

Dato: 31.5.2024

Revidert: 9.9.2024

# Høringsnotat og konsekvensvurdering: Endringer i produktforskriften kapittel 3

## Sammendrag

### Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet har gitt Miljødirektoratet oppdrag om å levere utredninger av endringer til produktforskriften kapittel 3 om omsetningskrav for biodrivstoff og flytende biobrensel. Endringene foreslås å gjelde fra 1. januar 2025.

Omsetningskravene for biodrivstoff er en sentral del av regjeringens klimapolitikk for å oppfylle Norges utslippsforpliktelser overfor EU og FN. De seneste årene har det blitt innført flere og økte omsetningskrav for biodrivstoff. I dag forvalter Miljødirektoratet totalt fire omsetningskrav for omsettere av drivstoff til veitrafikk, luftfart, sjøfart og andre formål. Omsetningskravene er først og fremst innrettet mot avansert biodrivstoff, som primært er laget av avfall og rester, og som generelt er mer bærekraftig enn det som kalles konvensjonelt biodrivstoff. Biodrivstoff som skal brukes i omsetningskravene må også oppfylle EUs bærekraftskriterier.

Miljødirektoratet har gjennom tilsyn avdekket flere brudd og avvik på omsetningskravene. Blant annet har vi avdekket mangelfull dokumentasjon på biodrivstoff rapportert som avansert.<sup>1</sup> Feilen er trolig bransjeomfattende, og saken illustrerer svakheter med deler av dagens regelverk for dokumentasjon av bærekraftskriteriene.

Det har vært identifisert behov for å endre produktforskriften, for blant annet å tydeliggjøre regelverket og øke etterlevelsen. I statsbudsjettet for 2024 varslet regjeringen en opptrappingsplan av omsetningskravene til veitrafikk, andre formål og sjøfart på henholdsvis 33, 28 og 18 prosent i 2030. Miljødirektoratet anbefaler at oppdatering av

---

<sup>1</sup> [Esso manglar dokumentasjon på avansert biodrivstoff - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

regelverket bør prioriteres før det vurderes videre økninger og utvidelser av omsetningskravene for biodrivstoff.

Norge sendte 10. mai 2024 brev til EU-kommisjonen med en orientering om status for innlemmelse av det reviderte fornybardirektivet (direktiv (EU) 2018/2001), RED II) i EØS-avtalen. Miljødirektoratet har avklart med KLD at arbeidet med å oppdatere bærekraftskriteriene i tråd med RED II og å vurdere alternativer til dagens metoder for å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene, utsettes i påvente av avklaring om eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett.

Inntil det eventuelt gjøres større endringer i kravene til dokumentasjon av bærekraftskriterier, vil det etter Miljødirektoratets vurdering stadig være økt risiko for brudd på bærekraftskriteriene for biodrivstoff i Norge. Med bærekraftskriterier fra RED I er det også risiko for at Norge blir et marked for biodrivstoff som har dårligere bærekraftsegenskaper enn biodrivstoffet som omsettes i EU.

## Tydeliggjøring av krav til dokumentasjon på bærekraftskriteriene

Vi foreslår å tydeliggjøre krav til dokumentasjon av bærekraftskriteriene i forskriften:

- Opprinnelsen til råstoff skal dokumenteres.
- Kravet til dokumentasjon gjelder hele forsyningskjeden.
- Krav om at dokumentasjonen må være tilgjengelig for kontroll og kunne legges frem for Miljødirektoratet i minst fem år etter den enkelte transaksjonen av råstoffet, drivstoffet eller brenselet.

Endringene bygger på krav som følger av dagens forskrift og veiledning om hvordan disse kravene kan oppfylles. Forslagene til presisering av dokumentasjonskrav bør ses i sammenheng med foreslåtte presiseringer i krav til revisjon, som skal bidra til styrket etterlevelse av regelverket.

Biodrivstoff, og særlig enkelte typer avansert biodrivstoff, er svindelutsatt.

Forsyningskjedene er svært komplekse og dermed krevende å kontrollere. For at biodrivstoff brukt i Norge skal bidra til å redusere globale klimautslipp, er det blant annet viktig å stille tydelige krav til bærekraft og ha gode kontrollsystemer for å følge opp kravene.

Det er i dag to måter å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene, enten ved dokumentasjon fra en frivillig ordning som er godkjent av EU-kommisjonen eller ved å legge frem egen dokumentasjon. Godkjente frivillige ordninger er sertifiseringsordninger som er del av et omfattende EU-koordinert system for å sikre oppfyllelse av bærekraftskriteriene, som etter vårt syn har høy systemkvalitet. Muligheten til å bruke egen dokumentasjon har imidlertid klare svakheter.

Endringsforslaget vil kunne redusere risikoen for feil praktisering av dagens regelverk. Forslaget bidrar også til å styrke Miljødirektoratets mulighet til å håndheve regelverket.

Selv om endringsforslaget innføres, vil det fortsatt være flere svakheter ved egen dokumentasjon på bærekraftskriteriene. Fordi systemkvaliteten er langt lavere, er risikoen for brudd på bærekraftskriteriene trolig betydelig høyere ved bruk av egen dokumentasjon enn ved bruk av godkjente frivillige ordninger. I tillegg forutsetter tilfredsstillende kontroll av egen dokumentasjon betydelig ressurser av Miljødirektoratet. Den økte ressursbruken for egen dokumentasjon reflekteres i det foreslåtte differensierte gebyret for kontrolltiltak etter rapportering.

