinket innfasing av nullutslippsteknologier og biogass. Spisset bruk av offentlige anskaffelser mot teknologier som ikke reguleres gjennom et omsetningskrav, vil være viktig for å fase inn og modne disse teknologiene. Stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser peker særlig på at krav i offentlige anskaffelser er hensiktsmessig der hvor anskaffelsen på en effektiv måte kan bidra til teknologiutvikling. Effekten på teknologiutvikling av å etterspørre flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser er etter vår vurdering meget begrenset. Se notat med utfyllende vurderinger.²⁰

²⁰ Lenke til notat: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2021/februar-2021/nullutslipp-bor-prioriteres-i-offentlige-anskaffelser/>

For flere ikke-veigående maskiner vil det på kort sikt, særlig for eksisterende kjøretøy, ikke finnes andre fossilfrie alternativer enn flytende biodrivstoff. Det kan derfor bli utfordrende for offentlige virksomheter som følger våre anbefalinger å nå egne delmål på kort sikt dersom de hittil har basert seg på, eller har planlagt, stor bruk av flytende biodrivstoff for måloppnåelse.

2.5.2 Forbud oppvarming mineralolje

Som beskrevet i forslag til avgrensning av omsetningskravet (avsnitt 2.3.4), vil et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner slik det er foreslått innrettet, delvis kunne overlappe med effekten av forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming. Det er estimert at forbruket av biofyringsolje i 2019 var på omtrent 15 millioner liter, men det er et svært usikkert estimat. Etter at forbudet trådte i kraft i 2020 vil flere bruksområder, som for eksempel byggvarme, innlemmes i forbudet. Forbudet kan derfor føre til større forbruk av biofyringsolje. Det er imidlertid svært usikkert hvor mye av den fossile mineraloljen til byggvarme som vil erstattes med biofyringsolje og hvor mye som erstattes med andre løsninger, som for eksempel elektrisk oppvarming, fjernvarme, varmepumpe eller pellets. På den ene siden er biofyringsolje et dyrere alternativ enn de fleste andre. Samtidig kan det brukes som direkte erstatning for fossil mineralolje i eksisterende utstyr, som gjør at det kan fremstå som en enkel løsning for aktørene.

For volumene mineralolje som brukes til oppvarming og er unntatt fra forbudet, vil omsetningskravet innebære at volumene inkluderes i beregningsgrunnlaget for omsetningskravet, og at det vil kunne være noe innblanding av biodiesel i resterende bruk av fyringsolje. For de som er omfattet av forbudet er det ikke tillatt å bruke fossil mineralolje som er blandet med biologisk olje.²¹

2.6 To alternative nivå på omsetningskrav i 2022 og 2023

Basert på avklaringer fra KLD på delleveranse sendt 23. juni 2021, har vi utredet to alternative nivå på omsetningskravet for ikke-veigående maskiner. Nivåene er de samme som ble skissert i delleveransen, og er vist i Tabell 10 med tilhørende volum biodrivstoff.

²¹ [Forbud mot fyring med mineralolje til oppvarming av bygninger - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

Tabell 10 Forslag til nivå (i volum%) og skissert volum biodrivstoff i alternativene for omsetningskrav for ikke-veigående maskiner.

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

I forslagene til forskrift har vi lagt til grunn at det kun kan brukes avansert biodrivstoff for å oppfylle omsetningskravet i begge alternativene. Etter avklaring med KLD, viser vi også hvilken effekt det vil ha å åpne for konvensjonelt biodrivstoff i omsetningskravet. Dette vises for alle relevante konsekvenser i avsnitt 2.7, hvor det vises effekter av at 1/3 av biodrivstoffet som brukes for å oppfylle omsetningskravet er konvensjonelt biodrivstoff.²² Dette er gjort for de effektene hvor det er relevant, det vil si global klimaeffekt, samt samfunns- og privatøkonomiske merkostnader. Det er imidlertid ikke inkludert som et eget forskriftsforslag.

Tabellen over viser også gjennomsnittlig andel av biodrivstoff i drivstoff til ikke-veigående maskiner sett over hele året. I tabellen er det lagt til grunn av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner innføres midt i året, 1. juli 2022. Det er derfor foreslått å forskriftsfeste et omsetningskrav på 6 og 10 % fra 1. juli 2022 som videreføres i 2023. Ved senere innføring, vil volumet biodrivstoff i 2022 reduseres med samme nivå på omsetningskravet.

2.7 Vurdering av konsekvenser

I dette kapittelet gjennomgås ulike konsekvenser av å innføre et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner, slik det er foreslått i de foregående kapitlene. Det vil si at fyringsolje er inkludert og volum solgt til sjøfart er ekskludert. Det er tatt utgangspunkt i at omsetningskravet for ikke-veigående maskiner oppfylles akkurat. Gitt at det foreslås en fleksibel innretning mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, vil man ikke kunne garantere at volumene som er skissert i dette kapittelet faktisk vil rapporteres brukt i ikke-veigående maskiner. Totalt volum biodrivstoff i kapittel om

²² Omtrent proporsjonal fordeling som konvensjonelt og avansert biodrivstoff i alternativet i veitrafikk. Med samme utforming som dagens omsetningskrav i veitrafikk (ikke medregnet dobbelttelling av avansert biodrivstoff) tilsvarer det at det er et delkrav til avansert biodrivstoff på hhv. 4 % og 6,7 % i alternativ 1 og 2.

veitrafikk og ikke-veigående maskiner, med tilhørende utslippseffekt og kostnader nasjonalt, vil imidlertid være likt. Effektene av kravene til sammen er vist i kapittel 3.11.

2.7.1 Forutsetninger for beregninger av konsekvenser

Effektene som er kvantifisert er beregnet som et snitt over hele året i 2022 og 2023. I realiteten er det lagt til grunn at kravet vil bli innført i siste halvår av 2022.

Nullalternativ

Nullalternativet som effektene av alternativ 1 og 2 sammenlignes med er at det ikke brukes noe biodrivstoff som erstatning for fossil anleggsdiesel og fyringsolje. Kartleggingen av markedet for biodiesel til andre formål enn veitrafikk viser at det allerede benyttes en del biodiesel, både FAME og HVO. Estimert volum er minimum 25 millioner liter. Volumene er trolig hovedsakelig 100 % biodiesel brukt til oppvarming av bygg eller på fossilfrie bygge- og anleggsplasser. Det er ikke tatt hensyn til dette i effektberegningene, men i realiteten vil omsetningskravet utløse et lavere volum biodrivstoff enn det beregningene viser. Dette vil gjelde i mindre grad med forskriftsforslaget som kun åpner for avansert biodrivstoff. Da kan effekten enten være økt volum biodrivstoff nasjonalt, utover eksisterende bruk, eller at bruken av biofyringsolje vris fra konvensjonelt til avansert. Dagens bruk av biofyringsolje er i stor grad trolig konvensjonell FAME.

Estimert salg av drivstoff og brensel til ikke-veigående maskiner i 2022 og 2023

For volumet drivstoff/brensel som ligger til grunn for effektberegningene er det tatt høyde for at fyringsformål inkluderes i omsetningskravet og at volum anleggsdiesel solgt til sjøfart holdes utenfor. Dette er gjort ved å:

- Inkludere estimert forbruk av lett fyringsolje og fyringsparafin. Dette øker volumet drivstoff som reguleres av omsetningskravet, og på den måten øker volumet biodrivstoff som kreves for å nå kravet.
- Trekke fra estimert volum anleggsdiesel solgt til sjøfart. Basert på informasjon fra drivstoffomsetterne er det estimert å være i størrelsesorden 50 millioner liter i 2020. Dette trekkes fra estimert salg av anleggsdiesel i 2022 og 2023.

For volumene anleggsdiesel og lett fyringsolje/fyringsparafin er det tatt utgangspunkt i salget av disse drivstoffproduktene i 2020, og så er trenden i utslippsframskrivingen i NB21 brukt for å estimere volum i 2021, 2022 og 2023. Forventet salg av drivstoff/brensel som ligger til grunn for beregningene er vist i Tabell 11, både for anleggsdiesel (ekskludert estimert volum solgt til sjøfart) og fyringsolje og fyringsparafin. Anleggsdiesel står for omtrent 95 % av det totale volumet. Det er stor usikkerhet i estimatene i tabellen, og som omtalt i avsnitt 2.2.8 er det flere faktorer som vil kunne påvirke forbruket framover.

Dersom for eksempel salget til sjøfart er mindre enn estimert, vil det gi større volum biodrivstoff enn skissert i dette notatet.

Tabell 11 Estimert salg av anleggsdiesel (ekskl. estimert volum solgt til sjøfart) og lett fyringsolje/fyringsparafin i 2021, 2022 og 2023, basert på trenden i utslippsframskrivinger i NB21.

	Årlig endring	2021	2022	2023
Anleggsdiesel, ekskl. sjøfart (mill. liter)	-1,3 %	857	845	833
Lett fyringsolje og fyringsparafin (mill. liter)	-2,6 %	46	45	43
Sum (mill. liter)		903	890	876

Volumene i Tabell 11 som ligger til grunn for effektberegningene tar ikke hensyn til at omsetningskravet vil kunne gi en økning i drivstoffprisen som kan redusere den totale omsetningen av anleggsdiesel og fyringsolje i markedet. En total reduksjon i drivstoffsalg vil påvirke beregnet volum biodrivstoff, utslippseffekter, provenyeffekter og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved omsetningskravet. Denne effekten vil sannsynligvis være liten som følge av begrensede substitusjonsmuligheter og gode muligheter for å føre økte kostnader over på kundene for de fleste aktører, med andre ord at det er relativt begrenset prissensitivitet blant brukerne. Økte priser vil likevel gi redusert etterspørsel på marginen, noe som gir en viss usikkerhet i størrelsen på de skisserte volumene, utslippene, provenyeffektene og samfunnsøkonomiske kostnadene.

Typene biodrivstoff som brukes for å oppfylle kravet

Miljødirektoratets kartlegging av markedet for biodiesel til andre formål enn veitrafikk viste at det har blitt brukt ca. 15 millioner liter FAME per år de siste årene. Fordi forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming er innført, forventer vi ikke at markedet for FAME-biofyringsolje vil vokse betydelig. For andre formål enn stasjonær oppvarming, har flere aktører opplevd driftsproblemer ved bruk av 100 % FAME på grunn av dårlige lagringsforhold. I tillegg åpner ikke dagens norske bransjestandard for anleggsdiesel for innblanding av FAME. Vi har derfor lagt til grunn at volumet FAME ligger fast på 15 millioner liter i 2022 og 2023, og dette er brukt ved beregninger av effektene av omsetningskravet. Det resterende volumet som kreves oppfylles med HVO. Det er likevel stor usikkerhet om hvor mye FAME som vil brukes i omsetningskravet i praksis, og særlig på lengre sikt. På grunn av lavere pris har drivstoffomsetterne insentiver til å blande inn FAME fremfor HVO dersom det er teknisk mulig.

Som vist i Figur 3 er avansert biodrivstoff laget av A-råstoff dyrere enn biodrivstoff laget av B-råstoff. For alle beregningene er det lagt til grunn samme fordeling mellom avansert biodrivstoff del A og del B som ble rapportert i veitrafikk i 2020. Da var i underkant av 1 % av det avanserte biodrivstoffet del A.

2.7.2 Omsatt volum biodrivstoff og klimagassutslipp

2.7.2.1 Volum biodrivstoff

Volumene avansert biodiesel som kreves for å oppfylle kravet i de to alternativene er vist i Tabell 12. Totalt volum biodiesel i alternativ 1 er på 27 millioner liter i 2022 og 53 millioner liter i 2023. Alternativ 2 innebærer hhv. 45 og 88 millioner liter i 2022 og 2023.

Tabell 12 Beregnet volum avansert biodrivstoff i alternativene i 2022 og 2023.

	Volum biodrivstoff i 2022 (mill. liter)	Volum biodrivstoff i 2023 (mill. liter)
Alternativ 1: 3 % i 2022, 6 % i 2023	27	53
Alternativ 2: 5 % i 2022, 10 % i 2023	45	88

Dersom det åpnes for oppfyllelse av omsetningskravet med 1/3 konvensjonelt biodrivstoff, vil volumene fra tabellen over fordeles på avansert og konvensjonelt biodrivstoff som skissert i Tabell 13.

Tabell 13 Beregnet volum avansert og konvensjonelt biodrivstoff i alternativene i 2022 og 2023 dersom det åpnes for 1/3 konvensjonelt biodrivstoff i omsetningskravet.

	Volum biodrivstoff i 2022 (mill. liter)	Volum biodrivstoff i 2023 (mill. liter)
Alternativ 1 med 1/3 konvensjonelt	Avansert: 18 Konvensjonelt: 9	Avansert: 35 Konvensjonelt: 18
Alternativ 2 med 1/3 konvensjonelt	Avansert: 30 Konvensjonelt: 15	Avansert: 59 Konvensjonelt: 29

2.7.2.2 Volum biodrivstoff med høy ILUC-risiko med konvensjonelt biodrivstoff i kravet

Dersom det åpnes for oppfyllelse av omsetningskravet med konvensjonelt biodrivstoff, vil det også åpne for biodrivstoff med høy ILUC-risiko. EU har laget en klassifisering for biodrivstoff med høy ILUC-risiko, og palmeolje er eneste råstoff som per i dag er klassifisert

til å ha høy ILUC-risiko.⁵ Andre konvensjonelle råstoff innebærer også risiko for ILUC-utslipp, men er altså ikke omfattet av definisjonen høy ILUC-risiko.

Palmeoljebasert FAME har dårligere kuldeegenskaper sammenliknet med raps og andre råstoff, og FAME laget av palmeolje er mindre egnet for bruk i Norge. Derfor har store deler av norsk forbruk av biodrivstoff laget av palmeolje vært HVO. Med en antakelse om at 15 millioner liter av det konvensjonelle drivstoffet det er plass til i alternativene i Tabell 13 fylles opp med FAME laget av raps, som er rimeligere enn HVO laget av palmeolje, vil det i 2023 være plass til:

- 3 millioner liter biodrivstoff med høy ILUC-risiko i alternativ 1
- 14 millioner liter biodrivstoff med høy ILUC-risiko i alternativ 2

Hvor mye det er plass til vil øke med samme innretning og økende krav. Til sammenligning ble det rapportert omtrent 2 millioner liter biodrivstoff laget av palmeolje og biprodukter fra palmeolje i veitrafikk i 2020.

2.7.2.3 Reduksjon i nasjonale utslipp

Reduksjonene i det nasjonale utslippsregnskapet for alternativ 1 og 2 er vist i Tabell 14. Dette vil være likt uavhengig av om det åpnes for konvensjonelt biodrivstoff i omsetningskravet. Volumene biodrivstoff i alternativ 1 og 2 vil redusere de norske klimagassutslippene med hhv. 132 000 og 220 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2023.

Tabell 14 Beregnet reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap for alternativene i anleggsgas i 2022 og 2023.

	Reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap 2022 (tonn CO ₂ -ekv)	Reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap 2023 (tonn CO ₂ -ekv)
Alternativ 1	67 000	132 000
Alternativ 2	111 000	220 000

Dersom alternativene videreføres fram til 2030, gir de en total reduksjon i nasjonale CO₂-utslipp i hele perioden 2022-2030 på hhv. 1,1 og 1,8 millioner tonn. Dette er grove estimater.

Økte drivstoffkostnader fra et omsetningskrav vil gi økt lønnsomhet for effektiviseringstiltak og innføring av nullutslippsløsninger. I tillegg vil økte priser kunne gi redusert total omsetning av drivstoff, for eksempel som følge av redusert aktivitet eller effektivisering. Dette vil kunne gi utslippsreduksjoner som ikke er inkludert i anslagene som er vist her.

2.7.2.4 Reduksjon i globale utslipp

Den globale klimaeffekten av alternativene er vist i Tabell 15. Den globale utslippsreduksjonen inkluderer utslipp over hele drivstoffenes livsløp, det vil si at produksjon og transport av biodrivstoffet inkluderes også, og utslippseffekten totalt sett er noe lavere enn nasjonal utslippseffekt.²³ I beregningene er risiko for ILUC-utslipp inkludert, og resultatene vises også dersom det åpnes for at 1/3 av biodrivstoffet er konvensjonelt. Totalt sett reduseres den globale utslippseffekten av alternativene med omtrent 35 % i snitt ved å inkludere 1/3 konvensjonelt biodrivstoff.

Tabell 15 Beregnet global utslippsreduksjon av alternativene, inkl. estimerte ILUC-utslipp, i 2022 og 2023. Det vises også global utslippsreduksjon inkl. estimerte ILUC-utslipp dersom det åpnes for 1/3 konvensjonelt biodrivstoff i alternativene.

	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	64 000	124 000
Alternativ 1 med 1/3 konvensjonelt	41 000	80 000
Alternativ 2	105 000	205 000
Alternativ 2 med 1/3 konvensjonelt	66 000	137 000

Estimatene for risiko for ILUC-utslipp fra konvensjonelt biodrivstoff er basert på vedlegg VI i produktforskriften. Risiko for ILUC-utslipp er imidlertid svært vanskelig å kvantifisere og avhenger av flere faktorer. Utslipp fra indirekte arealbruksendringer kan 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*).

2.7.3 Provenyeffekter

Tabell 16 viser beregnet provenyeffekt av de to alternativene. Beregningene er gjort med avgiftssatser for 2022, som er vist i vedlegg 2, og det er sett bort fra effekt på

²³ I beregningen er det benyttet livsløp utslipp fra ulike typer biodrivstoff basert på gjennomsnittet av rapportert biodrivstoff i omsetningskravet i veitrafikk fra 2018-2020. Livsløp utslipp fra fossil diesel er satt til referanseverdien i produktforskriften kapittel 3, vedlegg II. Risiko for ILUC-utslipp er ikke inkludert i de rapporterte livsløp utslippene. Her er det benyttet foreløpig beregnede utslipp som angitt i produktforskriften kapittel 3, vedlegg VI. Avansert biodrivstoff er ikke angitt ILUC-utslipp. Siden både konvensjonell HVO og FAME fremstilles fra vegetabiliske oljer (som raps- og palmeolje) er gjennomsnittsfaktoren for oljeholdige vekster benyttet (55 gCO₂-ekv/MJ) for det konvensjonelle biodrivstoffet. Eventuelle indirekte utslipp fra fossil diesel er ikke inkludert.

merverdiavgift. Siden biodrivstoff ikke er ilagt CO₂-avgift, vil det økte salget av biodrivstoff redusere inntektene til staten, altså gi et provenytnap.

Provenyeffekten av et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner vil være avhengig av om det innføres grunnavgift på biodiesel. Per i dag er ikke biodiesel omfattet av grunnavgift, men vi har i beregningene lagt til grunn at det innføres grunnavgift på biodiesel samtidig med innføringen av et omsetningskrav (se også omtale i avsnitt 2.3.3) Det er lagt til grunn samme sats i kr/l på grunnavgift på biodiesel som mineralolje.²⁴ Vi har likevel beregnet provenyeffekten også *uten* grunnavgift, og denne vises i parentes i tabellen.

Tabell 16 Provenyeffekt av alternativene i anleggsdiesel i 2022 og 2023, beregnet med avgiftssatser for 2022. Det er lagt til grunn at det innføres grunnavgift på biodiesel, men provenyeffekten dersom det ikke innføres grunnavgift er også angitt i parentes.

	Provenyeffekt 2022 (mill. NOK)	Provenyeffekt 2023 (mill. NOK)
Alternativ 1	-49 (-97)	-98 (-190)
Alternativ 2	-83 (-161)	-163 (-318)

2.7.4 Samfunns- og privatøkonomisk merkostnad

Beregningen av samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske merkostnader er basert på fossil dieselpris og biodrivstoffpriser fra Argus Consulting, som vist i kapittel 1.5. Prisen på fossil diesel er holdt flatt i 2022 og 2023.

2.7.4.1 Samfunnsøkonomisk merkostnad

De samfunnsøkonomiske merkostnadene er beregnet ved redusert volum fossil diesel og økt volum biodiesel i alternativene multiplisert med kostnaden i kr/l for hhv. fossil diesel og biodiesel. Avgifter er ikke inkludert. Samfunnsøkonomiske merkostnader for de ulike alternativene er gitt i Tabell 17. Siden konvensjonell biodiesel er billigere enn avansert, vil det å åpne for konvensjonelt biodrivstoff i omsetningskravet føre til lavere merkostnader. Tabellen viser derfor beregnede samfunnsøkonomiske merkostnader dersom 1/3 av biodrivstoff er konvensjonelt.