I forbindelse med eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett, vil kravene til dokumentasjon av bærekraftskriterier gjennomgås på nytt, inkludert muligheten til å kunne fremlegge egen dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene.

## Endringer i krav til revisjon

Vi foreslår følgende endringer i kravene til revisjon i § 3-11:

1. Massebalansesystemet skal være gjenstand for uavhengig revisjon.
2. Presisering av at dokumentasjon fra hele forsyningskjeden skal omfattes av den uavhengige revisjonen, dersom det ikke fremlegges dokumentasjon fra en godkjent frivillig ordning.

Miljødirektoratets erfaringer med å håndheve omsetningskravene har tydeliggjort behovet for endringer i kravene til revisjon. De seneste årene har Miljødirektoratet avdekket flere brudd på omsetningskravene, selv om rapporteringen har vært gjenstand for uavhengig revisjon. Verifikasjon av bærekraftskriterier er en viktig kontrollmekanisme for å sikre at biodrivstoffet som rapporteres i omsetningskravene oppfyller bærekraftskriteriene. Hvis oppfyllelse av bærekraftskriteriene ikke er dokumentert gjennom en frivillig ordning, skal revisor gjøre en mer omfattende kontroll.

Forslagene om endring av § 3-11 innebærer forskriftsfesting av presiseringer om hva revisor skal kontrollere, som til nå har fulgt av veilederen til omsetningskravene. I utgangspunktet skal forslaget derfor ikke gi store konsekvenser verken for oppfyllelse av bærekraftskriterier eller økte kostnader for omsetterne. I den grad revisjonen i dag avviker fra det som er anbefalt i veilederen til omsetningskravene, vil forslaget kunne medføre økte administrative kostnader knyttet til revisjon, for omsettere.

Endringsforslaget vil bidra til mer lik praksis mellom ulike revisorer og omsettere. I tillegg kan det styrke Miljødirektoratets mulighet til å håndheve kravene.

At dokumentasjon fra hele forsyningskjeden skal kontrolleres dersom det er brukt egen dokumentasjon, vil bidra til å styrke kontrollsystemet for biodrivstoff.

## Oppdaterte regler for massebalansesystem

Vi foreslår at omsetterne må gjøre opp massebalansesystemet hver tredje måned, og at et sett med bærekraftsegenskaper maksimalt kan oppbevares på et lager ett år etter innførsel, for at det skal kunne brukes ved oppfyllelsen av et omsetningskrav. I tillegg foreslår vi en tydeliggjøring, som ikke innebærer noen materielle endringer, gjennom at massebalanse reguleres i en egen bestemmelse og at massebalansesystemet skal være avgrenset til en fysisk lokalitet.

Regelverksendringene vi foreslår, vil føre til at opplysninger som håndteres i massebalansesystemet i større grad skal knyttes til hva som fysisk omsettes av drivstoff i løpet av året. Dette vil redusere risikoen for større avvik mellom hva som rapporteres som omsatt og hva som fysisk er omsatt, ved at omsettere må ha mer fortløpende kontroll. Miljødirektoratet vil også i større grad kunne fange opp brudd på regelverket, og endringene vil forenkle kontroll med bærekraftsdokumentasjon. Kravet om oppgjør av massebalansesystemet hver tredje måned vil også bidra til noe mer harmonisering av massebalansesystemet med rapporteringsregimet til Skatteetaten.

Regelverksendringene vil innebære at flere omsettere må endre praksis. Endringene vil gi noe økte administrative kostnader knyttet til håndtering av bærekraftsdokumentasjon og noe mindre fleksibilitet for omsettere til å akkurat oppfylle omsetningskravet.

## Overtredelsesgebyr og krav om oppgjør av underoppfyllelse

Vi foreslår at det tas inn bestemmelser om overtredelsesgebyr og krav til oppgjør av underoppfyllelse i produktforskriften kapittel 3.

Forslagene vil muliggjøre sanksjonering av forskriftsbrudd som ikke kan sanksjoneres i dag, og vil trolig ha en preventiv effekt overfor den enkelte omsetter ved å utgjøre et negativt, økonomisk insentiv til å etterleve regelverket.

Overtredelsesgebyr og krav til oppgjør av underoppfyllelse vil trolig gi økt styringseffektivitet av omsetningskravene opp mot Norges klimaforpliktelser. Endringsforslaget tar også sikte på å fjerne eventuelle konkurransefordeler for aktører som ikke etterlever regelverket.

## Gebyr for kontrolltiltak ved rapportering og unntakssøknader

Vi foreslår å innføre to gebyrer: Et gebyr for kontrolltiltak ved rapportering, og et gebyr for behandling av unntakssøknader for aktører som helt eller delvis søker unntak fra omsetningskravene for biodrivstoff eller kvalitetskrav til drivstoff i produktforskriften.

For førstnevnte gebyr foreslår vi en modell med standardiserte satser, som fordeler kostnadene på antall omsettere, med en fordelingsnøkkel som differensierer etter hvilke og hvor mange krav omsetteren rapporterer på og om omsetter dokumenterer

oppfyllelsen av bærekraftskriterier med eller uten egen dokumentasjon. For gebyr for unntakssøknader foreslår vi at gebyret skal utmåles med utgangspunkt i faktisk medgått ressursbruk for behandling av unntakssøknaden.

Gebyrene vil først og fremst ha en fordelingseffekt ved at omsettere av drivstoff må dekke kostnadene ved kontrolltiltakene selv, snarere enn at det dekkes gjennom bevilgninger i statsbudsjettet. Fordi omsetterne i stor grad vil viderefordre gebyrene gjennom drivstoffprisene, sørger gebyrfinansieringen for at det i størst mulig grad er de som forbruker drivstoffet som betaler kostnadene ved å forvalte systemet. Dette er i tråd med prinsippet om at forurenser betaler.

## Videreforsandlere som pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i sjøfart

Vi foreslår at videreforsandlerne blir pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i omsetningskravet for sjøfart. Med videreforsandlere mener vi aktører som videreselger drivstoff eller brensel fra omsetter og håndterer drivstoffet eller brenselet fysisk. Drivstoffmeglere (tradere) som ikke håndterer drivstoff fysisk, er som hovedregel ikke å regne som videreforsandlere.

Vi foreslår videre at omsettere og videreforsandlere som selger drivstoff eller brensel via én eller flere videreforsandlere skal, på forespørsel fra Miljødirektoratet, oppgi hvilke videreforsandlere de har solgt til det foregående året.

Forslaget innebærer at Miljødirektoratet kan håndheve dokumentasjonskravet overfor videreforsandlerne, noe omsetterne ikke kan gjøre selv, fordi opplysningene det gjelder er konkurransesensitive. Mulighet til å håndheve dokumentasjonskravet overfor videreforsandlerne kan bidra til økt etterlevelse, mer likebehandling og likere konkurransevilkår mellom omsettere og videreforsandlere.

Dersom dokumentasjonskravet brytes, vil det ikke være omsetter, men videreforsandler som har misligholdt dokumentasjonskravet. Omsetterne vil imidlertid fortsatt ha ansvaret for å oppfylle omsetningskravet, og må sørge for å ha tilstrekkelig informasjon om sluttbruk for å kunne oppfylle dette kravet.

For videreforsandlerne antar vi at forslaget i liten grad vil påvirke den administrative byrden, da de allerede i dag må sikre informasjonsflyt og innhenting og oppbevaring av dokumentasjon.

Utvidelse av kretsen pliktsubjekter vil gi en del flere aktører for Miljødirektoratet å følge opp. Dette vil gjelde en avgrenset del av regelverket, men vil kunne gi noe økte administrative kostnader for Miljødirektoratet knyttet til tilsyn og veiledning.

## Andre mindre endringer

Vi foreslår også tre mindre justeringer i forskriften.

To av endringene handler om å forskriftsfeste etablert praksis og forståelse av regelverket. For det første foreslår vi at det er omsettere av drivstoff og flytende brensel som underlegges rapporteringsplikt etter produktforskriften § 3-10, og ikke omsettere av biodrivstoff og flytende biobrensel, slik rapporteringsplikten er formulert i dag. Slik tydeliggjøres det at omsettere som kun omsetter fossilt drivstoff, og som oppfyller omsetningskrav ved såkalt samlet oppfyllelse, skal rapportere på oppfyllelse av omsetningskravet.

For det andre foreslår vi at ordlyden i overskriften og første ledd til § 3-10 endres, slik at det klart fremgår av forskriften at rapporteringsplikten omfatter oppfyllelsen av selve omsetningskravene, i tillegg til plikten til å rapportere på oppfyllelse av bærekraftskriterier. Endringene kan bidra til å styrke etterlevelsen av regelverket og har ellers få konsekvenser.

I tillegg foreslår vi å endre definisjonen av avansert biodrivstoff, slik at begrepsbruken for biodrivstoff i Norge blir harmonert med begrepsbruken i RED II og i det europeiske markedet. Forslaget går ut på at det kun er biodrivstoff og biobrensel fremstilt av råstoff opplistet i vedlegg V, del A som regnes som avansert, og ikke råstoff opplistet i vedlegg V, del B, som også er omfattet i dag.

Endringen vil ikke få faktiske konsekvenser for dagens krav til *omsetning av avansert biodrivstoff*. Bestemmelsene der det stilles krav til omsetning av avansert biodrivstoff, eller der omsetning av avansert biodrivstoff teller dobbelt, vil endres slik at kravene fortsatt vil omfatte avansert biodrivstoff, og i tillegg biodrivstoff fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del B.

I tillegg til de ovennevnte endringene, foreslår vi noen mindre, språklige og tekniske endringer. Disse endringene er ikke materielle, og vi går derfor ikke nærmere gjennom disse her, men viser til forslaget til endringsforskrift.

## Innhold

Sammendrag.....	1
1. Bakgrunn.....	8
2. Tydeliggjøring av krav til dokumentasjon av bærekraftskriteriene.....	12
3. Endringer i krav til revisjon .....	27
4. Oppdaterte regler for massebalansesystem .....	32
5. Overtredelsesgebyr og krav om oppgjør av underoppfyllelse .....	46
6. Gebyr for kontrolltiltak ved rapportering og unntakssøknader .....	51
7. Videreforhandlere som pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i sjøfart.....	61
8. Andre mindre endringer .....	70

# 1. Bakgrunn

## 1.1 Oppdraget

Miljødirektoratet viser til oppdrag i tildelingsbrev for 2024 der Klima- og miljødepartementet ba Miljødirektoratet om å "Levere utredninger av endringer til produktforskriften kapittel 3: Miljødirektoratet skal blant annet oppdatere bærekraftskriterier i henhold til RED III, vurdere hvorvidt omsetningskravene bør slås sammen eller forenkles på annen måte, samt foreta en helhetlig revidering av kapittelet." Det ble videre bedt om "Videreføring av arbeid som startet i Q4 2023 om dokumentasjonskrav og pliktsubjekt i forbindelse med omsetningskravet for avansert biodrivstoff i sjøfart."