Beregningen av samfunnsøkonomisk merkostnad inkluderer ikke eksterne kostnader, som for eksempel eventuell økt arealbruk til produksjon av biodrivstoff. Fordi biodrivstoffet i all hovedsak importeres forventes imidlertid disse effektene å være små. Det er likevel verdt å merke seg at de prissatte merkostnadene ikke nødvendigvis fanger opp *alle* relevante effekter.

²⁴ Samme sats i kr/l. Hvis avgiftssatsen skal differensieres basert på energiinnhold, vil grunnavgiften per liter for biodiesel bli noe høyere, og provenyeffekten vil reduseres noe sammenlignet med resultatene i Tabell 16.

Tabell 17 Samfunnsøkonomisk merkostnad av alternativene for ikke-veigående maskiner i 2022 og 2023 (eksl. alle avgifter).

	Samfunnsøkonomisk merkostnad 2022 (mill. NOK)	Samfunnsøkonomisk merkostnad 2023 (mill. NOK)
Alternativ 1	292	614
Alternativ 1 med 1/3 konvensjonelt	249	535
Alternativ 2	516	1 052
Alternativ 2 med 1/3 konvensjonelt	444	933

Samfunnsøkonomiske kostnader per tonn CO₂ redusert

De årlige kostnadene i kroner per tonn CO₂ redusert i det nasjonale utslippsregnskapet er vist i Tabell 18. Det er kun vist med avansert biodrivstoff. 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 18 Nominelle årlige samfunnsøkonomiske merkostnader per tonn CO₂ redusert for alternativene for ikke-veigående maskiner.

	2022 (kr/tonn CO ₂)	2023 (kr/tonn CO ₂)
Alternativ 1	4 300	4 600
Alternativ 2	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 2.²⁵ Dette er vist i Tabell 19. 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, se Figur 3.

²⁵ Tiltakskostnad er basert på beregning av nåverdien med 4 % diskonteringsrente på framtidige kostnader i tråd med Miljødirektoratet rapport M-1084 (2019) [Metodikk for tiltaksanalyser](#).

Tabell 19 Beregnet tiltakskostnad i perioden 2022-2030 av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner, dersom kravet videreføres på samme nivå fram mot 2030.

	Tiltakskostnad i perioden 2022-2030 (kr/tonn CO ₂)
Alternativ 1	3 700
Alternativ 2	3 800

2.7.4.2 Privatøkonomisk merkostnad

Effekten av alternativene på privatøkonomisk merkostnad er beregnet med en jevn prosentvis innblanding av biodiesel i anleggsdiesel for de to alternativene, og viser dermed gjennomsnittlig privatøkonomisk merkostnad.²⁶ Som nevnt, er det antatt at en del av omsetningskravet vil oppfylles av aktører som kjøper ren biodiesel. Disse aktørene vil derfor trolig ta en større andel av kostnadene, slik at den prosentvise økningen i kostnader blir lavere for andre brukere.

Anleggsdiesel brukes trolig hovedsakelig av næringsaktører som får refundert merverdiavgift. Beregningen er derfor gjort uten mva. For privatpersoner og andre aktører som betaler merverdiavgift vil de prosentvise endringene være marginalt høyere. Det er lagt til grunn at det innføres grunnavgift på biodiesel i beregningen, og det er benyttet avgiftssatser for 2022. Dersom CO₂-avgiften trappes opp, som skissert i Solbergregjeringens klimaplan, vil økningen i privatøkonomisk merkostnad som følger av omsetningskravet bli mindre.

Det er stor variasjon mellom prisen på anleggsdiesel for ulike sluttbrukere. Kartleggingen fra Oslo Economics viser at prisen avhenger av om dieselen kjøpes på pumpe/truckstasjon eller leveres i bulk til sluttkunde. Erfaringstall fra forbrukere i ulike næringer viser at prisen på anleggsdiesel varierer fra i overkant av 7 kroner/liter til over 10 kroner/liter, ekskludert mva. og inkludert leveranse til sluttbruker.

Tabell 20 viser beregnet økning av de privatøkonomiske merkostnadene for de ulike alternativene, angitt som både økning i kr/liter og som prosentvis økning av drivstoffkostnadene. Basert på underlag fra Oslo Economics og med 2022-avgifter er det lagt til grunn en gjennomsnittlig pris på anleggsdiesel på 9,28 kr/liter i nullalternativet. For aktører som betaler mindre vil den prosentvise økningen bli høyere, og motsatt. Siden grunnavgiften er lavere enn veibruksavgiften og avgifter dermed utgjør en mindre andel av de totale drivstoffkostnadene for anleggsdiesel, vil prisøkningen for aktørene som følge av

²⁶ Det er tatt utgangspunkt i anleggsdiesel i beregningene, da det representerer omtrent 95 % av det fossile drivstoffet som reguleres av omsetningskravet. Det er antatt at effekten på privatøkonomisk merkostnad er sammenlignbart ved innblanding av biodiesel i lett fyringsolje.

innblanding av biodrivstoff føre til en større prosentvis økning enn for drivstoff til veitrafikk.

Tabell 20 Privatøkonomisk merkostnad av alternativene i 2022 og 2023. Det vises også resultater dersom det åpner for 1/3 konvensjonelt biodrivstoff. Merkostnaden er vist som økt pris på anleggsdiesel, både i kr/liter og som prosentvis økning i parentes. Det er benyttet avgiftssatser for 2022 og det er antatt grunnavgift på biodiesel med samme sats som fossil diesel. Mva. er ikke inkludert.

	Beregnet gjennomsnittlig pris, nullalternativ (kr/liter)	Privatøkonomisk merkostnad 2022 (kr/liter)	Privatøkonomisk merkostnad 2023 (kr/liter)
Alternativ 1	9,28	0,26 (3 %)	0,56 (6 %)
Alternativ 1 med 1/3 konvensjonelt		0,21 (2 %)	0,47 (5 %)
Alternativ 2		0,47 (5 %)	0,97 (10 %)
Alternativ 2 med 1/3 konvensjonelt		0,38 (4 %)	0,83 (9 %)

Det er også betydelig usikkerhet i prisene på biodrivstoff og fossilt drivstoff. Dersom det for eksempel prisen på fossil diesel er på 2019-nivå²⁷, vil prosentvis privatøkonomisk merkostnad i tabellen reduseres med mellom 1-2 prosentpoeng.

2.7.5 Fordelingsvirkninger for drivstoffomsettere

Som følge av krav om klimagassreduksjon fra omsatt drivstoff i produktforskriften § 2-21 rapporterer omsetterne i veitrafikk også volum omsatt anleggsdiesel til Miljødirektoratet. Denne rapporteringen viser at enkelte omsettere har et høyere volum anleggsdiesel enn drivstoff til veitrafikk. En rask opptrapping av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner i 2022 og 2023 vil innebære at disse omsetterne får en stor økning i volum biodrivstoff som kreves for å oppfylle begge omsetningskravene på kort tid. For de to omsetterne med høyest andel anleggsdiesel av total omsetning i 2020, ville et nytt omsetningskrav for ikke-veigående maskiner på 10 % innebære at disse totalt hadde måttet gå til innkjøp av mer enn dobbelt så mye biodrivstoff enn det de rapporterte i omsetningskravet i veitrafikk i 2020. For andre omsettere, hvor anleggsdiesel kun utgjør en liten andel av totalsalget, ville dette knapt være en merkbar økning i totalvolum biodrivstoff sammenlignet med dagens krav i veitrafikk.

²⁷ 2019-prisen var på 4,42 kr/liter (mot 3,97 kr/liter i denne analysen)

De økte volumene som følger av innføringen av det nye omsetningskravet, blir dermed skjevt fordelt på omsetterne. Det vil være krevende for de omsetterne som vil måtte inngå avtaler om betydelig større volum biodrivstoff på relativt kort sikt. Siden det allerede er et relativt stort marked for salg av 100 % biodrivstoff til ikke-veigående formål, vil en rask opptrapping trolig ikke være svært problematisk for enkelte omsettere, selv om en stor andel av drivstoffet de selger er anleggsdiesel. Det vil imidlertid være krevende for de aktørene som både omsetter en stor andel drivstoff til ikke-veigående formål og som ikke er en del av markedet for 100 % biodrivstoff.

Kostnadene av en økning i volum biodrivstoff som må kjøpes inn på kort sikt, vil trolig i stor grad skyves over på brukerne av anleggsdiesel, og en mer gradvis innfasing av kostnadsøkningen vil gi brukerne tid til å tilpasse seg. Vurderingen fra Oslo Economics viser at for de fleste brukere av anleggsdiesel vil effekten av omsetningskravet være begrenset, men at særlig skogbruksnæringen kan være sensitive for prisøkninger på anleggsdiesel, se neste avsnitt.

2.7.6 Konsekvenser for brukere av anleggsdiesel

Oslo Economics har, basert på eksempelvisdomheter fra sin database, vurdert hvordan et omsetningskrav vil slå ut i ulike næringer. Vi har i det følgende oppsummert deres viktigste funn. Innledningsvis beskrives konsekvensene overordnet, etterfulgt av sektorspesifikke vurderinger for de største forbrukergruppene av anleggsdiesel. Se rapporten fra Oslo Economics for utdypende vurderinger og detaljert informasjon om forutsetninger og metode.²⁸

Kapittelet beskriver konsekvenser for brukere av anleggsdiesel. Siden anleggsdiesel og fyringsolje kan brukes om hverandre, antas det at effekten for brukere av fyringsolje vil være sammenlignbar.

2.7.6.1 Samlet vurdering

Hvor sensitive brukerne er for en prisøkning på anleggsdiesel varierer, og vil særlig avhenge av:

- Hvor stor andel av aktørens totale kostnader som utgjøres av anleggsdiesel
- I hvilken grad aktøren kan erstatte anleggsdiesel med andre typer drivstoff
- I hvilken grad aktøren kan føre kostnader over på kundene sine

Oslo Economics finner at konsekvensene av et omsetningskrav for biodrivstoff i anleggsdiesel vil være begrensede for de fleste av næringene de har vurdert. Anleggsdiesel

²⁸ Oslo Economics (2021), *Omsetningskrav for biodrivstoff anleggsdiesel: markedskartlegging*.
<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2021/november-2021/omsetningskrav-for-biodrivstoff-i-anleggsdiesel-markedskartlegging/>

utgjør for de fleste virksomheter en liten andel av de totale kostnadene, og de fleste har mulighet til å føre kostnadsøkningen over på kundene sine. Noen har også mulighet til å bytte ut anleggsdiesel med andre drivstoff for å redusere virkningene av prisøkningen.

I skogbruket vil imidlertid konsekvensene bli større. I eksempelvirksomhetene Oslo Economics har valgt ut fra disse bransjene utgjør anleggsdiesel en betydelig andel av de totale driftskostnadene, og de 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 konkurranseevnen til virksomheter i denne næringen.

Tabell 21 (gjengitt fra Oslo Economics' rapport) viser Oslo Economics' vurderinger av næringenes sensitivitet for prisøkninger på anleggsdiesel som følge av et omsetningskrav.

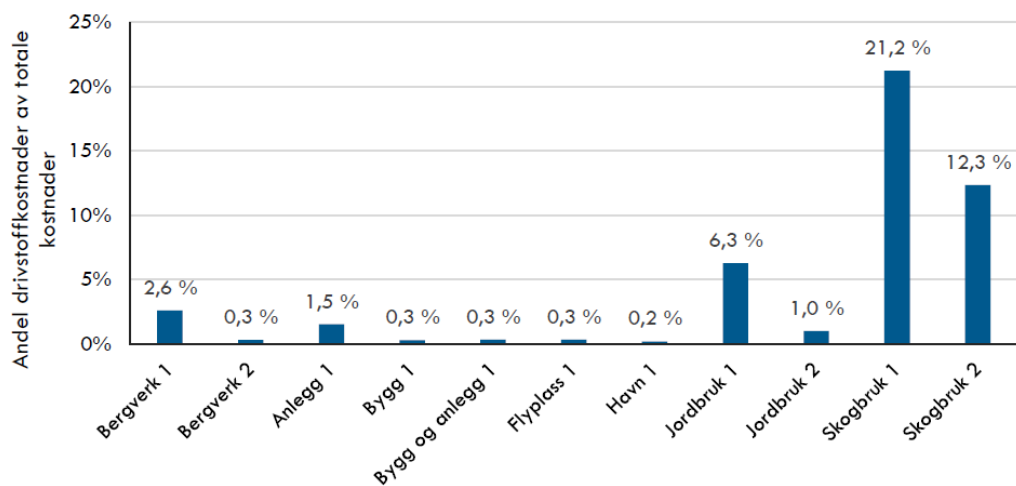
Tabell 21 Vurdering av konsekvenser av et omsetningskrav for biodiesel i anleggsdiesel for utvalgte næringer. Kilde: Oslo Economics (2021), Omsetningskrav for biodrivstoff anleggsdiesel: markedskartlegging

Næring	Andel av totale kostnader	Muligheter til å substituere	Muligheter til å velte over kostnader	Samlet vurdering av konsekvenser
Bygg og anlegg	Marginal	I noe grad	Betydelig	Liten
Jordbruk	Marginal /begrenset	Liten	Betydelig	Liten
Skogbruk	Betydelig	Liten	Liten	Betydelig
Bergverk	Marginal /begrenset	Liten	Liten	Liten

Figur 14 (gjengitt fra Oslo Economics' rapport) angir andelen av de totale driftskostnadene i eksempelvirksomhetene som skyldes forbruk av anleggsdiesel. Figuren viser at det er en del variasjon, og følgelig at prissensitiviteten vil variere mellom virksomheter; jo større andel kostnader til anleggsdiesel, jo større prissensitivitet. I bergverksbedriftene er anleggsdiesel en forholdsvis begrenset kostnadsdriver. I disse virksomhetene er det til dels også en stor andel industrivirksomhet i tillegg til selve bergverksdriften, og for driften av dagbrudd/gruver isolert utgjør kostnader til anleggsdiesel en større andel av totalkostnadene enn vist i figuren. Til bygg og anlegg og drift av flyplasser og havner, utgjør anleggsdiesel en svært liten andel av driftskostnadene. Videre er det større kostnader til anleggsdiesel i jordbruk med kornproduksjon enn i jordbruk med fjørfehold, blant annet som følge av bruk av skurtreskere og korntørker.²⁹ Begge skogbruksentreprenørene har

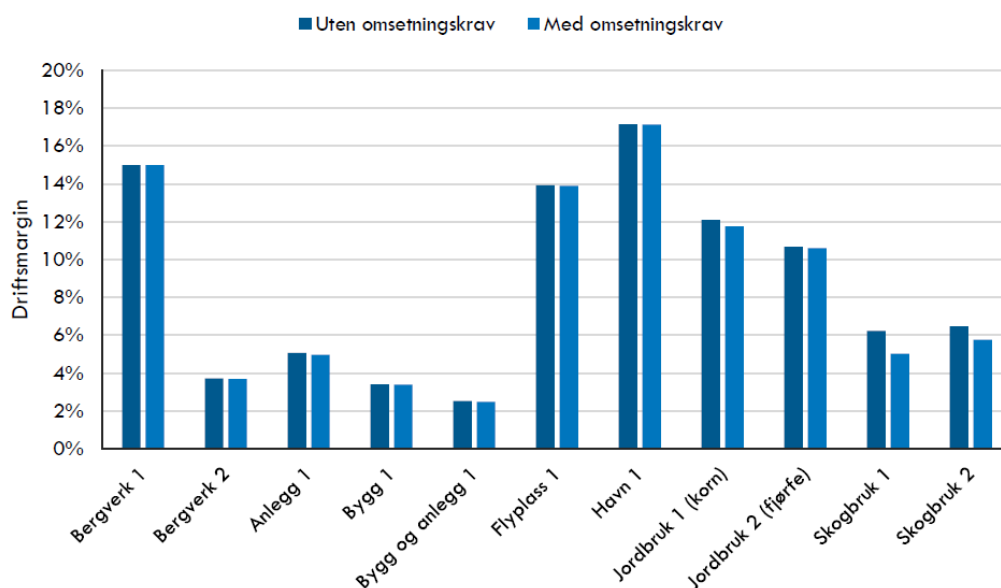
²⁹ Basert på tall fra [Totalkalkylen for jordbruket](#) er kostnadene for anleggsdiesel og fyringsolje forventet å utgjøre omtrent 4,2 % av totale kostnader i 2021 for hele jordbruket totalt sett. Dette ligger altså innenfor spennet av de to enkeltvirksomhetene som Oslo Economics har vurdert.

relativt store kostnader til anleggsdiesel til drift av blant annet hogstmaskiner og lastbærere.



Figur 14 Beregnet andel kostnader til anleggsdiesel av totale driftskostnader. Utarbeidet av Oslo Economic på bakgrunn av: Oslo Economics' bedriftsdatabase, NIBIO og respektive aktører. *Beregnet basert på forbruk og drivstoffpriser.

Figur 15 (gjengitt fra rapporten til Oslo Economics) angir driftsmarginene i de ulike virksomhetene med og uten et omsetningskrav på 10%. Figuren viser at driftsmarginen påvirkes mest i virksomheter der anleggsdiesel utgjør en relativt stor andel av kostnadene. Med unntak av skogbruksvirksomhetene og jordbruksvirksomhet 1 er reduksjonen i driftsmargin svært begrenset, og følgelig tilnærmet usynlig i figuren.



Figur 15 Beregnet driftsmargin i 2022 med og uten et omsetningskrav på 10 prosent. Utarbeidet av Oslo Economics på bakgrunn av: Oslo Economics' bedriftsdatabase, NIBIO og respektive aktører. *Beregnet basert på forbruk og drivstoffpriser.

2.7.6.2 Bygg og anlegg

Konsekvensene for bygg og anleggssektoren forventes å være relativt små. Dette skyldes i stor grad at kostnader knyttet til bruk av anleggsdiesel utgjør en liten andel av totale driftskostnader, og at det er gode muligheter for å føre økte kostnader over på sluttkundene fordi virksomhetene opererer relativt isolert i det norske markedet. Det er derfor sannsynlig at sluttkundene vil bære mesteparten av merkostnadene knyttet til omsetningskravet i bygg- og anleggsbransjen.

Det finnes i tillegg i noen utstrekning substitutter som kan erstatte anleggsdiesel både til byggvarme (e.g. gass, elektrisitet, pellets) og anleggsmaskiner (e.g. elektrisitet). Disse løsningene er imidlertid ikke fullkomne substitutter, og det er som oftest knyttet investerings- eller driftskostnader til løsningene som gjør at aktørene likevel vil fortsette å bruke anleggsdiesel til disse formålene også ved økte priser. Prisøkningen på anleggsdiesel bidrar likevel til å gjøre substituttene mer konkurransedyktige, og vil sannsynligvis bidra til at de tas i bruk i noe større grad enn i dag.

2.7.6.3 Jordbruk

Andelen av driftskostnadene som skyldes forbruk av anleggsdiesel varierer med typen jordbruksvirksomhet og størrelsen på gårdsbruket. Forbruket drives primært av traktor og andre jordbruksmaskiner, som skurtreskere og varme-/tørkeaggregater. Kornbrukene og fjærfebrukene har henholdsvis høyest og lavest kostnader til anleggsdiesel.

En prisøkning på anleggsdiesel forventes likevel å få relativt små konsekvenser for jordbruksaktørene. Fordi prisen på jordbruksprodukter er regulert vil riktignok ikke bøndene ha mulighet til å føre kostnaden direkte over på konsumentene. Rapporten fra Oslo Economics viser imidlertid at det er en forventning i Norges Bondelag om at en eventuell prisøkning på anleggsdiesel som følge av innføring av et omsetningskrav for biodiesel vil måtte kompenseres. Avhengig av hvordan og i hvilken grad dette gjøres, vil trolig merkostnadene ved omsetningskravet i jordbrukssektoren fordeles mellom forbrukerne og skattebetalerne.

Det finnes per i dag relativt begrensede muligheter til å bytte ut løsninger som bruker flytende drivstoff med alternative løsninger uten at disse gir uforholdsmessig store merkostnader. Det er derfor sannsynlig at jordbruket vil fortsette å bruke anleggsdiesel også med økte drivstoffpriser som følge av omsetningskravet.

2.7.6.4 Skogbruk

I skogbruket utgjør anleggsdiesel en stor del av de totale driftskostnadene for skogsentreprenørene til drift av blant annet hogstmaskiner, lastbærere og traktorer. En økning i prisen på anleggsdiesel kan derfor gi betydelige konsekvenser for denne næringen.