### 1.1.1 Mulige endringer i produktforskriften bør ses i sammenheng med mulig gjennomføring av RED II i norsk rett

Som en del av oppdraget ble Miljødirektoratet bedt om å oppdatere bærekraftskriterier i henhold til det reviderte fornybardirektivet (direktiv (EU) 2018/2001), RED II). Etter at oppdraget ble gitt er det igangsatt et prioritert arbeid med RED II med sikte på EØS-innlemmelse. Miljødirektoratet har derfor avklart med KLD at arbeidet med å oppdatere bærekraftskriteriene utsettes i påvente av avklaring om gjennomføring av RED II i norsk rett.

Fornybardirektivet (direktiv 2009/28/EF, RED I) RED I ble opphevet av RED II i 2018. RED II er foreløpig ikke gjennomført i norsk rett. Medlemsstatenes frist for å gjennomføre RED II var 1. juli 2021. RED II ble endret ved endringsdirektiv (EU) 2023/2413. Endringsdirektivet trådte i kraft 20. november 2023, med gjennomføringsfrist 21. mai 2025.

RED I er fortsatt gjeldende rett i Norge og EØS-landene, selv om direktivet er opphevet i EU. Dette innebærer at EU opererer med strengere bærekraftskriterier for biobrensler enn Norge, til tross for at formålet med harmonisering av bærekraftskriteriene er at biodrivstoff skal ha like bærekraftskrav i hele det indre markedet.

Biodrivstoff er en global handelsvare, og dersom Norge ikke oppdaterer bærekraftskriteriene, risikerer vi å bli et marked for biodrivstoff som har dårligere bærekraftsegenskaper i form av lavere klimagassreduksjon og høyere risiko for negative konsekvenser for naturmangfold enn biodrivstoffet som omsettes i EU.

I påvente av en større gjennomgang i RED II-prosessen, foreslår vi i denne omgang også kun mindre endringer i kravene til hvilken type dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene som skal aksepteres i Norge for flytende biodrivstoff. Dagens mulighet til å bruke egen dokumentasjon har klare svakheter, som bør vurderes på nytt ved eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett.



## 1.2 Vi har utredet endringer i produktforskriften kapittel 3

I dialog med KLD har vi utredet følgende endringer i produktforskriften kapittel 3:

- Tydeliggjøring av krav til dokumentasjon av bærekraftskriteriene (kapittel 2)
- Endringer i krav til revisjon (kapittel 3)
- Oppdaterte regler for massebalanse (kapittel 4)
- Overtredelsesgebyr og krav om oppgjør av underoppfyllelse (kapittel 5)
- Gebyr for kontrolltiltak ved rapportering og unntakssøknader (kapittel 6)
- Videreforhandlere som pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i sjøfart (kapittel 7)
- Andre mindre endringer (kapittel 8)

Endringene foreslås å gjelde fra 1. januar 2025.

## 1.3 Det underliggende regelverket bør utbedres før videre opptrapping av omsetningskravene

Norge har fire omsetningskrav for biodrivstoff, for hhv. veitrafikk, luftfart, sjøfart og andre formål. Til sammen dekker disse størsteparten av det norske drivstoffmarkedet. Bruk av biodrivstoff er et sentralt tiltak for å nå norske klimamål. Norge er globalt sett en stor forbruker av avansert biodrivstoff, som fremmes gjennom krav og dobbelttelling. Det meste av biodrivstoffet som ble omsatt i 2023 var avansert.

For 2023 er det estimert at Norge benyttet omtrent 5 prosent av den globale produksjonen av avansert biodrivstoff.<sup>2</sup> Biodrivstoff laget av avfall og rester har generelt sett best bærekraftsegenskaper, men er også forbundet med risiko for juks fordi den økonomiske verdien av å bli klassifisert som avansert råstoff er høy. For å sikre global klimanytte av biodrivstoff er det derfor viktig med krav som fremmer bestemte typer råstoff, i tillegg til omfattende myndighetskontroll av forsyningskjeden. For nærmere gjennomgang av bærekraftsutfordringer med biodrivstoff viser vi til kapittel 3.2. i rapporten "Klimatiltak i Norge".<sup>3</sup>

Det har vært identifisert behov for å endre produktforskriften, for blant annet å tydeliggjøre regelverket og øke etterlevelsen. Miljødirektoratet har avdekket flere brudd og avvik på omsetningskravene de siste årene. Bruddene kan tyde på at det er svakheter ved dagens regelverk. Blant annet er det svakheter ved ordningen med å bruke såkalt egen dokumentasjon for oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Andre eksempler er uklare regler for massebalanse og for hva revisor skal kontrollere. Videre har den store økningen i administrative kostnader ved forvaltning av omsetningskravet for Miljødirektoratet

---

<sup>2</sup> [Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#).

<sup>3</sup> Ibid.

aktualisert spørsmålet om gebyrfinansiering av tjenestene, som er utstrakt benyttet i miljøforvaltningen ellers.

I statsbudsjettet for 2024 varslet regjeringen en opptrappingsplan av omsetningskravene til veitrafikk, ikke-veigående maskiner og sjøfart på henholdsvis 33, 28 og 18 prosent i 2030. På grunn av behovet for å ta igjen etterslepet på underliggende regelverk, har Miljødirektoratet tydelig anbefalt at arbeidet med å revidere regelverket gjennomføres før det vurderes videre økninger og utvidelser av omsetningskravene for biodrivstoff.

## 1.4 Dialog med berørte parter

Berørte parter har vært involvert blant annet gjennom at Miljødirektoratet har avholdt en skriftlig innspillsrunde med forutgående presentasjon av mulige endringer i regelverket. Fem skriftlige innspill ble sendt inn. Vi har også avholdt møter med enkeltaktører, herunder omsettere, bransjeforeningen Drivkraft Norge, miljøorganisasjoner og revisorselskapet PwC. Vi takker for alle innspill.

## 1.5 Kort om omsetningskravene

Omsetningskravene for biodrivstoff er nedfelt i produktforskriften kapittel 3, der det er krav til omsettere av drivstoff om at en viss andel av totalt omsatt mengde drivstoff hvert år skal være biodrivstoff. Det er kun flytende biodrivstoff som kan benyttes for å oppfylle kravet. Biogass er ikke omfattet av omsetningskrav.

Alt biodrivstoff som skal benyttes for å oppfylle omsetningskravene må tilfredsstillende EUs bærekraftskriterier, som er fastsatt i produktforskriften, jf. § 3-5 første ledd bokstav a. Bærekraftskriteriene kommer fra RED I, og gjelder for biodrivstoff og flytende biobrensler. Biodrivstoff som selges utover omsetningskravet trenger ikke dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene.

Det skilles mellom konvensjonelt og avansert biodrivstoff. Avansert biodrivstoff er primært basert på rester og avfall, og er fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B i produktforskriften kapittel 3. Konvensjonelt biodrivstoff er øvrige råstoff, hovedsakelig matvekster og fôr. De som omsetter drivstoff, skal hvert år innen 31. mars rapportere på foregående års oppfyllelse av omsetningskrav og bærekraftskriterier til Miljødirektoratet. Ved rapportering skal det benyttes et massebalansesystem, angitt i produktforskriften § 3-10. Omsetningskravene i produktforskriften åpner for at en eller flere omsettere kan oppfylle kravene samlet.

## 1.6 Betydelig økning i bruk av avansert biodrivstoff i norske omsetningskrav

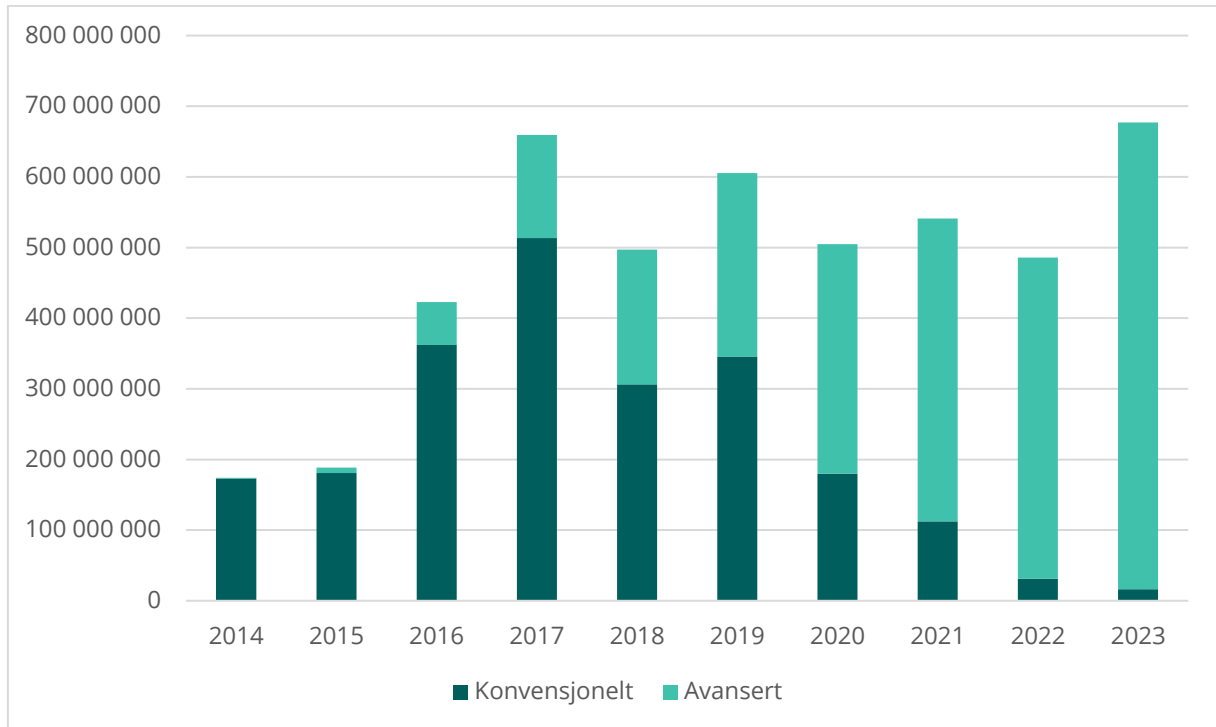
Det har vært en betydelig økning i bruk av avansert biodrivstoff siden omsetningskravet for veitrafikk ble innført, på grunn av økende delkrav og dobbelttelling. I tillegg er det kun avansert biodrivstoff som kan brukes i de tre kravene for luftfart, sjøfart og andre formål. Figuren under viser utviklingen i biodrivstoff rapportert i omsetningskravene fra 2014 til 2022.