Maskinene er avhengige av flytende drivstoff, og det finnes per i dag ikke gode alternativer til anleggsdiesel som energibærer i næringen. Hybridmaskiner (delelektrisk) kan likevel bidra til å redusere drivstofforbruket, og slike maskiner kan bli mer konkurransedyktige mot rene dieselmaskiner med økende priser på drivstoff.

Det vil i liten grad være mulig for skognæringen å føre merkostnadene som følge av en innenlands prisendring over på sluttkundene på grunn av konkurranse med utlandet. Både sagtømmer og massevirke er relativt homogene goder, og omsettes delvis i internasjonale markeder.

Hvordan kostnadsøkningen vil fordele seg mellom produksjonsleddene innenlands er uklart. Skogssamvirkene og Norskog, som omsetter tømmer, opererer både nasjonalt og internasjonalt. Skogsentreprenørene, som hugger skogen, er de som bruker anleggsdieselen. Disse opererer stedbundet, og har teoretisk sett mulighet til å føre kostnadene over på sine kunder (skogeierne og/eller skogssamvirkene/Norskog). Redusert overskudd til skogeier eller økt pris til tømmerkjøperen vil imidlertid påvirke prisen på og etterspørselen etter tømmer. Entreprenørene kan derfor være villige til å ta en del av kostnadsøkningen for å opprettholde etterspørselen.

2.7.6.5 Bergverk

For bergverksaktørene utgjør anleggsdiesel en relativt liten andel av de totale kostnadene, og et omsetningskrav forventes samlet sett å ha små konsekvenser for denne næringen. Bergverksaktørene i Norge driver også industri i tillegg til bergverksaktiviteten, noe som bidrar til å demme opp for kostnadsøkningen i gruve- og dagbruddsandelen av virksomheten.

For eventuelle virksomheter som kun driver med dagbrudd og gruver (i.e. uten tilhørende industriaktivitet) og benytter maskiner med stort effektbehov, vil anleggsdiesel utgjøre en større andel av kostnadene, og følgelig gi større konsekvenser.

Kostnadsøkning i den norske bergverksindustrien vil redusere lønnsomheten i virksomhetene, da mineralene de tar ut omsettes i et internasjonalt marked. Det er derfor ikke mulig for dem å føre kostnaden over på kundene. Innen bergverk som krever mobile maskiner med stort effektuttak finnes det per i dag ikke gode muligheter til å bytte ut anleggsdiesel med andre energibærere.

2.7.6.6 Konsekvenser for næringsliv og privatpersoner

Økte priser vil direkte påvirke næringslivsaktører og privatpersoner som bruker anleggsdiesel. De viktigste næringsaktørene er beskrevet i det foregående. Privatpersoner bruker så langt vi har kjennskap til i svært begrenset utstrekning anleggsdiesel, og de direkte konsekvensene for denne gruppen vil være små.

I tillegg vil økte priser på anleggsdiesel til produsent/leverandør indirekte påvirke produkt- og tjenestepriene næringslivsaktører og privatpersoner møter i markedet. Dette gjelder primært ved innkjøp av produkter og tjenester der produsent/leverandør har mulighet til å føre den økte kostnaden til anleggsdiesel over på kundene. Eksempler kan være ulike bygg- og anleggstjenester som gravearbeider eller oppføring av bygninger, og landbruksprodukter.

Som beskrevet i foregående kapitler vil imidlertid kostnadene til anleggsdiesel utgjøre en relativt liten andel av de totale kostnadene i produsent-/leverandørleddene, og utslaget på prisene til sluttkunde og konsekvensene av disse prisøkningene forventes derfor å være svært begrenset og tilnærmet neglisjerbare for de aller fleste berørte. På marginen vil likevel produkt- og tjenestepriene øke marginalt, etterspørselen etter produkter og tjenester reduseres marginalt, og konsument-/produsentoverskuddet til privatpersoner og næringslivet reduseres marginalt som følge av prisøkningen på anleggsdiesel.

2.7.7 Konsekvenser for forvaltningen

Innføringen av et nytt omsetningskrav vil medføre økt ressursbruk for Miljødirektoratet knyttet til veiledning av omsetterne, tilrettelegging for rapportering på et nytt krav, behandling av rapporter og tilsyn. At det er de samme aktørene som allerede rapporterer på omsetningskravet i veitrafikk, reduserer konsekvensene noe.

2.7.8 Konkurransesvridning i favør av aktører med ny og effektiv maskinpark

En økning i prisen på anleggsdiesel vil være svakt konkurransesvridende i retning aktørene med mest energieffektiv maskinpark og best mulighet til å bytte ut anleggsdiesel med andre energibærere. Oslo Economics forventer at store aktører med høy aktivitet generelt har nyere maskinpark enn andre aktører, og at de derfor påvirkes mindre av et omsetningskrav. Fordi anleggsdiesel utgjør en liten andel av kostnadene for de fleste aktører vil disse effektene likevel bli svært begrensede. Også for skognæringen, som har store utgifter knyttet til anleggsdiesel, forventes konkurransesvridningen å være begrenset fordi maskinparken i disse næringene generelt er relativt ny og effektiv.

2.8 Innretting av kravet til rapportering for kalenderåret 2022

Omsetningskravet for ikke-veigående maskiner vil beregnes basert på omsatt volum fra det tidspunktet omsetningskravet trer i kraft. Det vil si at ved en innføring 1. juli 2022, vil kun drivstoff og brensler omsatt fra 1. juli til 31. desember 2022 medregnes i kravet. Som nevnt i avsnitt 2.3.3 begrenser statsstøttereguleringen muligheten for å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftsfritak. Derfor vil innføring av omsetningskrav i anleggsdiesel kunne bety at grunnavgiften må utvides til også å omfatte biodiesel fra samme tidspunkt, slik at det ikke er adgang til å rapportere volum biodiesel eller biobrensler omsatt før innføringen av grunnavgift, da disse volumene ikke vil være omfattet av grunnavgift.

Dette gjelder også for fleksibiliteten mellom kravene, hvor det kun er avansert biodrivstoff omsatt til veitrafikk etter kravet for ikke-veigående maskiner har blitt innført som vil kunne medregnes i oppfyllelsen av kravet til ikke-veigående maskiner.

3. Del 3: Omsetningskrav for veitrafikk i 2022 og 2023

3.1 Formål

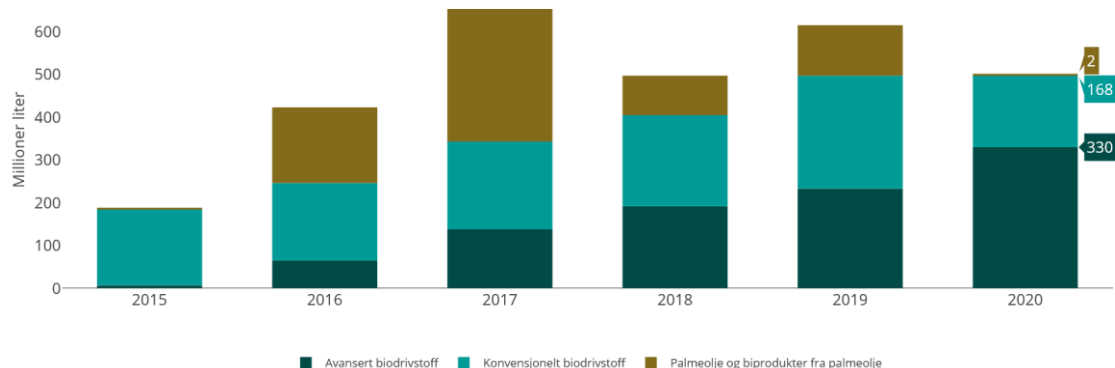
Hovedformålet med å øke omsetningskravet for veitrafikk er å redusere de norske klimagassutslippene med økt bruk av biodrivstoff. Drivstoffsalg til veitrafikk er fallende, slik at ved å videreføre dagens omsetningskrav i volumprosent vil volumet biodrivstoff som kreves for å oppfylle kravet reduseres. Ut fra Solbergregjeringens intensjon i Meld. St. 13 (2020-2021) om å opprettholde dagens omsetningsvolum, er det gitt i oppdraget at omsetningskravet skal økes med intensjon om å oppnå et volum på 600 millioner liter biodrivstoff (2019-volumet). Det framgår også av stortingsmeldingen at regjeringen vil at framtidige økninger i omsetningskravet for veitrafikk i hovedsak skal gjøres med avansert biodrivstoff, for å redusere risikoen for økt bruk av biodrivstoff med høy ILUC-risiko og økte globale utslipp.

3.2 Dagens omsetning av flytende biodrivstoff

Omsetning av biodrivstoff til veitrafikk de siste 6 årene fordelt på avansert biodrivstoff, konvensjonelt biodrivstoff (utenom palmeolje) og konvensjonelt biodrivstoff fra palmeolje og biprodukter fra palmeolje, er vist i Tabell 22 og Figur 16. Det har vært en stigende trend i bruk av avansert biodrivstoff i takt med økt omsetningskrav. Palmeolje gikk ned med 98 prosent i 2020 sammenlignet med året før. Prisen på palmeolje, innføring av veibruksavgift utenfor omsetningskravet, høyere krav til andel avansert biodrivstoff og mindre rom for palmeolje innenfor omsetningskravet er mulige forklaringer på nedgangen.

Tabell 22 Omsatt biodrivstoff til veitrafikk 2015-2020 fordelt på avansert, konvensjonelt og konvensjonelt laget av palmeolje og biprodukter fra palmeolje (PFAD). Kilde: Miljødirektoratet.

	Avansert biodrivstoff (mill. liter)	Konvensjonelt biodrivstoff (mill. liter)	Palmeolje og biprodukter fra palmeolje (mill. liter)	Totalt volum (mill. liter)
2015	7	179	2	188
2016	65	181	177	423
2017	138	205	317	660
2018	192	213	92	497
2019	233	264	118	615
2020	330	168	2	500



Figur 16 Omsatt biodrivstoff til veitrafikk 2015-2020 fordelt på avansert, konvensjonelt og konvensjonelt laget av palmeolje og biprodukter fra palmeolje (PFAD). Kilde: Miljødirektoratet.

99 % av alt råstoff til biodrivstoff i Norge er importert. I 2020 kom 66 % av alt råstoff som ble brukt fra Nord-Amerika og 26 % fra Europa. I 2020 var slakteavfall som ikke kan brukes til dyrefôr det mest brukte råstoffet (avansert del B), etterfulgt av raps (konvensjonelt) og brukt frityrolje (avansert del B). Det brukes nærmest ikke avansert biodrivstoff av A-råstoff i Norge, og andelen i 2020 var under 1 % av alt biodrivstoff.

3.3 Framskrivning av drivstoffsalg

Drivstoffsalg til veitrafikk er fallende, hovedsakelig som følge av økt andel elektriske kjøretøy. For veitrafikk har vi tatt utgangspunkt i utslippsframskrivningen i NB2022 og regnet om til drivstoffvolum. Disse tallene er noe høyere enn det som ble brukt i delleveransen 23. juni 2021, da ny framskrivning ikke var klar på det tidspunktet. Anslått drivstoffsalg av bilbensin og autodiesel i 2021, 2022 og 2023 er vist i Tabell 23 under. Nedgangen i 2020 var større enn tidligere år, mye grunnet Covid-19-pandemien, og effekten av pandemien framover er usikker. Anslaget for drivstoffnedgangen de neste årene er derfor usikkert. Dersom drivstoffsalg faller mindre enn framskrevet vil det gi større volum biodrivstoff.

Tabell 23 Anslått drivstoffsalg (fossilt drivstoff og biodrivstoff) til veitrafikk basert på utslippsframskrivningen i nasjonalbudsjettet 2022. Millioner liter.

	2020	2021	2022	2023	Endring 2020-2021	Endring 2021-2022	Endring 2022-2023
Bilbensin (mill. liter)	971	968	929	883	-0,3 %	-4,1 %	-4,9 %
Autodiesel (mill. liter)	2 842	2 857	2 784	2 696	+0,5 %	-2,5 %	-3,2 %
Sum (mill. liter)	3 810	3 825	3 713	3 579			

3.4 Forslag til nytt nivå på omsetningskravet i veitrafikk

For veitrafikk er det estimert hvilket nivå på omsetningskravet (i volum%) som trengs for å oppnå 600 millioner liter biodrivstoff. I delleveransen fra juni 2021 ble det vurdert tre alternativ³⁰ med ulike andeler konvensjonelt og avansert biodrivstoff som alle ga et volum biodrivstoff på 600 millioner liter. Etter avklaring med KLD har Miljødirektoratet gått videre med ett alternativ, hvor det åpnes for konvensjonelt biodrivstoff tilsvarende volumet som ble rapportert i 2020. Det vil si rundt 168 millioner liter som tilsvarer en andel på rundt 4,5 % av drivstoff omsatt til veitrafikk i 2023.

Selv om det kun er ett alternativ som er utredet, har KLD også bedt om at det for alle effektberegninger skal vises et spenn hvor det åpnes for større andel konvensjonelt biodrivstoff i omsetningskravet. For alle resultater hvor det er relevant, vises det derfor et spenn som tilsvarer at det er plass til samme volum konvensjonelt biodrivstoff som i 2019 (omtrent 240 millioner liter). Dette tilsvarer at det er plass til rundt 6,5 % konvensjonelt biodrivstoff av drivstoff omsatt til veitrafikk i 2023.

I forslagene til nivå på omsetningskravet for veitrafikk for 2022 og forskriftstekst er det forutsatt at omsetningskravet endres fra 1. juli 2022. Ved en eventuell senere innføring, vil prosentkravet som forskriftsfestes måtte være høyere enn skissert her for å oppnå samme årlige volum. Som utdypet nedenfor er det usikkerhet både i framskrivning av drivstoffsalget til veitrafikk generelt, og om og hvor mye delkravet til avansert biodrivstoff overoppfylles.

3.4.1 Nullalternativ: Videreføring av dagens krav på 24,5 %

Effektene av alternativet sammenlignes med å videreføre gjeldende omsetningskrav på 24,5 % med delkrav til avansert biodrivstoff på 9 % (nullalternativet).

Tabell 24 viser omsetningskrav i nullalternativet og volum biodrivstoff. Med fallende drivstoffsalg vil volumet biodrivstoff reduseres dersom prosentvis innblanding holdes konstant. Grunnet dobbelttelling av avansert biodrivstoff vil fysisk bioandel for oppfyllelse av omsetningskravet være mellom 12,25 % og 15,5 %. Dette gjør det krevende å anslå nøyaktig volum som vil brukes som følge av omsetningskravet. I effektberegningen er det lagt til grunn at delkravet til avansert biodrivstoff ikke overoppfylles. Historisk har delkravet blitt overoppfyllt, og det er sannsynlig at volum biodrivstoff i nullalternativet er noe overestimert.

³⁰ Alternativ A: Andelen konvensjonelt biodrivstoff i dagens omsetningskrav holdes fast (6,5 %), Alternativ B: Volumet konvensjonelt biodrivstoff fra 2020 holdes fast (5 %), Alternativ C: Volumet konvensjonelt fra 2020 holdes fast og fordeles mellom vei og anlegg.

Tabell 24 Omsetningskrav og volum biodrivstoff (millioner liter) i nullalternativet (krav i 2021).

	2021	2022	2023	Kommentar
Omsetningskrav	24,5 %	24,5 %	24,5 %	
Delkrav avansert	9 %	9 %	9 %	
Konvensjonelt	6,5 %	6,5 %	6,5 %	
Minimum andel biodrivstoff som følge av omsetningskravet	12,25 %	12,25 %	12,25 %	
Maksimal andel biodrivstoff som følge av omsetningskravet	15,5 %	15,5 %	15,5 %	
Minimalt volum	469	455	439	Tilsvarende 12,25 %
Maksimalt volum	593	576	555	Tilsvarende 15,5 %, brukt i effektberegning
Maksimalt konvensjonelt	249	241	233	Tilsvarende 6,5 %, brukt i effektberegning
Minimum avansert	344	334	322	Tilsvarende 9 %, brukt i effektberegning

3.4.2 Omsetningskrav på 29,5 %, avansertkrav på 12,5 %

Et omsetningskrav på 29,5 % og avansertkrav på 12,5 % i 2023 gir rundt 600 millioner liter biodrivstoff totalt og 168 millioner liter konvensjonelt, vist i Tabell 25. Vi foreslår at dette kravet innføres 1. juli 2022 og videreføres i 2023, slik at kravet for hele 2022 beregnes som et snitt av kravet før og etter 1. juli 2022. Dette gir også rundt 600 millioner liter totalt i 2022, men en noe lavere andel avansert. Dersom avansertandelen skal bli like høy i 2022 som i 2023, må det forskriftsfestes et høyt avansertkrav fra 1. juli 2022 som så må reduseres 1. januar 2023. Vi mener det er uheldig, og foreslår derfor ikke dette.

Dersom delkravet til avansert biodrivstoff overoppfylles vil det totale volumet biodrivstoff bli lavere enn 600 millioner liter. Minimum volum biodrivstoff dersom det kun benyttes avansert biodrivstoff er også vist i tabellen. Vi antar det er liten risiko for overoppfyllelse av delkravet til avansert i 2023, når det kun er plass til 4,5 % konvensjonelt biodrivstoff.

Tabell 25 Omsetningskrav og volum biodrivstoff (millioner liter). Kravene er regnet på som et snitt over hele året. * 2022 er vist som et snitt av året, nivåene på omsetningskravet og delkravet som forskriftsfestes 1. juli 2022 for å nå de skisserte volumene må være likt som forslaget for 2023.

	2022*	2023	Kommentar
Omsetningskrav	27,0 %	29,5 %	
Delkrav avansert	10,75 %	12,5 %	
Konvensjonelt	5,5 %	4,5 %	
Minimal andel biodrivstoff	13,5 %	14,75 %	
Maksimal andel biodrivstoff	16,25 %	17,0 %	
Minimalt volum	501	528	
Maksimalt volum	604	609	<i>Brukt i effektberegning</i>
Maksimalt konvensjonelt	204	161	<i>Brukt i effektberegning</i>
Minimum avansert	399	448	<i>Brukt i effektberegning</i>

3.5 Aktører som berøres

Gjeldende definisjon av omsetter i produktforskriften § 3-2 bokstav h) lyder: «Omsetter» er «den som er ansvarlig for innbetaling av særavgift knyttet til drivstoffet eller flytende biobrensel slik de er angitt i særavgiftsforskriften § 5-1 og § 5-2, jf. § 2-1, også dersom drivstoffet eller de flytende biobrenslene er unntatt for særavgifter.»

Det betyr at «omsetter» er

- Virksomheter som skal registreres etter særavgiftsforskriften § 5-1 og har avgiftsplikt i henhold til § 2-1. Dette gjelder produsenter av avgiftspliktige varer og importører av bensin, autodiesel, bioetanol og biodiesel.
- Virksomheter som frivillig har registrert seg etter særavgiftsforskriften § 5-2 og har avgiftsplikt i henhold til § 2-1 (importører av andre varer)

Registreringsplikten i særavgiftsforskriften § 5-1 ble endret i 2020, slik at også importører av bensin, mineralolje, bioetanol og biodiesel ble omfattet av registreringsplikt. Etter denne endringen har det blitt praktisert registreringsplikt for alt drivstoff som innføres. Følgelig fins det ikke lenger noen frivillig registrerte, da alle som innfører eller produserer en vare som kan brukes som drivstoff er registreringspliktige. Dette gjelder både biodrivstoff og fossilt drivstoff, uavhengig av hva drivstoffet skal brukes til. Det betyr i praksis at importører ikke lenger har anledning til å betale avgift ved innførsel.

Etter forskriftsendringen i 2020 har altså alle som er omsettere vært omfattet av registreringsplikt etter særavgiftsforskriften § 5-1. Miljødirektoratet ser derfor ingen grunn til å beholde henvisningen til særavgiftsforskriften § 5-2 i definisjonen av "omsetter" i produktforskriften. Definisjonen foreslås endret, slik at det først vises til plikten til å

innbetale særavgift etter § 2-1 og videre til registreringsplikten i § 5-1. Da vil pliktsubjektet være aktører som både er registrert etter særavgiftsforskriften § 5-1, og som er avgiftspliktig omsetter av drivstoff til sektoren omsetningskravene retter seg mot, det vil si veitrafikk og drivstoff og brensel til ikke-veigående maskiner.

Siden definisjonen av omsetter i produktforskriften er knyttet opp mot registreringen i særavgiftsforskriften, vil endringer i avgiftsregelverket også kunne påvirke hvilke aktører som faller inn under omsetterdefinisjonen i produktforskriften.

Tabell 9 i avsnitt 2.3.1 viser en oversikt over de som er omsettere og rapporteringspliktige i veitrafikk i dag.

I tillegg til omsetterne vil endringen av omsetningskravet også kunne føre til at produsenter av biodrivstoff opplever økt etterspørsel etter sine produkter sammenlignet med en videreføring av dagens omsetningskrav. Alle privatpersoner, næringsaktører og offentlige virksomheter som kjøper drivstoff vil sannsynligvis kunne oppleve noe økte drivstoffpriser, dette er omtalt under konsekvenser.

3.6 Konsekvenser veitrafikk

Gitt at det foreslås en fleksibel innretning mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, vil man ikke kunne garantere at volumene som er skissert i dette kapitlet faktisk vil omsettes og rapporteres til veitrafikk. Totalt volum biodrivstoff i kapittel om veitrafikk og ikke-veigående maskiner, med tilhørende utslippseffekt og kostnader nasjonalt, vil imidlertid være likt. Effektene av kravene til sammen er vist i kapittel 3.11.

3.6.1 Forutsetninger for beregninger av konsekvenser

Framskrivningen av drivstoffsalg

Forventet salg av drivstoff som ligger til grunn for beregningene er vist i Tabell 23. Det er ikke tatt hensyn til at en økning i omsetningskravet vil gi en økning i drivstoffprisen som vil kunne redusere den totale omsetningen. En total reduksjon i drivstoffsalget vil påvirke beregnet volum biodrivstoff, utslippseffekter, provenyeffekter og de samfunnsøkonomiske kostnadene. Denne effekten vil sannsynligvis være liten, på grunn av liten kortsiktig prisfølsomhet i etterspørselen etter drivstoff til veitrafikk.

Biodrivstoff som brukes for å oppfylle kravet

Bioandelen i bensin har de siste årene (2018-2020) vært nært opptil den tekniske grensen for hvor mye biodrivstoff som kan blandes inn i bensin. Det er lagt til grunn at all økt bruk av biodrivstoff skjer med HVO, det vil si at bioandelen kun øker i diesel. Som vist i Figur 3

er avansert biodrivstoff laget av A-råstoff dyrere enn biodrivstoff laget av B-råstoff. Fordelingen mellom avansert biodrivstoff del A og B er den samme som det som ble rapportert i veitrafikk i 2020. Volumet og andelen del-A råstoff har blitt redusert siden 2018, og i 2020 var i underkant av 1 % av det avanserte biodrivstoffet del A.

I beregningene er det lagt til grunn at delkravet til avansert biodrivstoff ikke overoppfylles, hverken i nullalternativet eller forslaget til nytt nivå. Delkravet har historisk blitt overoppfylt, på grunn av dobbelttellingen av avansert biodrivstoff. Dette medfører en usikkerhet, og denne usikkerheten er større desto mer plass til konvensjonelt det er innenfor omsetningskravet, det vil si at det er særlig stor usikkerhet i nullalternativet og dersom det åpnes for en større andel konvensjonelt biodrivstoff enn 4,5 %. Dette innebærer at volumet biodrivstoff i nullalternativet og der resultatene er vist med en høyere andel konvensjonelt med tilhørende provenytnap, merkostnad og utslippseffekt kan være overestimert.

3.6.2 Omsatt volum biodrivstoff og klimagassutslipp

Klimaeffekten på det nasjonale utslippsregnskapet av det nye forslaget i veitrafikk sammenlignet med nullalternativet er vist i Tabell 26. Her vises total utslippsreduksjon i nullalternativet, samt endringen i utslippsreduksjon med foreslått nytt nivå på omsetningskravet. Dette vil være likt uavhengig av om det åpnes for en større andel konvensjonelt biodrivstoff enn foreslått. Økt pumpepris (ref. Tabell 31) vil gi økt lønnsomhet til andre klimatiltak, som forbedret logistikk og elektrifisering. Utslippseffektene som følge av økt pumpepris er ikke hensyntatt i beregningene i dette notatet.

Utslippsreduksjon i det nasjonale utslippsregnskapet er beregnet til 69 tusen tonn i 2022 og 134 tusen tonn i 2023. Dersom forslag til nytt krav videreføres fram til 2030 (17 volum% biodrivstoff), gir det en total reduksjon i nasjonale CO₂-utslipp i hele perioden 2022-2030 på 1 millioner tonn, sammenliknet med nullalternativet. Utslippsreduksjonen i hele perioden er et grovt estimat.

Tabell 26 Estimert reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap for nullalternativet, og endring i utslippsreduksjon i det nasjonale utslippsregnskapet med forslaget til økt krav for å nå 600 millioner liter i veitrafikk i 2022 og 2023.

	Reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap 2022 (tonn CO₂-ekv)	Reduksjon i nasjonalt utslippsregnskap 2023 (tonn CO₂-ekv)
Nullalternativ	1 342 000	1 294 000
Endring utslippsreduksjon sammenlignet med nullalternativ	Endring i nasjonal utslippsreduksjon 2022 (tonn CO₂-ekv)	Endring i nasjonalt utslippsregnskap 2023 (tonn CO₂-ekv)
Forslag til nytt krav	69 000	134 000

Den globale klimaeffekten av nullalternativet, inkludert estimerte ILUC-utslipp er vist i Tabell 27.³¹ Endringen fra nullalternativet i globale utslipp inkludert estimerte ILUC-utslipp er vist for forslaget med 4,5 % konvensjonelt og dersom det åpnes for 6,5 % konvensjonelt. I forslaget vris biodrivstoff fra konvensjonelt til avansert (fra 6,5 % konvensjonelt i nullalternativet til 4,5 %). Dermed blir endringen i reduksjon inkludert ILUC-utslipp høyere enn reduksjonen i det nasjonale utslippsregnskapet når vi sammenligner med nullalternativet. Endringen i global utslippseffekt reduseres med omtrent 40-50 % i ved å øke andelen i forslaget konvensjonelt biodrivstoff fra 4,5 % til 6,5 %.

Estimatene for risiko for ILUC-utslipp fra konvensjonelt biodrivstoff er basert på vedlegg VI i produktforskriften. Risiko for ILUC-utslipp er imidlertid svært vanskelig å kvantifisere og avhenger av flere faktorer. Utslipp fra indirekte arealbruksendringer kan 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*).

³¹ For beregningene av globale klimagassutslipp er det benyttet livsløpsutslipp fra ulike typer biodrivstoff basert på konvensjonelt, del-A og del-B råstoff basert på gjennomsnittet av rapportert biodrivstoff i omsetningskravet i veitrafikk fra 2018-2020. For beregning av risiko for ILUC-utslipp er det benyttet estimater fra produktforskriften kapittel 3, vedlegg VI (foreløpig beregnede utslipp fra indirekte arealbruksendringer knyttet til ulike råstoffkategorier). Siden konvensjonell HVO fra vegetabiliske oljer er gjennomsnittsfaktoren for oljeholdige vekster benyttet (55 gCO₂-ekv/MJ).

Tabell 27 Estimert reduksjon av globale utslipp, inkl. estimerte ILUC-utslipp, for nullalternativet og endring i global utslippsreduksjon inkl. ILUC-utslipp med alternativene i veitrafikk 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)
Nullalternativ	807 000	777 000
Endring utslippsreduksjon sammenlignet med nullalternativ	Økning i global utslippsreduksjon inkl. estimerte ILUC-utslipp 2022 (tonn CO₂-ekv)	Økning i global utslippsreduksjon inkl. estimerte ILUC-utslipp 2023 (tonn CO₂-ekv)
Forslag til nytt krav	114 000	281 000
Med 6,5 % konvensjonelt biodrivstoff	65 000	125 000

3.6.2.1 Volum biodrivstoff med høy ILUC-risiko

EU har laget en klassifisering for biodrivstoff med høy ILUC-risiko, og palmeolje er eneste råstoff som per i dag er klassifisert til å ha høy ILUC-risiko.⁵ Andre konvensjonelle råstoff innebærer også risiko for ILUC-utslipp, men er altså ikke omfattet av definisjonen høy ILUC-risiko. Volum biodrivstoff med høy ILUC-risiko innenfor kravet er vist i Tabell 28.

Palmeoljebasert FAME-biodiesel har dårligere kuldeegenskaper sammenliknet med raps og andre råstoff, og FAME-biodiesel laget av palmeolje er mindre egnet for bruk i Norge. Derfor har store deler av norsk forbruk av biodrivstoff laget av palmeolje vært HVO. Med en antakelse om at konvensjonelt biodrivstoff opptil 4,5 % er FAME, gir det ikke plass til biodrivstoff med høy ILUC-risiko i det foreslåtte kravet. Med 6,5 % konvensjonelt er det plass til 45 millioner liter biodrivstoff med høy ILUC-risiko.

Tabell 28 Volum biodrivstoff med høy ILUC-risiko i omsetningskravet i 2023.

	Volum biodrivstoff med høy ILUC-risiko det er plass til i 2023 (mill. liter)
Nullalternativ	45
Forslag til nytt krav	0
Med 6,5 % konvensjonelt biodrivstoff	45

3.6.3 Provenyeffekter

Tabell 29 viser beregnet provenyeffekt av det foreslåtte nivået i veitrafikk. Beregningene er gjort med avgiftssatser for 2022, som er vist i vedlegg 2, og det er sett bort fra effekt på merverdiavgift. I alternativet er salget av biodrivstoff økt sammenlignet med nullalternativet. Siden biodrivstoff ikke er ilagt CO₂-avgift, vil det økte salget av biodrivstoff redusere inntektene til staten, altså gi et provenytap. Endringen i proveny skyldes bortfall av CO₂-avgift for økt volum biodiesel og at biodiesel i 2022 har 0,42 kr/l lavere sats på veibruksavgift enn fossil diesel. Det er i Solbergregjeringens klimaplan varslet at man ønsker å øke CO₂-avgiften mot 2030. En økt CO₂-avgift vil gi et større provenytap enn det som er skissert her.

Tabell 29 Provenyeffekt av forslaget til nytt omsetningskrav i veitrafikk i 2022 og 2023 sammenlignet med nullalternativet.

	Provenyeffekt i 2022 (mill. NOK)	Provenyeffekt i 2023 (mill. NOK)
Forslag til nytt krav	-62	-121

3.6.4 Samfunns- og privatøkonomisk merkostnad

Beregningen av samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske merkostnader er basert på fossil dieselpriis og biodrivstoffpriser fra Argus Consulting, som vist i kapittel 1.5. Prisen på fossil diesel er holdt flatt i 2022 og 2023.

Samfunnsøkonomisk merkostnad

Estimert samfunnsøkonomisk merkostnad er vist i Tabell 30. Avgifter er ikke inkludert. De samfunnsøkonomiske merkostnadene er beregnet med redusert volum fossil diesel og økt volum biodrivstoff multiplisert med drivstoffkostnaden i kr/l for hhv. fossil diesel og biodrivstoff. I tillegg til økt volum avansert HVO, er det antatt at økningen i delkravet til avansert fører til en forskyvning fra konvensjonell til avansert FAME og biokomponenter i bensin, sammenlignet med nullalternativet. Siden avansert biodrivstoff er dyrere enn konvensjonelt, er kostnaden lavere dersom man åpner for mer konvensjonelt biodrivstoff.

Beregningen av samfunnsøkonomisk merkostnad inkluderer ikke eksterne kostnader, som for eksempel eventuell økt arealbruk til produksjon av biodrivstoff. Fordi biodrivstoffet i all hovedsak importeres forventes imidlertid disse effektene å være små. Det er likevel verdt å merke seg at de prissatte merkostnadene ikke nødvendigvis fanger opp *alle* relevante effekter.

Tabell 30 Samfunnsøkonomisk merkostnad av forslaget til nytt omsetningskrav i veitrafikk i 2022 og 2023, samt hvis det åpnes for en høyere andel konvensjonelt biodrivstoff. Avgifter er ikke inkludert.

	Samfunnsøkonomisk merkostnad i 2022 (mill. NOK)	Samfunnsøkonomisk merkostnad i 2023 (mill. NOK)
Forslag til nytt krav	512	942
Med 6,5 % konvensjonelt biodrivstoff	350	667

Det er ikke vist samfunnsøkonomiske kostnader i kroner per tonn CO₂ redusert på det nasjonale utslippsregnskapet for forslaget i veitrafikk. Forslaget i veitrafikk innebærer både en økning i volum avansert biodrivstoff, men også en forskyvning fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff, sammenlignet med nullalternativet. Forskyvning fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff innebærer reduserte globale utslipp, men vil ikke gi effekt på det nasjonale utslippsregnskapet. Dette betyr at deler av merkostnaden for forslaget skyldes at konvensjonelt biodrivstoff erstattes med avansert biodrivstoff. Forskyvningen fra konvensjonelt til avansert biodrivstoff medfører altså at en gitt nasjonal utslippsreduksjon oppnås til en høyere kostnad. Nytteeffekten av dette er reduserte globale utslipp.

Kostnaden for *økningen* av volumet i omsetningskravet isolert sett 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 per tonn CO₂ redusert ved det økte volumet avansert biodrivstoff i veitrafikk.

Privatøkonomisk merkostnad

Privatøkonomisk merkostnad av forslaget er vist i Tabell 31.³² Avgifter er inkludert. Dersom CO₂-avgiften trappes opp, som skissert i Solbergregjeringens klimaplan, vil økningen i privatøkonomisk merkostnad som følger av omsetningskravet bli mindre. Den privatøkonomiske merkostnaden inkluderer merverdiavgift, og for aktører som ikke betaler merverdiavgift vil de prosentvise endringene være marginalt lavere. Dersom en andel av det økte volumet selges som ren HVO innenfor omsetningskravet, vil aktørene som kjøper ren HVO ta en større andel av kostnadene.

³² Her vises kun merkostnad for pumpepris for autodiesel, da det er antatt at økningen volum i omsetningskrav skjer med avansert HVO. Dersom volumet øker med biodrivstoff i bensin eller en forskyvning fra konvensjonelle til avansert biodrivstoff i bensin, vil det føre til økte pumpepriser på bensin isteden.

Tabell 31 Privatøkonomisk merkostnad i av forslaget i veitrafikk for 2022 og 2023, samt hvis det åpnes for en høyere andel konvensjonelt biodrivstoff. Merkostnaden er vist som økt pumpepris på autodiesel både i kr/liter og som prosentvis økning i parentes. Det er benyttet avgiftssatser for 2022 og mva. er inkludert.

	Privatøkonomisk merkostnad i 2022 (%)	Privatøkonomisk merkostnad i 2023 (%)
Forslag til nytt krav	0,19 (1,2 %)	0,36 (2,3 %)
Med 6,5 % konvensjonelt biodrivstoff	0,12 (0,8 %)	0,24 (1,6 %)

3.7 Forenklet utforming av omsetningskravet i veitrafikk

I produktforskriften § 3-3 er det angitt at ved oppfyllelsen av omsetningskravet i veitrafikk, skal avansert biodrivstoff telle dobbelt sammenliknet med andre biodrivstoff. Dette innebærer at det overordnede omsetningskravet i forskrift er vesentlig høyere enn faktisk omsetning av biodrivstoff. I 2021 er kravet på 24,5 %, men maksimal fysisk omsetning av biodrivstoff innenfor kravet vil være 15,5 % grunnet delkravet for avansert biodrivstoff på 9 %. Differansen vil bli større ved økning av omsetningskravet og ved økning av avansert-kravet.

For å gjøre omsetningskravet enklere å forstå og mindre misvisende med tanke på hvilken fysisk andel biodrivstoff som følger av kravet, har vi foreslått å endre ordlyden i forskriften slik at det kun er dobbeltelling av avansert biodrivstoff utover det som kreves for å oppfylle delkravet. Med disse endringene vil prosentene i omsetningskravet kunne reduseres, men fysisk andel biodrivstoff vil være den samme. Dette er vist i Tabell 32. 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, kun ordlyden i kravet i forskrift. Nivåene på kravet i 2023 med ny ordlyd er vist i tabellen under.

Det er også foreslått andre endringer i produktforskriften § 3-3 og § 3-4 for å gjøre regelverket tydeligere og enklere å forstå. Dette er omtalt i kapittel 5.1.

Tabell 32 2023-kravet ved å endre ordlyden i forskriften slik at det kun er dobbeltelling av avansert biodrivstoff utover delkravet.

	2023, gammel ordlyd	2023, ny ordlyd
Omsetningskrav	29,5 %	17,0 %
Minimumskrav avansert	12,5 %	12,5 %
<i>Fysisk andel biodrivstoff som følge av kravet</i>	14,75 - 17,0 %	14,75 - 17,0 %

3.8 Presisering av samlet oppfyllelse

Det er angitt i produktforskriften § 3-3 at "*Kravene kan oppfylles av den enkelte omsetter eller av flere omsettere samlet.*" Vi foreslår å presisere vår regelverksforståelse i forskrift om at en omsetter ikke vil kunne avgi hele sitt volum biodrivstoff til en annen omsetter ved samlet oppfyllelse. Miljødirektoratet har fått flere spørsmål om dette etter at rene biodrivstoffomsettere ble omfattet av omsetterdefinisjonen i produktforskriften etter 1. juli 2020.

Formålet med samlet oppfyllelse er å gi fleksibilitet til drivstoffomsetterne som pålegges omsetningskravet. Hvordan omsetterne inngår avtaler om samlet oppfyllelse er ikke regulert av produktforskriften, men er et anliggende virksomhetene imellom. Forskriften åpner for at selve oppfyllelsen kan skje samlet, men alle omsettere har en individuell plikt til å oppfylle omsetningskravet. Det skilles ikke på hva slags omsetter man er, det vil si ren biodrivstoffomsetter eller ikke. Det betyr at en omsetter som over et kalenderår kun har omsatt biodrivstoff ikke vil kunne avgi hele sitt volum biodrivstoff til en annen omsetter ved samlet oppfyllelse.

3.9 Flexibilitet mellom omsetningskrav i veitrafikk og ikke-veigående maskiner

Som omtalt i kapittel 2.4, er det foreslått en fleksibilitet mellom omsetningskravet til ikke-veigående maskiner og omsetningskravet til veitrafikk, ved at overopplyselse av det ene omsetningskravet kan benyttes til oppfyllelse av det andre. Dette er foreslått tatt inn i forskrift. Se kapittel 2.4 for nærmere omtale av fleksibiliteten.

3.10 Innretting av kravet til rapportering for kalenderåret 2022

Vi foreslår at kravene for første og andre halvdel av 2022 beregnes som et gjennomsnittskrav. Dette er angitt som en overgangsbestemmelse i forskriftsforslaget. Rapportering på omsatt biodrivstoff i 2022 vil som tidligere ha rapporteringsfrist til Miljødirektoratet innen 31. mars påfølgende år.

3.11 Oppsummering av effekter av økt omsetningskrav i veitrafikk og nytt krav for ikke-veigående maskiner

Dette kapittelet oppsummerer de beregnede effektene av de foreslåtte kravene for ikke-veigående maskiner og veitrafikk til sammen. Siden det foreslås en fleksibel innretning mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, vil man ikke kunne

garantere hvordan volumene biodrivstoff og tilhørende effekter fordeles på de to omsetningskravene totalt. Summen av effektene som er beregnet for ikke-veigående maskiner og veitrafikk vil imidlertid være lik. Merk at oppsummeringen i dette kapittelet ikke fanger opp usikkerheter i volum biodrivstoff eller beskriver forutsetninger for beregningene. Oppsummeringen viser ikke resultater med 1/3 konvensjonelt biodrivstoff i ikke-veigående maskiner og høyere andel konvensjonelt i veitrafikk. For mer omtale av disse aspektene, se kapittel 2.7 og 3.6.

Totalt volum biodrivstoff

Tabell 33 Beregnet volum avansert biodrivstoff i alternativene for ikke-veigående maskiner og forslaget for veitrafikk i 2022 og 2023.

	Økt volum biodrivstoff i 2022 (mill. liter)	Økt volum biodrivstoff i 2023 (mill. liter)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	27	53
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	45	88
Veitrafikk	28	54
Sum, alternativ 1	55	107
Sum, alternativ 2	73	142

Nasjonal utslippseffekt

Tabell 34 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)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	67 000	132 000
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	111 000	220 000
Veitrafikk	69 000	134 000
Sum, alternativ 1	136 000	266 000
Sum, alternativ 2	180 000	354 000

Global utslippseffekt inkl. risiko for ILUC-utslipp

Tabell 35 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)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	64 000	124 000
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	105 000	205 000
Veitrafikk	114 000	281 000
Sum, alternativ 1	178 000	405 000
Sum, alternativ 2	219 000	486 000

Provenyeffekt

Tabell 36 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)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	-49	-98
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	-83	-163
Veitrafikk	-62	-121
Sum, alternativ 1	-111	-219
Sum, alternativ 2	-145	-284

Samfunnsøkonomisk merkostnad (alternativer med konvensjonelt angitt i parentes)

Tabell 37 Samfunnsøkonomisk merkostnad av alternativene i 2022 og 2023. Avgifter er ikke inkludert.