I Norge ble det rapportert inn 454 millioner liter avansert biodrivstoff i kravet til veitrafikk og luftfart i 2022.<sup>4</sup> Dette økte til 661 millioner liter i 2023, som følge av innføringen av omsetningskravene for sjøfart og andre formål.<sup>5</sup> Det er kun kravet i veitrafikk som åpner for bruk av konvensjonelt biodrivstoff, og det kan i 2024 maks brukes 6,5 prosent konvensjonelt biodrivstoff innenfor kravet. Dagens omsetningskrav gir sterke insentiver til å omsette avansert biodrivstoff gjennom krav og dobbelttelling. Dette gjør avansert biodrivstoff mer verdifullt enn konvensjonelt biodrivstoff.

---

<sup>4</sup>Miljødirektoratet (2023): [Mer frityrolje og slakteavfall på tanken i 2022 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>5</sup> Ikke offisielle, endelige tall.



Figur 1 Biodrivstoff rapportert i omsetningskravet for veitrafikk og luftfart fra 2014 til 2022. For 2023 viser figuren biodrivstoff rapportert inn i omsetningskravet for veitrafikk, luftfart, sjøfart og andre formål.<sup>6</sup>

Markedet for biodrivstoff har utviklet seg siden 2014, da EUs bærekraftskriterier og krav til dokumentasjon av disse ble tatt inn i produktforskriften. Biodrivstoff er nå en global handelsvare, og produksjonen har økt kraftig. Fremover forventes markedet å øke ytterligere, særlig etterspørselen etter avansert biodrivstoff.

## 2. Tydeliggjøring av krav til dokumentasjon av bærekraftskriteriene

### 2.1 Forslag til endringer

Vi foreslår å tydeliggjøre krav til dokumentasjon av bærekraftskriteriene i forskriften.

Følgende endringer foreslås:

- Tydeliggjøring av at opprinnelsen til råstoff skal dokumenteres. Omsetter skal kunne fremlegge dokumentasjon på at råstoffet er klassifisert korrekt, inkludert avansert råstoff og del B-råstoff (vedlegg V, del A og B).<sup>7</sup>
- Tydeliggjøring av at kravet til dokumentasjon gjelder hele forsyningskjeden. Dersom omsetter velger å benytte såkalt "egen dokumentasjon" for å dokumentere

<sup>6</sup> [Nye omsetningskrav ga mer biodrivstoff i 2023 - miljodirektoratet.no](#).

<sup>7</sup> Jf. forslag til endring av definisjon av avansert biodrivstoff i kapittel 8.3.

oppfyllelse av bærekraftskriteriene, må omsetter sørge for at det kan fremlegges dokumentasjon fra alle ledd i forsyningskjeden til biodrivstoffet.

- Krav om at dokumentasjonen må være tilgjengelig for kontroll og kunne legges frem for Miljødirektoratet i minst fem år etter den enkelte transaksjonen av råstoffet, drivstoffet eller brenselet, uavhengig av hvor i forsyningskjeden dokumentasjonen befinner seg.

Kravet om at råstoffets opprinnelse skal kunne dokumenteres og at dokumentasjonskravet gjelder hele forsyningskjeden, er tydeliggjøring av regler som allerede gjelder i dag.

Forslagene til presisering av dokumentasjonskrav bør ses i sammenheng med foreslåtte presiseringer i kapittel 3 om endringer i krav til revisjon. Miljødirektoratet foreslår blant annet å presisere at kravet til revisjon i § 3-11 også skal gjelde alle ledd i forsyningskjeden for biodrivstoff, når det er benyttet egen dokumentasjon.

### *Behovet for endringer i dokumentasjonskrav må utredes på nytt ved eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett*

Ved eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett, er det behov for å vurdere større endringer i kravene til dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Endringene som er foreslått i denne runden er av mindre omfang, og vil i begrenset grad utbedre systemsvakhetene med bruk av egen dokumentasjon.

## 2.2 Bakgrunn

### 2.2.1 Kravene til dokumentasjon er ikke endret siden 2014

Bærekraftskriteriene og kravene til dokumentasjon av disse kommer fra fornybardirektivet (direktiv 2009/28/EF, RED I), og er gjennomført i produktforskriften kapittel 3. I 2014, da kravene til dokumentasjon trådte i kraft i norsk rett, ble det i hovedsak brukt konvensjonelt biodrivstoff laget av landbruksvekster for å oppfylle omsetningskravet.

Fornybardirektivet har blitt oppdatert flere ganger siden 2014. Det første fornybardirektivet er opphevet i EU, og ble erstattet av RED II (direktiv (EU) 2018/2001), RED II), sist endret i 2023. Etersom RED II enda ikke er innlemmet i EØS-avtalen, skal krav til dokumentasjon i utgangspunktet følge RED I.