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

Privatøkonomisk merkostnad

Tabell 38 Privatøkonomisk merkostnad av forslagene i 2022 og 2023 (avgiftssatser for 2022). Beregnet privatøkonomisk merkostnad 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.

	Økning i privatøkonomisk merkostnad i 2022	Økning i privatøkonomisk merkostnad i 2023
Ikke-veigående maskiner, alternativ 1 (6 %)	0,26 (3 %)	0,56 (6 %)
Ikke-veigående maskiner, alternativ 2 (10 %)	0,47 (5 %)	0,97 (10 %)
Veitrafikk	0,19 (1,2 %)	0,36 (2,3 %)

4. Del 4: Krav til klimagassreduksjon fra drivstoff

4.1 Videreføring av kravet etter 2020

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 (98/70/EF).

Kravet på 88,454 g CO₂-ekvivalenter/MJ tilsvarer en reduksjon på 6 % i forhold til fastsatt gjennomsnittsnivå i EU for livssyklusutslippene av klimagasser fra fossile drivstoff per enhet energi i 2010. I 2020 ble det for drivstoffomsetterne samlet oppnådd en reduksjon på 7,4 %. 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. Enkelte omsettere som selger mye anleggsgas og lite drivstoff til veitrafikk, oppfylte derimot ikke kravet gjennom omsetningskravet i veitrafikk alene.

Kravet har både i Norge og enkelte EU-medlemsstater vært forstått som et punktkrav, dvs. som et mål om å oppnå en klimagassreduksjon på 6 % innen 2020. I etterkant av rapportering på kravet for 2020, har Miljødirektoratet vurdert innholdet i drivstoffkvalitetsdirektivet på nytt. Vi har konkludert med at kravet til klimagassreduksjon i direktivet skal forstås slik at dette ikke er ment som et punktkrav, men at forpliktelsen skal påhvile aktørene også i årene etter 2020. Direktivet er derfor mangelfullt gjennomført i norsk rett.

Forskriften foreslås derfor endret slik at kravet til klimagassreduksjon videreføres etter 2020. Ettersom endringen ikke vil tre i kraft før i 2022, vil ikke Miljødirektoratet kunne håndheve kravet for rapporteringsåret 2022. Dette skyldes forbudet mot regler med tilbakevirkende kraft. Uavhengig av dette gjelder rapporteringsplikten uansett, da denne fremgår tydelig av dagens forskriftstekst i § 2-21 femte ledd. Det innebærer at drivstoffomsetterne må rapportere volum drivstoff som er omfattet av kravet, dvs. drivstoff til motorvogner, mobile ikke-veigående maskiner, landbrukstraktorer og fritidsbåter som ikke går til sjøs. Miljødirektoratet vil imidlertid først kunne håndheve kravet til klimagassreduksjon i 2023.

4.2 Gjennomgang av regelverket

Miljødirektoratet mener at § 2-21 ikke er tilfredsstillende formulert for at man skal kunne kreve oppfyllelse av kravet etter 2020. Dette kommer av at ordlyden fremstår som et

punktkrav for året 2020 (vår utheving): *"skal omsette drivstoff med maksimalt 88,454 g CO₂-ekvivalenter/MJ livssyklusutslipp av klimagasser per enhet energi i 2020"*. Bestemmelsen sier ingenting om hva som gjelder etter dette tidspunkt.

Kravet i § 2-21 ble opprinnelig innført i 2015 med følgende ordlyd (vår utheving):³³
"Omsettere av drivstoff til motorvogner, ikke-veigående maskiner, landbrukstraktorer og fritidsbåter som ikke går til sjøs, skal redusere livssyklusutslippene av klimagasser per enhet energi med minimum 6 % innen 31. desember 2020. Reduksjonen skal beregnes i forhold til fastsatt gjennomsnittsnivå i EU for livssyklusutslippene av klimagasser fra fossile drivstoff per enhet energi i 2010."

Dersom man ikke hadde oppnådd et kutt på mer enn 6 % innen 31. desember 2020 ville man altså være i brudd. Etter en naturlig språklig forståelse av formuleringen ville dette kravet gjelde fremover i tid. Dette var også identisk med formuleringen i drivstoffkvalitetsdirektivets artikkel 7a, hvor det står at:

*"This reduction shall consist of:
(a) 6 % by 31 December 2020"*

Ordlyden "by" tilsvarer den tidligere ordlyden i forskriften; "innen".

I 2017 ble *"mobile ikke-veigående maskiner"* inkludert i kravet til klimagassreduksjon og man omregnet kravet til 88,454 g CO₂-ekvivalenter, i stedet for at man fastsatte et prosentkrav (6 %). Samtidig ble også ordlyden endret fra *"innen 31. desember 2020"* til at kravet skulle gjelde *"i 2020"*. Ordlyden i kravet ble endret slik at det fremstår som et punktkrav som kun gjelder for 2020. Det ble også omtalt som et punktkrav i høringsnotatet fra Miljødirektoratet.

Det er likevel klart at tanken bak reguleringen har vært at kravet også skal gjelde fremover i tid. Dette underbygges blant annet av den årlige rapporteringsplikten i § 2-21 femte ledd, som ikke opphører i 2020. Kommisjonen har også oppdatert sine nettsider³⁴, hvor det er uttalt at *"Member States are obliged to ensure that suppliers respect the target of 6% after the year 2020."*

Videre må en slik forståelse av regelen også anses å være i tråd med formålet til direktiv 2009/30/EC. Kravet til klimagassreduksjon fra drivstoff ble innført med en gradvis opptrapping og med årlig rapporteringsplikt fra 2011, jf. art. 7. Ordningen med gradvis

³³ [Forskrift om endring i produktforskriften - 2015](#)

³⁴ https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/fuel_en

innfasing av krav til klimagassreduksjon, med et spesifikt krav om 6 % kutt innen 31. desember 2020, er begrunnet i at omsettere skal rekke å omstille seg for reduserte utslipp i fremtiden. Omsettere må altså omstille seg, og har en frist for denne omstillingen som er satt til 31. desember 2020. Det vil si at man er i brudd etter dette tidspunktet om man ikke har nådd det fastsatte målet. Det ville vært lite forenelig med formålet til direktivet om denne reduksjonsplikten opphørte fra 2020.

Norske bestemmelser som er vedtatt som en følge forpliktelser i et EU-direktiv skal tolkes i samsvar med det aktuelle EU-regelverket og det presumeres at de norske bestemmelsene er i samsvar med EU-retten, jf. presumpsjonsprinsippet. Det må også være klart ut fra en tolkning av formålet til § 2-21, sett opp mot de tidligere forskriftsbestemmelsene på dette området, at hensikten har vært varig kutt i klimagassutslipp fra drivstoff. Ettersom dagens bestemmelse er noe uklar, ønsker vi å rette opp i ordlyden slik at den kommer i overensstemmelse med EU-regelverket.

4.3 Aktører som berøres

Kravet er rettet mot omsettere, definert i produktforskriften § 3-2 bokstav h), altså de samme 12 aktørene som er omfattet av omsetningskravet i veitrafikk og det foreslåtte omsetningskravet til ikke-veigående maskiner (se kapittel 2.3.1.1).

4.4 Konsekvenser

De aller fleste omsettere nådde kravet i § 2-21 så lenge de oppfylte omsetningskravet til veitrafikk i 2020. Enkelte omsettere som selger mye anleggsgas 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 i 2022, forventer vi 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. Aktørene kjenner til kravet og har rapportert på det tidligere. Videreføring av kravet har heller ingen nevneverdige administrative kostnader for Miljødirektoratet.

5. Del 5: Omtale av forskriftsendringer og videre utredningsarbeid

5.1 Hvilke endringer er foreslått i produktforskriften?

I produktforskriften kapittel 2:

I § 2-21 om krav til klimagassreduksjon fra drivstoff er "i 2020" strøket fra første ledd slik at kravet ikke er et punktkrav.

I produktforskriften kapittel 3:

I formålsparagrafen (§ 3-1) er henvisninger til spesifikke transportsektorer fjernet, slik at formålet med kapitlet er å fremme omsetning av biodrivstoff og å fremme bærekraft for biodrivstoff og flytende biobrensler.

Følgende definisjoner er tilføyd i definisjonslisten i § 3-2:

- *avansert biodrivstoff*
- *avansert flytende biobrensel*
- *konvensjonelt biodrivstoff*
- *drivstoff til sjøgående fartøy i næring*

I definisjonen av "flytende biobrensel" er det gjort en presisering ved å tilføye at biogass ikke er omfattet. Definisjonen av "omsetter" er endret ved å fjerne den overflødige henvisningen til særavgiftsforskriften § 5-2. Se nærmere omtale i kapittel 2.3.1. I definisjonen av "støtteordning" er "en gruppe EØS-stater" tatt ut, da dette er overflødig når definisjonen allerede viser til "EØS-stater".

Delkravet til avansert biodrivstoff og dobbeltelling av visse råstoff (tidligere § 3-4) er tatt inn i § 3-3. Det er også spesifisert at det kun er dobbeltelling utover minstekravet til avansert biodrivstoff. Se omtale i kapittel 3.7.

Omsetningskravet i luftfart er nå angitt i § 3-3a. Leddet om rapporteringsfrist er fjernet, da fristen allerede er gitt av § 3-10 første ledd.

Ny § 3-3b angir nytt omsetningskrav for andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring.

Samlet oppfyllelse og fleksibilitet mellom omsetningskravet i veitrafikk og omsetningskravet til andre formål er tatt ut av enkeltbestemmelsene og angitt i ny § 3-4. Ordlyden for samlet oppfyllelse er endret for å angi at omsetningskravet er en individuell

forpliktelse, slik at man må oppfylle sitt eget krav før man avgir volum til en annen omsetter. Se omtale i kapittel 2.4.1 og 3.8.

Kravet om at kun biodrivstoff og flytende biobrensel som oppfyller bærekraftskriteriene kan medregnes i omsetningskravene er tatt ut av enkeltbestemmelsene og inn i § 3-5a ved å tilføye "herunder §§ 3-3 til 3-4 i denne forskrift".

I § 3-10 åttende ledd er henvisningen til samlet oppfyllelse endret til ny § 3-4.

Ny § 3-12 er en overgangsbestemmelse som gir regler for hvordan omsetningskravet til veitrafikk og omsetningskravet til andre formål skal beregnes i 2022.

5.2 Videre utredningsarbeid

5.2.1 Et delkrav til A-råstoff kan fremme norsk biodrivstoffproduksjon

Miljødirektoratet anbefaler at det utredes et eget delkrav eller andre virkemidler i omsetningskrav som fremmer bruk av avansert biodrivstoff fra A-råstoff³⁵. Et slikt delkrav (eller andre virkemidler), særlig hvis det settes langsiktig slik som i EU med et krav for 2030, kan fremme nye biodrivstoffprodusenter. Å prioritere A-råstoff, som inkluderer biprodukter, rester og avfall fra tre- og skogindustrien, vil kunne bidra til teknologiutvikling og økt produksjon av avansert biodrivstoff i Norge. Slike råstoff er relativt kostbare å utnytte som bioenergi og har behov for videre teknologi- og verdikjedeutvikling. Målrettet norsk etterspørsel og støtte til produksjon av de mest avanserte råstoffene kan bidra til dette, enten biodrivstoffet er produsert i Norge eller importert.

Nærmest alt flytende avansert biodrivstoff i Norge er B-råstoff, og under én prosent av råstoffet er norsk. Med dagens utforming av omsetningskravet i Norge, hvor både A og B-råstoff anses som avansert og dobbeltelles, vil norsk biodrivstoffproduksjon fra skogsråstoff måtte konkurrere mot billigere biodrivstoff basert på brukt frityrolje og animalsk fett (B-råstoff). Del B-råstoffene har også andre mer høyverdige bruksområder, og kan ha høyere ILUC-risiko enn andre avanserte råstoff. Teknologi- og markedsutviklingseffekten av målrettet etterspørsel etter biodrivstoff fra brukt matolje og animalsk fett (B-råstoff) er trolig lav fordi nærmest all brukt matolje og animalsk fett som er tilgjengelig i Europa, allerede brukes til biodrivstoffproduksjon.

³⁵ Råstoff på A-listen i vedlegg V til produktforskriften kapittel 3. I hovedsak mer teknologisk umodne råstoff som rester og avfall fra næringsmiddelindustri, landbruk eller biprodukter, rester og avfall fra skog- og treindustri.

I EU anses kun A-råstoff som avansert biodrivstoff, og gjennom det reviderte fornybardirektivet stilles det minimumskrav om at A-råstoff skal utgjøre 1,75 % av energiforbruket til veitrafikk og ikke-veigående maskiner i 2030, for å incentivere ny produksjon av avansert biodrivstoff. En gjennomgang Miljødirektoratet har gjort av landene som har implementert det reviderte fornybardirektivet, viser at nesten samtlige har innført et eget delkrav til avansert biodrivstoff av A-råstoff for årene 2022, 2025 og 2030. Mange har også satt et tak på B-råstoff, i tråd med intensjonen i direktivet.

5.2.2 Gjennomgang av samlet oppfyllelse

Samlet oppfyllelse er en fleksibilitetsmekanisme for å redusere byrden av omsetningskravene for omsetterne, ved at de kan gå sammen om å oppfylle omsetningskravet. Eventuelle avtaler om samlet oppfyllelse mellom omsettere, er ikke ment for bruk i markedsføringsformål og lignende. Siden innføringen av omsetningskravet på 2,5 % i 2009 har både omsetningskravet og antallet omsettere økt betydelig. Vi erfarer at muligheten for å inngå samlet oppfyllelse har skapt et marked utenfor reguleringen i produktforskriften for kjøp og salg av såkalte "biotickets". I kapittel 3.8 er det foreslått en presisering i forskrift om at en omsetter ikke kan gi fra seg hele sitt biodrivstoffvolum til en annen omsetter ved samlet oppfyllelse. Utover denne presiseringen, ser vi at det er behov for en gjennomgang av hvordan regelverket for samlet oppfyllelse fungerer i praksis og på bakgrunn av det vurdere om det er hensiktsmessig å tydeliggjøre regelverket.

5.2.3 Sanksjonering med overtredelsesgebyr

Omsetningskravene er gitt i produktforskriften kapittel 3 og produktforskriften er hjemlet i produktkontrollen. Ved overtredelser av produktkontrollen har forurensningsmyndigheten ulike virkemidler som i all hovedsak tar sikte på å rette forholdet og sikre etterlevelse. Et eksempel er tvangsmulkt, som har som formål å rette opp en ulovlig tilstand, ved å fremtvinge etterlevelse ved å fastsette at en mulkt vil forfalle innen en viss frist med mindre forholdet rettes innen fristen. Straffeansvaret etter produktkontrollen følger av § 12, hvor det påløper straffansvar for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Straff er ikke en sanksjon forurensningsmyndigheten kan anvende direkte, da avgjørelsen knyttet til dette ligger hos politi, påtale og domstolene. Forurensningsmyndigheten kan bidra inn i etterforskningen og påtalen av disse sakene, hovedsakelig ved å bistå med nødvendige fagkunnskaper. For visse typer lovbrudd har man imidlertid erfart at eksisterende virkemidler ikke strekker til for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse. Det gjelder særlig de sakene som er for alvorlige til å alene reagere med påpekning av plikt, men som samtidig ikke er alvorlige nok til å bli prioritert av politiet ved en eventuell anmeldelse. For disse sakene vil overtredelsesgebyr være en særlig aktuell reaksjon.

I 2019 ble det innført hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr i produktkontrolloven § 12a. Bakgrunnen for lovendringene var et ønske om å styrke den preventive virkningen av regelverket og virkemiddelapparatet til forurensningsmyndigheten. Overtredelsesgebyr er en negativ reaksjon i form av et gebyr, som ilegges av en forvaltningsmyndighet og retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller enkeltvedtak. På vegne av Klima- og miljødepartementet, sendte Miljødirektoratet i juli 2021 på høring forslag om forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr etter produktkontrolloven.³⁶ Forslaget gjelder blant annet produktforskriftens kapittel 2. Produktforskriften kapittel 3, hvor omsetningskravene er gitt, er ikke en del av forslaget. Det kan være aktuelt å vurdere innføring av overtredelsesgebyr også for omsetningskravene ved en senere anledning.

Forslaget om innføring av overtredelsesgebyr har ikke som formål å erstatte straff, men være et supplement. Sammen med straff og forvaltningstiltakene som følger av regelverket, slik som tvangsmulkt, skal innføringen av overtredelsesgebyr sikre at myndighetene har en reaksjon for hånden som står i forhold til de mange ulikeartede lovbruddene på dette området. Det legger til rette for at myndighetene oftere kan reagere mot lovbrudd og øker de preventive virkningene av det samlede reaksjonssystemet under produktkontrolloven. Ved å ilegge et overtredelsesgebyr kan man utligne noe av besparelsene ved å ikke etterleve regelverket, og sende et signal til et større antall aktører om at det ikke lønner seg å velge enkle løsninger på bekostning av miljøet. På denne måten kan overtredelsesgebyr også bidra til å sikre at lovlydige aktører ikke får dårligere vilkår enn aktører som bryter loven.

5.2.4 Vurdering av delkravet til bensin

For å sikre at en viss andel av omsetningskravet oppfylles med biodrivstoff i bensin, angir produktforskriften også et delkrav for biodrivstoff i bensin. Kravet ble innført 1. januar 2017 og er gitt i produktforskriften § 3-3:

Minimum 4,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veigående bensinkjøretøy per år skal bestå av biodrivstoff, unntatt biogass.

Delkravet beregnes altså med utgangspunkt i omsatt mengde drivstoff til veigående bensinkjøretøy og inkluderes i den totale oppfyllelsen av omsetningskravet. Det tillates ikke å telle avansert biodrivstoff dobbelt for å møte dette kravet. Rapporteringen på omsetningskravet i veitrafikk har vist at dette kravet har blitt overoppfylt de siste årene. Fra 2018 til 2020 har andelen biokomponenter i bensin vært på mellom 6,5 og 8,6 %. Dette

³⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/juli-2021/forslag-til-forskriftsbestemmelser-om-overtredelsesgebyr---forurensningsloven-og-produktkontrolloven/>

skyldes at det i større grad blandes inn andre biokomponenter enn etanol, som har en teknisk grense for innblanding i bensin på ca. 5 %, som nafta og ko-prosessert bensin. For å forenkle omsetningskravet til veitrafikk, kan det derfor vurderes å ta ut delkravet til bensinkjøretøy.

5.2.5 Koblinger mellom rapportert volum biodrivstoff i omsetningskravene og utslippsregnskapet

Bruk av data fra massebalansesystemet gir usikker kildeinndeling i utslippsregnskapet

Forslaget til innretning gir betydelig fleksibilitet mellom omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, både ved at omsetterne kan bruke overoppfyllelse i én sektor for oppfyllelse av det andre kravet, og ved at det ikke stilles krav til separate systemer for massebalanse. "Massebalanse" innebærer at rapporteringen på volum biodrivstoff i omsetningskravet er basert på dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene, og ikke fysiske volumer. Rapportert volum flytende biodrivstoff til Skattedirektoratet er grunnlaget for andelen biodrivstoff i veitrafikk i det nasjonale utslippsregnskapet. Rapporteringen til Skattedirektoratet er basert på samme massebalansesystem som ved rapportering i produktforskriften. Dette innebærer at biodrivstoff som bokføres i utslippsregnskapet er basert på massebalanse. I det nasjonale utslippsregnskapet skal de fysiske utslippene i prinsippet inkluderes i hver næring/utslippskilde. Bruk av data fra et massebalansesystem vil innebære en ekstra usikkerhet eller feilkilde i nærings- eller kildeinndelingen i det nasjonale utslippsregnskapet.

Ta hensyn til eventuelle volum biodiesel brukt både av kvotepliktige virksomheter og i omsetningskrav

Hvis det ikke er en tydelig avgrensning mellom bruk av biodiesel i kvotepliktig virksomhet og omsetningskrav(ene), må det etableres en rutine for å sikre at biodrivstoffet bare telles én gang i det nasjonale utslippsregnskapet, og at effekten ikke dobbelttelles under kvotesystemet og innsatsfordelingsforordningen. For å oppnå dette må datamaterialet til utslippsregnskapet gi en oversikt over den mengden biodrivstoff som benyttes av de kvotepliktige virksomhetene og som samtidig er rapportert under omsetningskravene.

Vedlegg: innhold

Vedlegg 1 - Forslag til endringer i produktforskriften	2
Kapittel 2. Regulerte stoff, stoffblandinger og produkter	2
Kapittel 3. Omsetningskrav for biodrivstoff og bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel	2
Gjeldende regelverk.....	6
Kapittel 2. Regulerte stoff, stoffblandinger og produkter	6
Kapittel 3. Omsetningskrav for biodrivstoff og bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel	6
Vedlegg 2 - Avgiftssatser i 2022	10
Vedlegg 3 - Vurdering av innretninger med omsetningskrav for veitrafikk og ikke-veigående maskiner	12
Innledning	12
Vurderte innretninger	12
Samlet oppfyllelse og massebalanse i innretningene.....	13
Vurdering av de ulike innretningene	14
Innretning I: Separate krav uten fleksibilitet.....	17
Innretning II: Felles krav	18
Innretning III: Separate krav med fleksibilitet.....	19
Innretning IV: Delkrav til ikke-veigående maskiner	20
Fordelingsvirkninger med de ulike innretningene.....	21
Oppsummering	23
Innretning III vurderes som mest hensiktsmessig.....	24
Implikasjoner for nasjonalt utslippsregnskap	25
Effekt av avgiftsregelverket	25

Vedlegg 1 – Forslag til endringer i produktforskriften

I dette vedlegget er forslaget til ny forskrift. Endringer er markert i rødt, både der hvor tekst er slettet, ved endring av ordlyd og ved tillegg. Der hvor det er gjort større endringer er hele bestemmelsen merket rødt. Gjeldende forskriftstekst er inkludert bakerst i dette vedlegget.

Kapittel 2. Regulerte stoff, stoffblandinger og produkter

I § 2-21 første ledd gjøres følgende endring:

Omsettere av drivstoff til motorvogner, mobile ikke-veigående maskiner, landbrukstraktorer og fritidsbåter som ikke går til sjøs, skal omsette drivstoff med maksimalt 88,454 g CO₂-ekvivalenter/MJ livssyklusutslipp av klimagasser per enhet energi. Elektrisitet til bruk i veitransport og biodrivstoff til luftfart kan telle med i oppfyllelsen av kravet.

I § 2-21 andre ledd gjøres følgende endring:

Med omsetter menes her den som er ansvarlig for innbetaling av særavgift knyttet til drivstoffet slik de er angitt i [særavgiftsforskriften § 2-1, jf. § 5-1](#), også dersom drivstoffet er unntatt for særavgifter.

Kapittel 3. Omsetningskrav for biodrivstoff og bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel

§ 3-1. Formål

Formålet med kapittelet er å fremme omsetning av biodrivstoff og å fremme bærekraft for biodrivstoff og flytende biobrensler.

§ 3-2. Definisjoner

I dette kapittelet menes med

- a. *biomasse*: den biologisk nedbrytbare delen av produkter, avfall og rester av biologisk opprinnelse fra landbruk, skogbruk, fiske, akvakultur og tilhørende næringer, samt den

- biologisk nedbrytbare delen av industriavfall og kommunalt avfall, likevel ikke avfall av fossilt opphav.
- b. *biodrivstoff*: flytende eller gassformig brensel til transport som er produsert av biomasse.
 - c. *flytende biobrensel*: flytende brensel til andre energiformål enn transport, herunder til elektrisitet og oppvarming og kjøling, produsert av biomasse. **Biogass er ikke omfattet.**
 - d. *avfall*: ethvert stoff eller materiale som innehaveren kvitter seg med eller har til hensikt eller er forpliktet til å kvitte seg med. Råvarer som bevisst har blitt endret for å regnes som avfall, skal ikke anses som avfall.
 - e. *rester*: restprodukter fra landbruk, havbruk, fiskeri og skogbruk, samt prosesseringsrester. Et prosesseringsrestprodukt er et stoff som er fremstilt i en produksjonsprosess som primært tar sikte på å fremstille noe annet. Restproduktet må ikke være et direkte mål med produksjonsprosessen og prosessen må ikke ha vært endret bevisst for å produsere restproduktet.
 - f. *lignocellulosemateriale*: materiale som består av lignin, cellulose og hemicellulose, f.eks. biomasse fra skoger, trebaserte energivekster og rester og avfall fra skogindustri.
 - g. *celluloseholdig materiale som ikke er næringsmiddel*: råstoffer som hovedsakelig består av cellulose og hemicellulose, og som har lavere lignininnhold enn lignocellulosemateriale; det omfatter rester av næringsmiddel- og fôrvekster (f.eks. halm, stalker, agner og skall), energivekster i form av gress med lavt stivelsesinnhold (f.eks. raigrass, rishirse, elefantgress, kjemperør og dekkvekster før og etter hovedvekster), industrielle rester (herunder fra næringsmiddel- og fôrvekster etter at vegetabiliske oljer, sukker, stivelse og protein er utvunnet) og materiale fra bioavfall.
 - h. *omsetter*: den som er ansvarlig for innbetaling av særavgift knyttet til drivstoffet eller flytende biobrensel slik de er angitt i [særavgiftsforskriften § 2-1](#), [jf. § 5-1](#), også dersom drivstoffet eller de flytende biobrenslene er unntatt for særavgifter.
 - i. *støtteordning*: alle virkemidler som EØS-stater benytter for å fremme bruken av energi fra fornybare kilder ved å redusere kostnaden ved denne energien, øke prisen den kan selges for eller ved hjelp av en forpliktelse om fornybar energi eller på annen måte, øke kjøpsvolumet av slik energi.
 - j. *forpliktelse om fornybar energi*: nasjonal støtteordning som krever at en gitt andel av energiproducentenes produksjon utgjøres av energi fra fornybare kilder, at en gitt andel av energileverandørenes leveranser utgjøres av energi fra fornybare kilder, eller at en gitt andel av energiforbrukernes forbruk utgjøres av energi fra fornybare kilder.

k. *arealbruksendring*: endring i bruken av et areal mellom de seks arealbrukskategoriene som benyttes av FNs klimapanel (skog, gressmark, dyrket mark, våtmark, bebyggelse og annet).

l. *avansert biodrivstoff*: biodrivstoff fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B.

m. *avansert flytende biobrensel*: flytende biobrenslar fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B.

n. *konvensjonelt biodrivstoff*: biodrivstoff som ikke er avansert biodrivstoff.

o. *drivstoff til sjøgående fartøy i næring*: drivstoff som omfattes av avgiftsfritakene i særavgiftsforskriften kapittel 4-2, 4-3 og 4-4.

§ 3-3. Krav til omsetning av biodrivstoff til veitrafikk

Omsetter av flytende drivstoff til veitrafikk skal sørge for at minst 17 volumprosent av total omsatt mengde flytende drivstoff per år består av biodrivstoff. Biogass skal holdes utenfor kravet.

Ved oppfyllelsen av omsetningskravet i første ledd skal:

- a. minst 12,5 volumprosent bestå av avansert biodrivstoff, og
- b. omsetning av avansert biodrivstoff utover kravet i a. telle dobbelt sammenlignet med konvensjonelt biodrivstoff, og
- c. minst 4 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veigående bensinkjøretøy per år bestå av biodrivstoff.

3-3a. Krav til omsetning av avansert biodrivstoff til luftfart

Omsetter av flytende drivstoff til luftfart skal sørge for at minst 0,5 volumprosent av totalt omsatt mengde flytende drivstoff per år består av avansert biodrivstoff. Drivstoff som omsettes til flygninger utført av militært luftfartøy omfattes ikke av kravet.

§ 3-3b. Krav til omsetning av avansert biodrivstoff og biobrensel til andre formål

Omsetter av flytende drivstoff og flytende brenslar skal ved omsetning til andre formål enn veitrafikk, luftfart og sjøgående fartøy i næring sørge for at minst [6 / 10] volumprosent av totalt omsatt mengde flytende drivstoff og flytende brenslar til disse formålene per år består av avansert biodrivstoff og avansert flytende biobrensel. Biogass skal holdes utenfor kravet.

Følgende typer flytende drivstoff og flytende brenslar skal ikke medregnes i total omsatt mengde i første ledd:

- a) Bensin
- b) Tungdestillat (gassolje med tåkepunkt over 5 °C)
- c) Tungolje (mineralolje som inneholder destillasjonsrest)

§ 3-4. Samlet oppfyllelse og fleksibilitet mellom omsetningskrav

Omsetningskravene i § 3-3, 3-3a og 3-3b kan oppfylles i samarbeid med andre omsettere innenfor samme omsetningskrav ved at omsettere som omsetter mer biodrivstoff eller biobrensel enn de er forpliktet til kan overføre overskytende volumer til andre omsettere.

Ved omsetning av biodrivstoff utover omsetningskravet i § 3-3 kan overskytende volum avansert biodrivstoff og avansert flytende biobrensel medregnes i oppfyllelsen av omsetningskravet i § 3-3b, og motsatt. Dette kan gjøres av den enkelte omsetter selv eller i samarbeid med andre omsettere.

I § 3-5 første ledd gjøres følgende endring:

Biodrivstoff og flytende biobrensel som

- a. regnes med i oppfyllelsen av forpliktelser om fornybar energi, *herunder §§ 3-3 til 3-4 i denne forskrift*, eller

I § 3-10 åttende ledd gjøres følgende endring:

Ved samlet oppfyllelse av omsetningskrav i *henhold til § 3-4* skal opplysninger om omsatt mengde biodrivstoff og oppfyllelse av bærekraftskriteriene fra den enkelte omsetter fremkomme.

§ 3-12 Overgangsbestemmelse

For 2022 skal omsetningskravet etter § 3-3 beregnes som et årsgjennomsnitt av kravene før og etter 1. juli, slik at omsetningskravet for 2022 samlet blir 16,25 volumprosent og kravet til avansert biodrivstoff for 2022 samlet blir 10,75 volumprosent.

For 2022 skal omsetningskravet i § 3-3b beregnes basert på totalt omsatt mengde flytende drivstoff og brenslere fra 1. juli 2022 til 31. desember 2022.

Gjeldende regelverk

Kapittel 2. Regulerte stoff, stoffblandinger og produkter

§ 2-21 Krav til klimagassreduksjon fra drivstoff, første ledd:

Omsettere av drivstoff til motorvogner, mobile ikke-veigående maskiner, landbrukstraktorer og fritidsbåter som ikke går til sjøs, skal omsette drivstoff med maksimalt 88,454 g CO₂-ekvivalenter/MJ livssyklusutslipp av klimagasser per enhet energi i 2020. Elektrisitet til bruk i veitransport og biodrivstoff til luftfart kan telle med i oppfyllelsen av kravet.

Kapittel 3. Omsetningskrav for biodrivstoff og bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel

§ 3-1. Formål

Formålet med kapittelet er å fremme omsetning av biodrivstoff til veitrafikk og luftfart, og å fremme bærekraft for biodrivstoff og flytende biobrensler.

§ 3-2. Definisjoner

I dette kapittelet menes med

- a. *biomasse*: den biologisk nedbrytbare delen av produkter, avfall og rester av biologisk opprinnelse fra landbruk, skogbruk, fiske, akvakultur og tilhørende næringer, samt den biologisk nedbrytbare delen av industriavfall og kommunalt avfall, likevel ikke avfall av fossilt opphav.
- b. *biodrivstoff*: flytende eller gassformig brensel til transport som er produsert av biomasse.
- c. *flytende biobrensel*: flytende brensel til andre energiformål enn transport, herunder til elektrisitet og oppvarming og kjøling, produsert av biomasse.
- d. *avfall*: ethvert stoff eller materiale som innehaveren kvitter seg med eller har til hensikt eller er forpliktet til å kvitte seg med. Råvarer som bevisst har blitt endret for å regnes som avfall, skal ikke anses som avfall.
- e. *rester*: restprodukter fra landbruk, havbruk, fiskeri og skogbruk, samt prosesseringsrester. Et prosesseringsrestprodukt er et stoff som er fremstilt i en produksjonsprosess som primært tar sikte på å fremstille noe annet. Restproduktet må

ikke være et direkte mål med produksjonsprosessen og prosessen må ikke ha vært endret bevisst for å produsere restproduktet.

f. *lignocellulosemateriale*: materiale som består av lignin, cellulose og hemicellulose, f.eks. biomasse fra skoger, trebaserte energivekster og rester og avfall fra skogindustri.

celluloseholdig materiale som ikke er næringsmiddel: råstoffer som hovedsakelig består av cellulose og hemicellulose, og som har lavere lignininnhold enn lignocellulosemateriale; det omfatter rester av næringsmiddel- og fôrvekster (f.eks. halm, stalker, agner og skall), g. energivekster i form av gress med lavt stivelsesinnhold (f.eks. raigress, rishirse, elefantgress, kjemperør og dekkvekster før og etter hovedvekster), industrielle rester (herunder fra næringsmiddel- og fôrvekster etter at vegetabiliske oljer, sukker, stivelse og protein er utvunnet) og materiale fra bioavfall.

omsetter: den som er ansvarlig for innbetaling av særavgift knyttet til drivstoffet eller h. flytende biobrensel slik de er angitt i [særavgiftsforskriften § 5-1](#) og [§ 5-2](#), jf. [§ 2-1](#), også dersom drivstoffet eller de flytende biobrenslene er unntatt for særavgifter.

støtteordning: alle virkemidler som EØS-stater eller en gruppe EØS-stater benytter for å i. fremme bruken av energi fra fornybare kilder ved å redusere kostnaden ved denne energien, øke prisen den kan selges for eller ved hjelp av en forpliktelse om fornybar energi eller på annen måte, øke kjøpsvolumet av slik energi.

forpliktelse om fornybar energi: nasjonal støtteordning som krever at en gitt andel av j. energiproducentenes produksjon utgjøres av energi fra fornybare kilder, at en gitt andel av energileverandørenes leveranser utgjøres av energi fra fornybare kilder, eller at en gitt andel av energiforbrukernes forbruk utgjøres av energi fra fornybare kilder.

arealbruksendring: endring i bruken av et areal mellom de seks arealbrukskategoriene k. som benyttes av FNs klimapanel (skog, gressmark, dyrket mark, våtmark, bebyggelse og annet).

§ 3-3. Krav til omsetning av biodrivstoff til veitrafikk og dobbeltelling av biodrivstoff fra visse råstoff

De som omsetter drivstoff, skal sørge for at minimum 20 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff, unntatt biogass. Fra 1. juli 2020 er kravet 22,3 volumprosent. Dersom kravet for første halvår 2020 overoppfylles, skal det overskytende tas med i beregningen av om kravet for andre halvår er oppfylt. Fra 1. januar 2021 er kravet 24,5 volumprosent. Minimum 4,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veigående bensinkjøretøy per år skal bestå av biodrivstoff, unntatt biogass. Kravene kan oppfylles av den enkelte omsetter eller av flere omsettere samlet.

Ved oppfyllelsen av omsetningskravet i første ledd første og andre punktum, skal biodrivstoff fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B, telle dobbelt sammenliknet med andre biodrivstoff.

For oppfyllelse av kravene i første ledd kan det bare medregnes drivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene i [§ 3-6](#) til [§ 3-9](#) jf. [§ 3-5](#).

§ 3-4. Delkrav om avansert biodrivstoff

De som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 4 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff, unntatt biogass, fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B. Dette kravet øker til 6,1 volumprosent fra 1. juli 2020. Dersom kravet for første halvår 2020 overoppfylles, skal det overskytende tas med i beregningen av om kravet for andre halvår er oppfylt. Fra 1. januar 2021 er kravet 9 volumprosent. Kravet kan oppfylles av den enkelte omsetter eller av flere omsettere samlet. For oppfyllelse av kravet, kan det bare medregnes drivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene i [§ 3-6](#) til [§ 3-9](#) jf. [§ 3-5](#).

§ 3-4a. Krav til omsetning av avansert biodrivstoff til luftfart

De som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 0,5 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til luftfart per år, unntatt flygninger utført av militært luftfartøy, består av biodrivstoff, fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B. Kravene kan oppfylles av den enkelte omsetter eller av flere omsettere samlet.

For oppfyllelse av kravene i første ledd, kan det bare medregnes drivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene i [§ 3-6](#) til [§ 3-9](#) jf. [§ 3-5](#).

Omsetterne skal innen 31. mars hvert år rapportere til Miljødirektoratet volumet av drivstoff og avansert biodrivstoff omsatt til innenriks luftfart og til utenriks luftfart.

§ 3-5. Krav til oppfyllelse av bærekraftskriterier

Biodrivstoff og flytende biobrensel som

- a. regnes med i oppfyllelsen av forpliktelser om fornybar energi, eller
- b. er omfattet av økonomiske støtteordninger,

skal, uavhengig av råstoffets opprinnelsesland, oppfylle bærekraftskriteriene i [§ 3-6](#) til [§ 3-9](#).

Biodrivstoff og flytende biobrensel produsert av avfall og rester, med unntak av rester fra jordbruk, akvakultur, fiskeri og skogbruk, skal bare oppfylle kravet til reduksjon av klimagassutslipp i § 3-6.

§ 3-5. Rapporteringsplikt på bærekraftskriterier, åttende ledd:

Ved eventuell felles oppfyllelse av omsetningskravet i [§ 3-3](#) skal opplysninger om omsatt mengde biodrivstoff og oppfyllelse av bærekraftskriteriene fra den enkelte omsetter fremkomme.

Vedlegg 2 - Avgiftssatser i 2022

Dette vedlegget inneholder en gjennomgang av avgiftssatsene for drivstoff i 2021, som er brukt i beregningene av provenyeffekt og privatøkonomiske kostnader.

Veibruksavgift

Det er veibruksavgift på bensin, mineralolje til fremdrift av motorvogn (autodiesel), bioetanol og biodiesel som brukes til framdrift av motorvogn, naturgass og LPG som blir innført til Norge eller produsert i Norge. Satsene for 2021 er vist i tabell. Fram til 1. juli 2020 var det kun bioetanol og biodiesel innenfor omsetningskravet som var omfattet av veibruksavgift.

Produkt	Veibruksavgift (kr/l)
Bensin	4,95
Autodiesel	3,52
Bioetanol	2,02
Biodiesel	3,09

All mineralolje og biodiesel som ikke er merket med tilsetning av fargestoff på det tidspunkt avgiftsplikten oppstår, er omfattet av veibruksavgift.

Grunnavgift

Det er grunnavgift på mineralolje, unntatt autodiesel som går til veitrafikk og er ilagt veibruksavgift. Dersom mineraloljen er tilsatt fargestoff på det tidspunktet avgiftsplikten oppstår, er det omfattet av grunnavgift. Biodiesel er per i dag ikke omfattet av grunnavgift. Statsstøtteregulverket begrenser imidlertid muligheten for å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftsfritak. Derfor vil innføring av omsetningskrav i anleggsgasol kunne bety at grunnavgiften må utvides til også å omfatte biodiesel fra samme tidspunkt.

Produkt	Grunnavgift (kr/l)
Mineralolje	1,76
Mineralolje i treforedlingsindustrien, produksjon av fargestoffer og pigmenter	0,23

CO₂-avgift

Det er CO₂-avgift på mineralolje, bensin, gass, naturgass og LPG som blir importert til Norge eller produsert i Norge. Satsene for bensin og mineralolje i 2021 er vist i tabellen under. Det er også svovelavgift på mineralolje som inneholder over 0,05 % vektandel svovel. Biodrivstoff er fritatt for CO₂-, og svovelavgift.