Videre ble ILUC-direktivet ((EU) 2015/1513) gjennomført i produktforskriften i 2018. ILUC-direktivet skulle redusere risiko for indirekte arealbruksendringer (dvs. risiko for at produksjon av råstoff til biodrivstoff fortrenger jordbruksareal til matproduksjon, som fører til at matproduksjon flyttes).<sup>8</sup> Delkravet og dobbelttellingen av avansert biodrivstoff i omsetningskravet for veitrafikk ble da endret fra å gjelde generelt for avfall, rester og

<sup>8</sup> Bærekraftskriteriene i RED I tok bare høyde for direkte arealbruksendringer.

lignocellulosemateriale, til å gjelde for alle avanserte råstoff spesifisert på listen i vedlegg V.<sup>9</sup> Kravene til dokumentasjon ble imidlertid ikke endret ved gjennomføringen av ILUC-direktivet.

Klassifisering av råstoff er en viktig del av bærekraftskriteriene, og opplysninger om hvilket råstoff biodrivstoffet er laget av skal følge gjennom hele forsyningskjeden for biodrivstoffet. På grunn av økende krav om, og premiering av, omsetning av avansert biodrivstoff, er det viktig at det fremgår av dokumentasjonen om råstoffet kan regnes som avansert eller konvensjonelt. Klassifiseringen av råstoff skal gjøres der råstoffet oppstår, som betyr at dokumentasjon på klassifiseringen også må ha sin opprinnelse der hvor råstoffet oppstår. Det følger av ILUC-direktivet at medlemslandene skal legge til rette for utvikling og bruk av systemer som sporer råstoff og biodrivstoff produsert av avanserte råstoff, for å forhindre at råstoff blir modifisert eller kastet for å havne på listen over avanserte råstoff.

### 2.2.2 Praktisering av dokumentasjonskrav

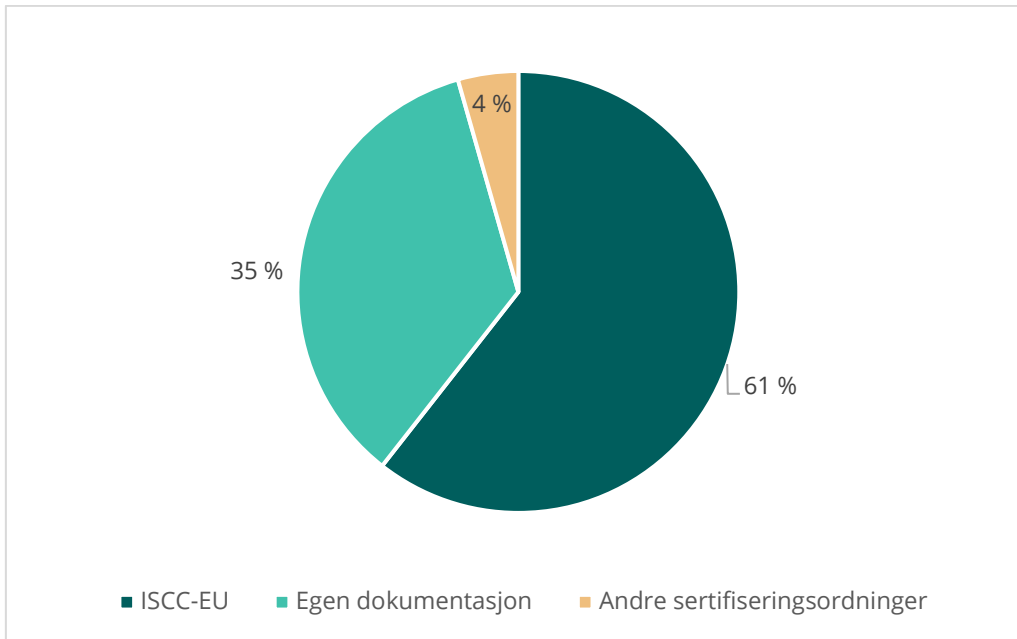
Omsettere kan velge å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene gjennom bruk av frivillige eller nasjonale ordninger som er godkjent av EU-kommisjonen.<sup>10</sup> Dersom omsettere ikke bruker godkjente frivillige ordninger, må de selv sørge for at det finnes dokumentasjon og underliggende data på oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Annen egnet dokumentasjon enn det som sikres gjennom godkjente frivillige ordninger, omtales gjerne som "egen dokumentasjon". Disse to metodene beskrives nærmere i kapittel 2.3.

Figur 2 viser forholdet mellom andel biodrivstoff som ble rapportert med en godkjent frivillig ordning og med egen dokumentasjon som dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene i perioden 2017-2022. ISCC-EU er den frivillige ordningen som er mest brukt i Norge. For 35 prosent av volumet biodrivstoff rapportert i perioden er det brukt egen dokumentasjon. Volumet biodrivstoff hvor egen dokumentasjon er benyttet har økt betydelig siden 2017, og andelen har vært på rundt 50 til 60 prosent siden 2020. Egen dokumentasjon har i all hovedsak blitt brukt på avansert biodrivstoff laget av animalsk fett.

---

<sup>9</sup> Listen over avanserte råstoff har vært uendret i EU fram til nå, men EU-kommisjonen har foreslått visse justeringer i og tillegg til listen. [Biofuels – updated list of sustainable biofuel feedstocks \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/bioe/biofuels/)

<sup>10</sup> For enkelhets skyld, med mindre annet er presisert, innbefatter begrepet "godkjent frivillig ordning" også godkjente nasjonale ordninger. Denne forenklingen skyldes også at nasjonale ordninger som er godkjent av EU-kommisjonen normalt ikke er eksportorienterte.