Produkt	CO ₂ -avgift (kr/l)
Bensin	1,78
Mineralolje	2,05 ³⁷

³⁷ Redusert sats for innenriks luftfart: 1,51

Vedlegg 3 - Vurdering av innretninger med omsetningskrav for veitrafikk og ikke-veigående maskiner

Innledning

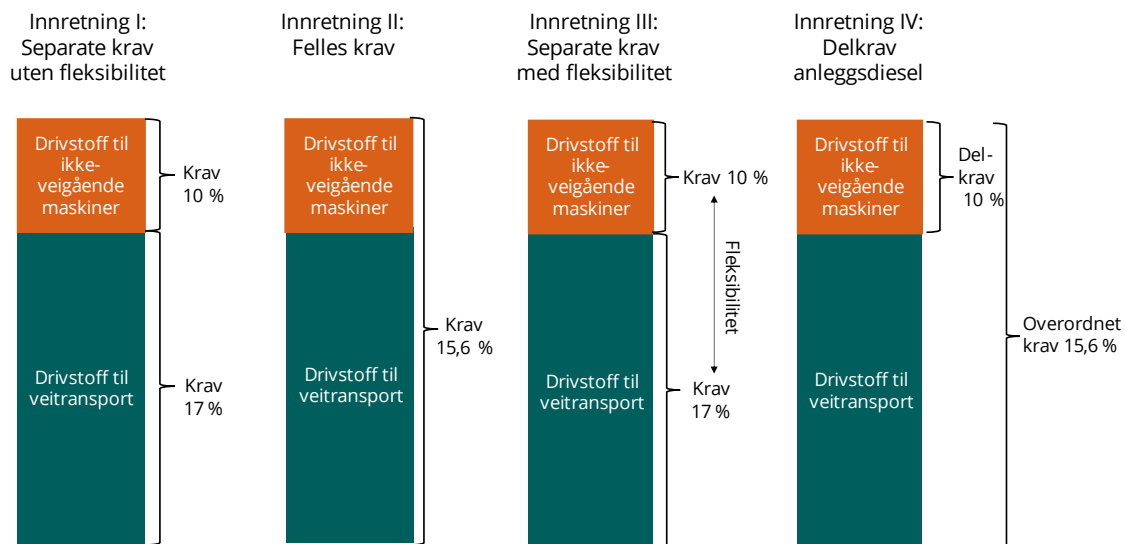
I oppdragsbrevet er det gitt at Miljødirektoratet skal vurdere både hvordan et omsetningskrav for anleggsdiesel kan utformes og hvordan et *felles* omsetningskrav for veitrafikk og anleggsdiesel kan utformes. På bakgrunn av dette og nivåene som er skissert for veitrafikk og ikke-veigående maskiner i del 2 og 3 av hovedrapporten, vurderes fire mulige innretninger når det er omsetningskrav både til ikke-veigående maskiner og veitrafikk. Dette inkluderer hvordan kravene skal beregnes, hvilket nivå man må ha med ulike innretninger for å oppnå ønsket totalvolum biodrivstoff, samt drøfting av innretning av massebalanse og samlet oppfyllelse.

Vurderte innretninger

Innretningene som er drøftet er:

- I. Separate omsetningskrav for ikke-veigående maskiner og veitrafikk, uten fleksibilitet mellom kravene
- II. Ett felles omsetningskrav med full fleksibilitet
- III. Separate krav for ikke-veigående maskiner og veitrafikk, med fleksibilitet mellom kravene for de som omsetter i begge markeder
- IV. Krav for ikke-veigående maskiner utformet som delkrav i veitrafikk

Figur 17 illustrerer forskjellen mellom innretningene, som alle gir samme volum biodrivstoff totalt. Illustrasjonen viser hva andelen biodrivstoff av totalvolum drivstoff til ikke-veigående maskiner og drivstoff til veitrafikk vil være i 2023 (uten dobbelttelling) i de ulike innretningene. Det er tatt utgangspunkt i alternativ 2 for ikke-veigående maskiner. Prosentandelen for felles krav på 15,6 % er beregnet for å få samme volum som de to kravene separat.



Figur 17 Illustrasjon av ulike innretninger av omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner. Nivåene er forskriftsforslagene for 2023 med alternativ 2 for ikke-veigående maskiner.

Generelt vil innretningene som gir fleksibilitet mellom omsetningskravene innebære at drivstoffomsetterne kan bruke biodrivstoffet der det er mest hensiktsmessig og utnytte eksisterende tankinfrastruktur på en best mulig måte. Det vil også bety at det er større usikkerhet i om de skisserte volumene biodrivstoff fra omsetningskravene vil ende opp i veitrafikk eller ikke-veigående maskiner, men det totale volumet biodrivstoff, og dermed også den totale utslippsreduksjonen, vil være lik. Uavhengig av innretning, kan det legges opp til et rapporteringsregime og veiledning som sørger for at drivstoffomsetterne skiller på hvilken sektor biodrivstoffet har blitt benyttet ved rapportering på kravene til Miljødirektoratet.

Samlet oppfyllelse og massebalanse i innretningene

Massebalansesystemet skal sikre integriteten til bærekraftsopplysningene for biodrivstoffet som brukes i omsetningskravene, ved at det er en fysisk kobling mellom leverandøren av drivstoff til sluttmarkedet, biodrivstoffprodusenten og opprinnelsen til råstoffet, samtidig som aktørene ikke pålegges en urimelig byrde ved at det må opprettes parallell infrastruktur for biodrivstoff langs hele forsyningskjeden. Det er kun i det siste leddet i forsyningskjeden, som i praksis betyr drivstoffomsetterne, Miljødirektoratet aksepterer en praksis hvor fossilt drivstoff og biodrivstoff blandes.³⁸

³⁸ [Veileder til produktforskriften kapittel 3 og § 2-21, versjon 8, oktober 2020 \(kapittel 9\)](#)

Anleggsdiesel og autodiesel er i utgangspunktet samme produkt som ofte lagres på samme tanker. Om dieselen skal brukes i veitrafikk eller ikke-veigående formål bestemmes ofte ikke før drivstoffet tas ut av lager. Hvis det ikke stilles krav til separate massebalansesystemer for drivstoff til veitrafikk og ikke-veigående formål, vil man ikke kunne garantere at det fysiske innholdet av biodiesel som er rapportert i en sektor stemmer med det fysiske innholdet av grønne molekyler. Biodrivstoffet vil imidlertid rapporteres i samme sektor i omsetningskravene, avgiftsregelverket og i utslippsregnskapet med dagens innretning. For alle praktiske formål bestemmes da volum biodrivstoff i en sektor basert på dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Eventuelle grønne molekyler blandet i fossil diesel som ender opp i «feil sektor» behandles da som fossilt drivstoff. Gitt at det ikke blir insentiver til å «massebalansere» så mye som mulig biodrivstoff til en sektor, for eksempel ved at det er avgiftsfordeler i en sektor, vil trolig avviket mellom fordelingen av biodrivstoffet fysisk og rapportert være liten.

I motsetning til massebalanse innebærer samlet oppfyllelse kun en regnskapsmessig overføring av volum biodrivstoff mellom to drivstoffomsettere ved rapportering til Miljødirektoratet; det har ingen kobling til fysisk omsetning. Omsetterne skal derfor rapportere volumene de har omsatt til veitrafikk og ikke-veigående formål, før en eventuell beregning av samlet oppfyllelse. Med mulighet for samlet oppfyllelse på tvers av kravene i veitrafikk og ikke-veigående maskiner, vil biodrivstoff som er rapportert brukt i veitrafikk kunne telles med i omsetningskravet for ikke-veigående maskiner og motsatt. Hvordan massebalanse og samlet oppfyllelse innrettes når det både er omsetningskrav for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, vil altså også påvirke fleksibiliteten i de ulike innretningene.

I det påfølgende kapittelet gjør vi en vurdering av de fire skisserte innretningene etter en rekke kriterier. Dette inkluderer også en vurdering av hvordan innretningen av massebalanse og samlet oppfyllelse mellom omsetningskravene i veitrafikk og ikke-veigående maskiner er i de ulike innretningene. Hvordan biodrivstoff avgiftsbelegges i ulike sektorer vil også spille en rolle for effekten av å ha fleksibilitet mellom kravene, som for eksempel hvis biodiesel får en avgiftsmessig fordel ved å selges til en sektor framfor en annen. I vurderingene har vi lagt til grunn at det innføres grunnavgift for biodiesel, og at det dermed ikke vil være noen slike fordeler. Avslutningsvis diskuterer vi likevel effekten for de ulike innretningene dersom dette ikke er tilfelle.

Vurdering av de ulike innretningene

Formålet med et omsetningskrav er å redusere de norske klimagassutslippene gjennom bruk av biodrivstoff. De skisserte innretningene gir alle totalt samme volum biodrivstoff. Likevel vil innretningene være forskjellige med hensyn til hvor biodrivstoffet brukes; noen

innebærer at man med sikkerhet kan si hvor biodrivstoffet vil brukes, mens andre kan bety at omsetningskravene ikke legger noen føringer for om biodrivstoffet skal brukes i veitrafikk eller ikke-veigående maskiner. Innretningene vil også medføre noe ulik fordeling av kostnader mellom omsettere og til forbrukere, og er avhengig av fordelingen mellom veitrafikk og ikke-veigående maskiner.

Følgende kriterier er brukt for å vurdere de ulike innretningene:

- **Styringseffektivitet:** Hvorvidt et virkemiddel fører til at et gitt mål oppnås med tilfredsstillende treffsikkerhet og til fastsatt tid.
 - *Eksempel: Et krav med dobbelttelling av avansert drivstoff vil være noe mindre styringseffektivt enn et generelt krav uten dobbelttelling, fordi vi for sistnevnte kan være sikrere på hvilke utslippsreduksjoner vi vil oppnå med kravet.*
- **Kostnadseffektivitet:** Hvorvidt et mål nås til lavest kostnad for samfunnet.
 - *Eksempel: I hvilken grad ulike modeller for omsetningskrav utløser de billigste tiltakene for samfunnet, og hvorvidt de overlapper med andre virkemidler som kan påvirke kostnadseffektiviteten. For eksempel kan et generelt omsetningskrav for biodrivstoff overlappe med offentlige anskaffelser. I tillegg er det ikke gitt at biodrivstoff er det billigste klimatiltaket for samfunnet jf. tiltakskostnadene.³⁹*
- **Teknologiutvikling/omstillingseffekter:** I hvilken grad virkemidlene stimulerer til ytterligere utslippsreduksjoner og/eller kostnadsbesparelser over tid, ved å for eksempel å øke prisene på fossile produkter, gi kostnadsbesparelser eller stimulere til teknologisk utvikling.
 - *Eksempel: Et omsetningskrav som i stor grad bidrar til å fremme nye teknologier som er nyttige i/relevante i/drivende for et lav/nullutslippssamfunnet vil score høyere enn et virkemiddel som kun stimulerer til flytende biodrivstoff.*
- **Administrative kostnader:** Kostnader (for stat og aktører) knyttet til innføring, rapportering og håndheving av virkemiddelet.
 - *Eksempel: Tidligere omsetningskrav er knyttet til avgiftsplikten for å redusere mengden rapportering og administrative kostnader.*
- **Globale utslippseffekter:** Hvilken grad modellene bidrar til globale utslippsreduksjoner.
 - *Eksempel: Et virkemiddel som fremmer avansert biodrivstoff med lave livsløpsutslipp og liten risiko for ILUC-utslipp vil score høyt.*

³⁹ <https://www.miljodirektoratet.no/klimakur>

- **Fordelingsvirkninger:** Dreier seg om hvilken fordeling av fordeler og ulemper ulike virkemidler gir mellom ulike aktører og interessegrupper.
 - *Eksempel: Hvilke grupper bærer kostnadene? Hvem får fordelene?*
Markedspåvirkning. Blir noen spesielt negativt berørt? Mindre vs. store omsettere og brukere?
- **Styring av utslippsreduksjoner mellom sektorer:** I hvilken grad man kan styre i hvilke sektorer drivstoffomsetterne rapporterer biodrivstoffet og utslippene reduseres.
- **Tilleggseffekter:** Hvilke andre viktige samfunnseffekter har de ulike virkemidlene?
 - *Eksempel: Her kan andre miljøeffekter som forbedret luftkvalitet eller biodiversitetshensyn komme inn.*

Innretningene har noen felles trekk som gjør at de i praksis vil score like høyt på noen av kriteriene. Et omsetningskrav er generelt sett et **styringseffektivt** virkemiddel for å redusere utslippene fordi man i stor grad vet hvor mye biodrivstoff vil omsettes og hvor mye utslippene vil reduseres. Dette gjelder generelt for alle innretningene som vurderes. I kravet i veitrafikk dobbelttelles avansert biodrivstoff utover delkravet. Dette bidrar til å fremme avansert biodrivstoff utover det som kreves, men reduserer styringseffektiviteten av omsetningskravet noe. Dette vil imidlertid være likt for alle innretningene, gitt at det åpnes for samme volum konvensjonelt biodrivstoff totalt sett uavhengig av om det er separate eller felles krav.

Et omsetningskrav vil uavhengig av innretning også gi økte drivstoffkostnader, noe som kan stimulere til at nye null- og lavutslippsløsninger utvikles og tas i bruk (**teknologiutvikling/omstillingseffekter**). Vi har lagt til grunn at de ulike innretningene treffer likt på dette kriteriet. Videre kan alle innretningene begrenses til samme volum konvensjonelt drivstoff, slik at de **globale utslippseffektene** blir forutsigbare. Her vil det sentrale momentet, uavhengig av innretning, være hvor mye konvensjonelt biodrivstoff det åpnes for innenfor kravet/kravene. Hvis det åpnes for konvensjonelt biodrivstoff i kravet for ikke-veigående maskiner og samtidig at fleksibiliteten mellom kravene også gjelder for konvensjonelt biodrivstoff, kan fleksibilitet øke risikoen for bruk av biodrivstoff laget av palmeolje. Men vi vurderer denne risikoen som svært lav. Årsaken til dette er at det ikke vil lønne seg å erstatte konvensjonell FAME (som hovedsakelig lages av raps) i veitrafikk med konvensjonell HVO (som hovedsakelig lages av palmeolje) til ikke-veigående maskiner. Våre prisestimer viser at konvensjonell HVO er 2 til 3 kroner dyrere per liter enn konvensjonell FAME. Dersom det ikke innføres grunnavgift på biodiesel ved innføring av et omsetningskrav for ikke-veigående maskiner, er risikoen noe høyere. Vi vurderer likevel at risikoen er lav.

Siden modellene har mye til felles er det kun kriteriene **kostnadseffektivitet, administrative kostnader, styring av utslippsreduksjoner mellom sektorer og fordelingsvirkninger** som diskuteres videre for hver modell. Vurderingene oppsummeres i en samletabell til slutt. Hvorvidt et virkemiddel har fordelingsvirkninger eller om det bidrar til styring av rapportering av utslippsreduksjoner mellom sektorer vil som regel ikke påvirke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved virkemidlet. Likevel kan fordelingshensyn være viktige ved valg av virkemiddel. Store fordelingsvirkninger mellom omsettere kan i tillegg bidra til å redusere konkurransen i enkelte markeder og gi økt markedsmakt til én eller få aktører. Dersom aktørene i større grad kan utnytte markedsmakt vil det gi samfunnsøkonomiske effektivitetstap og dermed ha samfunnsøkonomiske kostnader.

Innretning I: Separate krav uten fleksibilitet

Omsetningskravene for veitrafikk og ikke-veigående maskiner er angitt som separate krav, og det er ingen fleksibilitet mellom kravene. Dette sikrer at volumene biodrivstoff som rapporteres i hhv. veitrafikk og anleggsdiesel tilsvarer de volumene som kreves gjennom omsetningskravene skissert i del 2 og 3 av rapporten.

Hvis dette skillet også skal styre hvor biodrivstoffet ender opp fysisk, vil det være nødvendig å stille krav om at drivstoffomsetterne skal ha separate massebalansesystemer for bokføring av biodrivstoff til veitrafikk og ikke-veigående formål. Dersom det åpnes for at drivstoffomsetterne kan ha felles massebalansesystem mellom veitrafikk og anleggsdiesel med denne innretningen, vil det medføre at biodrivstoff i større grad kan «massebalanseres» på papiret til den sektoren hvor kravet er høyest. Det betyr at det vil være en svakere kobling mellom hvor biodrivstoffet ender opp fysisk og hvor det rapporteres. Det er derfor lagt til grunn at det ikke vil være mulig å ha felles systemer for massebalanse av biodrivstoff mellom kravene i innretning I. At drivstoffomsetterne må ha separate systemer for massebalanse, vil i praksis bety at de ikke kan bruke samme infrastruktur for autodiesel og anleggsdiesel, altså at diesel til veigående og ikke-veigående formål må holdes atskilt i egne tanker.

For at volumene biodrivstoff som rapporteres til veigående og ikke-veigående formål skal tilsvare de volumene som kreves gjennom hvert av omsetningskravene, vil også muligheten for samlet oppfyllelse måtte være avgrenset til å gjelde for hhv. oppfyllelse av kravet i veitrafikk og ikke-veigående maskiner. Hvis det åpnes for samlet oppfyllelse på tvers, vil for eksempel en drivstoffomsetters overopplysning i veitrafikk kunne regnes med i en annen omsetters omsetningskrav for ikke-veigående maskiner. Omsetningskravene vil derfor ikke sikre hvilken sektor biodrivstoffet vil bli brukt i.

Fordi mulighet for massebalanse og samlet oppfyllelse på tvers av krav i veitrafikk og ikke-veigående maskiner i praksis vil innebære en fleksibilitet, er det lagt til grunn at det ikke er mulig i innretning I.

Innretningen gir stor mulighet for styring av utslippsreduksjoner mellom sektorer ved at man vet hvordan volumene biodrivstoff fra omsetningskravene vil fordele seg, både rapportert og fysisk. Et separat omsetningskrav for ikke-veigående maskiner vil også muliggjøre en gradvis opptrapping av dette kravet, noe som ikke er mulig i innretning II (felles krav). På den andre siden vil innretning I føre til en betydelig mindre fleksibilitet for drivstoffomsetterne. Dette vil trolig svekke kostnadseffektiviteten, fordi drivstoffomsetterne får økte utfordringer med å måtte ha separat infrastruktur for diesel til veitrafikk og ikke-veigående formål. Aktører i bransjen har gitt uttrykk for at det med økende omsetningskrav vil være viktig å beholde fleksibiliteten i massebalansesystemet for å unngå investeringer i ny tankinfrastruktur og komplisert logistikk. I tillegg vil det trolig også føre til økte administrative kostnader ved at drivstoffomsetterne må ha separate bokføringssystemer for biodrivstoff til veitrafikk og ikke-veigående maskiner, og dette må også kontrolleres av revisor ved rapportering. Innretningene med separate krav (innretning I og III) fører til lavere fordelingsvirkninger mellom drivstoffomsetterne, ved at økningen i volum biodrivstoff som kreves for å oppfylle kravene er mer jevnt fordelt mellom drivstoffomsetterne. Dette er omtalt for alle innretningene i avsnittet om fordelingsvirkninger.

Innretning II: Felles krav

Denne innretningen innebærer å slå sammen totalt volum drivstoff til veitrafikk og ikke-veigående maskiner og beregne et nytt nivå på omsetningskravet. Dette betyr at alle omsettere står overfor samme krav som beregnes basert på hver enkelt omsetters totale volum drivstoff til veitrafikk og ikke-veigående maskiner. Det er full fleksibilitet på om biodrivstoffet som benyttes til å oppfylle kravet går til veitrafikk eller ikke-veigående formål. Innretningen gir en enkel utforming av kravet, i den forstand at det er enkelt å forstå hva det innebærer. Det vil gi samme volum biodrivstoff i Norge totalt sett som ved separate krav, men enkelte aktører vil få en lettelse og andre en innskjerping av krav. Dette gjelder både sammenlignet med innretningene med separate krav (I og III), men også sammenlignet med hvis det kun er omsetningskrav i veitrafikk. Dette skyldes at det er betydelig variasjon i hvor stor andel drivstoff til ikke-veigående formål utgjør av total drivstoffomsetning blant omsetterne. Omsettere som selger lite drivstoff til ikke-veigående maskiner vil kunne oppfylle et felles omsetningskrav med mindre volum biodrivstoff enn de gjør med dagens krav i veitrafikk, mens omsettere som selger mye anleggsdiesel får et betydelig høyere krav. Se eget avsnitt om fordelings effekter i de ulike innretningene.

Siden oppfyllelsen av et felles omsetningskrav ikke er avhengig av hvilken sektor biodrivstoffet benyttes, vil det heller ikke være hensiktsmessig å stille krav om separate massebalansesystem mellom drivstoff til veitrafikk og ikke-veigående formål. Det vil imidlertid kunne føre til større usikkerhet for bokføring av utslippsreduksjoner i det nasjonale utslippsregnskapet. Bokføring av biodrivstoff i utslippsregnskapet inngår ikke i vurderingsgrunnlaget for de ulike innretningene av omsetningskrav, men det vurderes hvilken effekt ulike innretninger kan ha for utslippsregnskapet til slutt i dette vedlegget.

Innretning II med felles krav har full fleksibilitet, som betyr at det ikke stilles krav om separat massebalanse og det er mulighet for omsetterne å inngå samlet oppfyllelse på tvers for biodrivstoff benyttet til veitrafikk og ikke-veigående formål. Omsetterne må imidlertid skille på om drivstoff (både fossilt og biodrivstoff) er omsatt til veitrafikk eller til ikke-veigående formål for avgiftsberegning. Man vil derfor uansett kunne ha oversikt over i hvilken sektor biodrivstoffet omsettes, men et felles massebalansesystem vil ligge til grunn for rapporteringen. Det innebærer at man ikke kan garantere at den fysiske fordelingen av biodrivstoffet mellom sektorene er den samme som fordelingen som rapportertes i avgiftsregelverket og omsetningskravet, og det vil være usikkert hvordan den totale utslippsreduksjonen vil fordele seg mellom veitrafikk og ikke-veigående formål. I motsetning til innretning I med separate krav uten fleksibilitet, vil imidlertid ikke et felles omsetningskrav gi insentiver til å «massebalansere» så mye som mulig biodrivstoff til en sektor kun på papiret.

Fleksibiliteten i innretningen vil bidra til at eksisterende infrastruktur for drivstoff kan utnyttes på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Omsetterne vil trolig selge eller blande inn mest biodrivstoff i den sektoren det er størst betalingsvilje. Hvor betalingsviljen er høyest vil avhenge av flere faktorer, som kostnader og marginer i næringene som bruker drivstoffet, substitusjonsmuligheter i næringene, samt om det er stor etterspørsel etter 100 % biodrivstoff i enkelte næringer. Dette kan for eksempel være bruk av biodiesel som fyringsolje, til busstransport eller anleggsmaskiner på byggeplasser.

Innretning III: Separate krav med fleksibilitet

Innretning III innebærer at omsetningskravene er angitt som separate krav for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, men at det fleksibilitet i oppfyllelsen mellom for dem som omsetter i begge markeder.

Fleksibiliteten er gitt ved at omsetningskravene angis som separate krav, men at det er anledning til at overoppfyllelse av det ene omsetningskravet kan medregnes i det andre. Dette må avgrenses slik at man ikke kan bruke overoppfyllelse av konvensjonelt biodrivstoff mot et avansertkrav i den andre sektoren. Eventuelle omsettere som kun

selger drivstoff til veitrafikk eller kun til ikke-veigående formål, forholder seg bare til kravet i sin respektive sektor. Dette vil i praksis kunne gi samme fleksibilitet som innretning II (felles krav) for omsetterne som selger til begge markeder, uten at enkelte omsettere får en betydelig innskjerping i hvor mye biodrivstoff som kreves for å oppfylle omsetningskravet samtidig som andre får en lettelse.

På samme måte som i innretning II, er ikke oppfyllelsen av omsetningskravene avhengig av hvilken sektor biodrivstoffet benyttes når kravene i seg selv legger opp til fleksibilitet. Derfor vurderer vi også for denne innretningen at det ikke vil være hensiktsmessig å stille krav om atskilt massebalanse mellom sektorene. Det samme gjelder for samlet oppfyllelse på tvers av sektorene. Flexibiliteten sikrer mest mulig kostnadseffektiv bruk av infrastruktur, samtidig som separate krav gir mulighet for en gradvis opptrapping av omsetningskravet i anleggsdiesel.

Innretningen vil kunne kreve noe høyere administrative kostnader enn et felles krav eller separate krav, fordi det må legges til rette for rapportering i begge sektorene og et system for samlet oppfyllelse på tvers av kravene. Dette vil trolig være relativt enkelt å administrere gjennom et rapporteringsskjema til Miljødirektoratet, der beregningen av oppfyllelse av omsetningskravene som tar hensyn til eventuell samlet oppfyllelse kan gjøres automatisk basert på rapportert totalvolum drivstoff til veitrafikk og ikke-veigående formål per omsetter. Samtidig vil det være mer krevende å kommunisere utad, og kan være mer krevende for bransjen å forstå og forholde seg til enn innretning I og II. Det kan derfor gi økt behov for veiledning til rapporteringen.

Innretning IV: Delkrav til ikke-veigående maskiner

Denne innretningen innebærer at omsetningskravet til ikke-veigående maskiner utformes som et delkrav som inngår i den totale oppfyllelsen av omsetningskravet i veitrafikk. Her er det tatt utgangspunkt i samme innretning som med dagens delkrav for veigående bensinkjøretøy i produktforskriften § 3-3.⁴⁰ De som kun selger drivstoff til veitransport, vil ikke måtte oppfylle delkravet.

Samlet vil omsetningskravet beregnes basert på totalt salg av drivstoff i begge sektorer. Dette er samme tilnærming som i innretning II og vil gi samme fordelingsvirkninger. I motsetning til innretning II, vil delkravet sikre at en gitt andel av oppfyllelsen av omsetningskravet skjer med biodrivstoff til ikke-veigående formål. Delkravet kan imidlertid overopppylles, og setter på denne måten en nedre grense for hvor mye biodrivstoff som skal gå til ikke-veigående formål, men ikke en øvre grense. Dette kan svekke

⁴⁰ Det kan være andre måter å innrette delkravet på, for eksempel ved at volum anleggsdiesel ikke inngår i beregningsgrunnlaget for omsetningskravet. Det er ikke vurdert her.

kostnadseffektiviteten på grunn av behov for parallell infrastruktur for sektorene, slik at de fysiske drivstoffvolumene kan holdes separate.

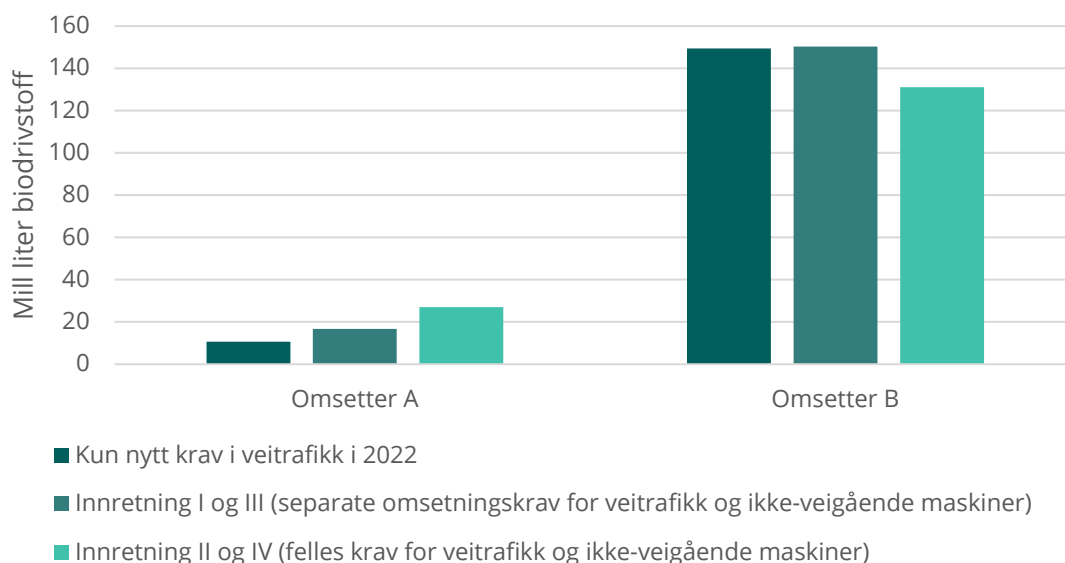
Gitt at delkravet til ikke-veigående maskiner er underordnet kravet i veitrafikk, vil denne innretningen kun treffe de som allerede omsetter til veitrafikken. Eventuelle omsettere som kun selger drivstoff til ikke-veigående formål vil ikke bli omfattet av kravet, og kan få en fordel i markedet. Per dags dato er det ikke kartlagt noen slike aktører, men dersom det innføres et delkrav kan dette bli en attraktiv tilpasning for å redusere kostnader. Dersom aktørene velger en slik tilpasning, vil det svekke kostnadseffektiviteten av kravet og gi fordeler til de aktørene som har best mulighet til å skille ut omsetning av drivstoff til ikke-veigående formål i egne selskaper.

Et delkrav til ikke-veigående maskiner som er underordnet kravet i veitrafikk, er en mer komplisert innretning enn for eksempel et felles krav eller separate krav. Dette kan gjøre innretning IV mer krevende å kommunisere utad, og være mer krevende for bransjen å sette seg inn i og etterkomme. Det er derfor sannsynlig at innretningen vil kreve mer arbeid til veiledning og oppfølging av aktørene enn andre innretninger.

Fordelingsvirkninger med de ulike innretningene

Siden de ulike drivstoffomsetterne har ulik andel anleggsdiesel av sitt totale drivstoffsalg, vil de forskjellige innretningene treffe omsetterne ulikt. Fordelingseffektene for drivstoffomsetterne vil med innretningene med separate krav (innretning I og III) vil være like. Det samme gjelder fordelingseffektene for innretningene med felles krav, uavhengig av om det er angitt et delkrav for anleggsdiesel (innretning II og IV). Figur 18 viser et eksempel på fordelingseffektene av de ulike innretningene for to «eksempelomsettere», en hvor anleggsdiesel utgjør en betydelig andel av det totale drivstoffsalget (omsetter A), og en hvor anleggsdiesel utgjør en mindre del av det totale drivstoffsalget (omsetter B).

Figuren viser volumet biodrivstoff de to ulike omsetterne må gå til innkjøp av i 2022 for å oppfylle omsetningskravene med de ulike innretningene. Her vises volumet biodrivstoff med et krav for veitrafikk alene, med innretning I og III, og med innretning II og IV. Innføring av et separat krav for ikke-veigående maskiner vil påvirke omsetterne som selger mye anleggsdiesel. Andre, som nesten ikke selger anleggsdiesel, vil ikke oppleve særlige endringer. Innretningene med felles krav vil imidlertid føre til en enda større økning i volum for omsetterne som selger mye anleggsdiesel, men føre til redusert krav for omsettere som selger mindre anleggsdiesel.



Figur 18 Volum biodrivstoff som to eksempelomsettere, A og B, må selge i ulike scenarier med fremtidig omsetningskrav i 2022. Ett scenario hvor kun omsetningskravet i veitrafikk trappes opp og det ikke innføres krav til ikke-veigående, ett for innretningene med separat krav for ikke-veigående maskiner på 5 % (innretning I og III) og ett for innretningene med felles krav i veitrafikk og ikke-veigående (innretning II og IV).

Figuren over inkluderer kun eksempler som omsetter fossilt drivstoff, men også rene biodrivstoffomsettere vil omfattes av kravet. Omsetningskravene vil trolig kun være positivt for rene biodrivstoffomsettere, ved at det vil kunne bli større etterspørsel av samlet oppfyllelse fra omsettere av fossilt drivstoff. Rene bioomsettere vil da kunne inngå avtaler hvor de selger sin egen overopplyselse i samlet oppfyllelse.

Priseffekter for forbrukere

Innretning I med separat krav uten fleksibilitet, vil kun medføre en liten økning i pris på anleggsdiesel når kravet innføres i 2022. Dersom man ligger regjeringens klimaplan til grunn, hvor det er skissert en opptrapping av kravet fram mot 2030, vil prisene imidlertid gå raskt oppover i takt med at kravet trappes opp. Det forventes totalt sett høyere priser på drivstoff i perioden mot 2030 enn for innretningene med felles krav og fleksibilitet. Dette skyldes at det med innretning I totalt sett vil være høyere kostnader på grunn av mer parallell infrastruktur og logistikk og mindre fleksibilitet mellom omsetterne.

Innretning II med felles omsetningskrav, vil kunne innebære at priser på bensin og diesel i veitrafikk kan falle på kort sikt fordi kostnaden ved biodrivstoff fordeles på flere kunder. Prisen på bensin og diesel i veitrafikken vil likevel øke etter hvert som felleskravet trappes opp mot 2030, slik det er skissert i regjeringens klimaplan. Omsetterne som har en stor andel drivstoff til ikke-veigående formål får en kraftig innskjerping i kravet, og vil kunne måtte gå til innkjøp av mer enn dobbelt så mye drivstoff som med dagens krav i veitrafikk. For omsettere som nesten ikke selger anleggsdiesel vil et felles krav redusere mengden

biodrivstoff de må selge totalt. Det kan bety at mens prisen på drivstoff til veitrafikk reduseres på kort sikt, vil det kunne bli en relativt stor prisøkning på anleggsdiesel på kort sikt.

Et felles krav vil gi maksimal fleksibilitet til omsettere, og derfor antageligvis lavere totale kostnader frem mot 2030 sammenlignet med krav uten fleksibilitet. Dersom denne gevinsten gis videre til forbrukere som følge av konkurranse i markedet kan det bety lavere priser på drivstoff på sikt enn i innretning I (separate krav).

Innretning III med separate krav med fleksibilitet vil innebære samme endring i kravet per omsetter som i innretning I, fordi kravene beregnes per omsetter (se Figur 18). For forbrukere av anleggsdiesel vil innretningen på innføringstidspunktet kun medføre en liten økning i drivstoffprisen, men prisene vil deretter øke raskt i takt med en eventuell opptrapping av kravet mot 2030. I likhet med et felles krav, vil innretning III gi omsetterne maksimal fleksibilitet i hvordan de oppfyller kravet, og vil sannsynligvis gi samme lave total kostnader frem mot 2030 sammenlignet med innretning I. Dersom denne gevinsten gis videre til forbrukere som følge av konkurranse i markedet, kan det bety lavere priser på bensin og diesel på sikt enn i innretning I (separate krav).

Innretning IV, hvor kravet for ikke-veigående maskiner er angitt som er delkrav, treffer omsetterne på samme måte som innretning II med hensyn til det totale volumet biodrivstoff som kreves for å oppfylle kravet. I motsetning til i innretning II vil omsetterne ha mindre fleksibilitet fordi det settes en nedre grense for minimumsandel av biodrivstoffet som må gå til ikke-veigående maskiner. For forbrukere av anleggsdiesel vil innretningen på innføringstidspunktet kun medføre en liten økning i drivstoffprisen, men prisene vil deretter øke raskt i takt med at både kravet i veitrafikk og ikke-veigående maskiner øker fremover mot 2030, gitt opptrappingen som er skissert i klimaplanen. Dersom aktørene tilpasser seg ved å etablere rene anleggsdieselomsettere, blir prisvirkningene for anleggsdiesel mer usikker. Omsettere i veitrafikk vil i så tilfelle måtte konkurrere med omsettere av anleggsdiesel som ikke er pålagt et omsetningskrav, og dermed får en prisfordel i markedet.

Oppsummering

Tabell 39 viser Miljødirektorats vurdering av de ulike innretningene basert på vurderingskriteriene. Kriteriene er vist i rangert rekkefølge, hvor vi har vektlagt kostnadseffektivitet høyest og styring av utslippsreduksjoner mellom sektorer lavest. Vurderingen er delt inn i tre kategorier, lav, middels, og høy. Kriterier hvor vurderingen kun er farget i grått er kriterier hvor vi vurderer at innretningene stiller seg likt.

Tabell 39 Oppsummering av vurdering av ulike innretninger for omsetningskravet. Merk at kategoriene høy, middels og lav indikerer forskjeller mellom de ulike innretningene, og ikke er uttrykk for absolutte størrelser.

Vurderingskriterier i rangert rekkefølge	Innretning I: separate krav uten fleksibilitet	Innretning II: felles krav	Innretning III: separate krav med fleksibilitet	Innretning IV: delkrav anleggsdiesel
1. Kostnadseffektivitet	Lav	Høy	Høy	Middels
2. Fordelingsvirkninger	Middels	Høy	Middels	Høy
3. Adm. kostnader	Middels	Lav	Middels	Middels
4. Styring av utslippsreduksjoner mellom sektorer	Høy	Lav	Lav	Middels
Styringseffektivitet				
Dynamisk effektivitet				
Global utslippseffekt				

Innretning III vurderes som mest hensiktsmessig

Basert på gjennomgangen over vurderer vi at det mest hensiktsmessige alternativet er innretning III - separate krav med fleksibilitet. Dette alternativet vil både sikre fleksibilitet for omsettere ved at eksisterende infrastruktur kan brukes mest mulig kostnadseffektivt samtidig som økningen av volumet biodrivstoff fordeles mer likt mellom omsetterne enn med et felles krav. Ved å sikre at mindre omsettere får best mulig tid til å tilpasse seg vil det bli mindre krevende for dem å etterkomme kravet. Selv om innretningen er noe mer komplisert, vurderer vi likevel at en innretning som i mindre grad gir markedsmakt til store aktører med tilhørende samfunnsøkonomisk effektivitetstap vil veie opp for dette.

Drivstoffmarkedet er preget av at noen få store aktører kontrollerer mesteparten av markedet, og Konkurransetilsynet har i flere tilfeller vurdert at konkurranse mellom aktører er noe begrenset.⁴¹ Konkurransetilsynet har også tidligere kommentert i høringsuttalelse at omsetningskrav favoriserer de største aktørene.⁴² Mindre aktører kan være disiplinerte for de store omsetterne, og det kan være fornuftig å sikre at disse får en mer gradvis opptrapping av kravet for ikke å gi disse aktørene en uheldig konkurranseulempe.

Med innretning III kan omsetningskravet for ikke-veigående maskiner trappes gradvis opp. Det kan da på et senere tidspunkt, når kravet nærmer seg nivået i veitrafikken, være fornuftig å slå sammen kravene til et felles krav. Et felles krav vil være noe enklere å

⁴¹ [Drivstoffmarkedet i Norge - Marginøkning og ny pristopp - Konkurransetilsynet, Tilsynet griper inn i drivstoffmarkedet - Konkurransetilsynet, Etterforsker drivstoffmarkedet - Konkurransetilsynet](#)

⁴² [Høringsuttalelse - endring i produktforskriften - biodrivstoff - Konkurransetilsynet](#)

administrere og kommunisere, og dersom det gjøres når kravene er på omtrent samme nivå vil et felles omsetningskrav ikke ha de samme negative fordelingsvirkningene.

I vår vurdering av innretninger har vi ikke vektlagt muligheten til å styre utslippsreduksjoner per sektor høyt. Biodrivstoffet vil redusere de nasjonale utslippene uavhengig av om det brukes i veitrafikk eller ikke-veigående maskiner.

Hvis det likevel er ønskelig med mer kontroll på hvorvidt biodrivstoffet brukes i veitrafikk eller ikke-veigående maskiner, er vår vurdering at innretning I (separate krav) vil være mer hensiktsmessig enn innretning IV (delkrav). Vi mener at et delkrav kan ha uheldig virkninger ved at det stimulerer til etablering av omsettere som kun omsetter anleggsdiesel og dermed ikke vil være omfattet av et omsetningskrav.

Implikasjoner for nasjonalt utslippsregnskap

Vurderingene av ulike innretninger er gjort basert på hva som vil gi mest mulig hensiktsmessig utforming av omsetningskravet. De ulike utformingene kan imidlertid gi ulike utslag for andre aspekter, som bokføring av biodrivstoff i utslippsregnskapet.

Med innretning III vil man ikke kunne garantere at fysisk fordeling av biodrivstoff mellom veitrafikk og ikke-veigående maskiner er lik det som rapporteres i omsetningskravet, så lenge det ikke stilles krav om separate massebalansesystemer som vil redusere fleksibiliteten. Prinsippene for nasjonalt utslippsregnskap er imidlertid at det er de fysiske utslippene som skal inkluderes. For biodrivstoff betyr det at det nasjonale utslippsregnskapet ideelt sett skulle hatt informasjon om fysiske mengder fordelt på ulike næringer og kilder. Bruk av data fra et massebalansesystem vil innebære en ekstra usikkerhet eller feilkilde i nærings- eller kildeinndelingen i det nasjonale utslippsregnskapet.

Effekt av avgiftsregelverket

Hvordan omsetterne innretter seg med fleksibilitet mellom omsetningskravene vil avhenge av avgiftsregelverket. Omsetterne ønsker høyest mulig avkastning på drivstoffet de selger, og biodrivstoffet vil derfor selges der det har lavest avgifter, eller eventuelt avgiftsfritak. Med dagens innretning vil biodrivstoff ha ekstra avgiftsfritak når det selges til ikke-veigående maskiner (på grunn av fritak for grunnavgift), og det vil være mer lønnsomt for omsetterne at biodrivstoff selges til ikke-veigående maskiner enn til veitrafikk. Innretninger med fleksibilitet vil derfor trolig føre til at omsetterne vil oppfylle en så stor andel av omsetningskravet som mulig med biodrivstoff i anleggsdiesel. En eventuell innføring av grunnavgift på biodiesel vil derfor ha stor betydning for effekten av en innretning med felles krav eller fleksibilitet mellom kravene.

Statsstøtteregelverket begrenser muligheten for å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftsfritak. Derfor vil innføring av omsetningskrav i anleggsdiesel kunne bety at grunnavgiften må utvides til også å omfatte biodiesel fra samme tidspunkt. Vi har derfor ikke tatt hensyn til mulige effekter av forskjellige avgifter i veitrafikk og anleggsdiesel i vurderingene.

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.