Figur 2: Fordeling mellom ISCC-EU, egen dokumentasjon og andre EU-godkjente frivillige ordninger som er brukt for å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene i perioden 2017-2022.

### 2.2.3 Flere saker om feilklassifisering og svindel med avansert biodrivstoff i EU

Insentivene for bruk av avansert biodrivstoff gjør slikt biodrivstoff særlig svindelutsatt. Det har vært flere svindelsaker med avansert biodrivstoff i EU. For eksempel er det avdekket tilfeller hvor biodrivstoff laget av soyaolje har blitt solgt som brukt fritureolje.<sup>11</sup> I tillegg er det mistanker om omfattende bedrageri med feilmerking av biodrivstoff basert på rester og avfall fra Sørøst-Asia. Mistanken skyldes at det fra slutten av 2022 begynte å komme unormalt store mengder biodrivstoff laget av rester og avfall til Europa fra Asia. Sertifiseringsordningen ISCC fikk tips fra flere om at økningen kunne skyldes mulig bedrageri.<sup>12</sup> Basert på dette, har ISCC, myndigheter i europeiske land og EU-kommisjonen igangsatt undersøkelser.<sup>13</sup> Systembrukere som av ulike grunner ikke lenger oppfyller kravene, blir ekskludert av ISCC.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> [How Biofuels Scams Have Undermined A Flagship EU Climate Policy - OCCRP](#)

<sup>12</sup> Miljødirektoratet (2023). "Mistanker om omfattende bedrageri med biodrivstoff i Europa". Brev sendt til omsettere og revisorer 23.6.2023.

<sup>13</sup> Se for eksempel: [Germany triggers EU investigation into Chinese biofuels | Reuters, Biodiesel and EU Imports from China – ISCC System \(iscc-system.org\)](#) og [Biodiesel and EU Imports from China – ISCC System \(iscc-system.org\)](#)

<sup>14</sup> ISCC publiserer ekskluderte systembrukere på sin nettside: [Excluded System Users – ISCC System \(iscc-system.org\)](#)

### 2.2.4 Feiltolking av regelverket

Miljødirektoratet har gjennom kontroll av omsetningskravene avdekket mangelfull dokumentasjon på biodrivstoff rapportert som avansert.<sup>15</sup> I den aktuelle saken kunne ikke en omsetter legge frem tilstrekkelig egen dokumentasjon på at biodrivstoff av dyrefett kunne regnes som avansert.

Miljødirektoratet har holdepunkter for å anta at feilen er bransjeomfattende, og jobber med å få oversikt over omfanget. Potensielt kan feilen gjelde 50 prosent av alt biodrivstoff som er rapportert som avansert og ca. 30 prosent av alt biodrivstoff som er solgt i Norge mellom 2017 og 2022. Vi har grunn til å tro at denne feilen også gjelder biodrivstoff solgt i 2023 og 2024. I forbindelse med gjennomgang av rapportering på omsetningskravene for 2023 har Miljødirektoratet bedt alle omsettere om å fremlegge dokumentasjon på avansert biodrivstoff av dyrefett fra USA der det er benyttet egen dokumentasjon.<sup>16</sup> En årsak til feilen er tilsynelatende at omsettere og revisor har feiltolket regelverket.

### 2.2.5 Synspunkter i innspillsrunden

Miljødirektoratet avholdt en innspillsrunde der vi presenterte mulige forskriftsendringer, blant annet forslag til endringer i krav til dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriterier. Siden innspillsrunden er forslaget endret fra å innebære en vurdering om avvikling av muligheten til å bruke egen dokumentasjon, til å innebære presiseringer i krav til bruk av egen dokumentasjon. Mulige større endringer i kravene til dokumentasjon er, i dialog med KLD, besluttet å ses i sammenheng med en eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett. Fordi flere av innspillene likevel er relevante for de endringene som er foreslått, presenterer vi disse under.

Både Drivkraft Norge og PwC spilte inn at å fjerne muligheten til å bruke egen dokumentasjon vil være problematisk, blant annet fordi omsettere benytter seg av store volum biodrivstoff fra USA, hvor egen dokumentasjon er brukt. Disse volumene vil bli vanskelig å erstatte, ifølge Drivkraft Norge, fordi det "ikke er gitt at verdikjeder i Nord-Amerika velger å bli sertifisert ihht. frivillige ordninger godkjent av EU". Videre mener Drivkraft Norge at det mest sannsynlig vil føre til økte kostnader for sluttkunden. Innspillet fra Energifabriken peker derimot på at de foreslåtte endringene ikke vil begrense tilgjengeligheten av biodrivstoff.

Drivkraft Norge skriver også at det er nødvendig å videreutvikle krav og kriterier for dokumentasjon på bærekraftskriterier for å sikre mest mulig transparens om biodrivstoffets bærekraft.

---

<sup>15</sup> [Esso manglar dokumentasjon på avansert biodrivstoff - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>16</sup> Brev sendt 30.april 2024.



Regnskogsfondet støttet forslaget om å fjerne muligheten for bruk av egen dokumentasjon, for å forbedre kvaliteten på dokumentasjon og overvåking av oppfyllelse av bærekraftskriterier.

## 2.3 Gjeldende rett

### 2.3.1 Hva som skal dokumenteres

Kravene til dokumentasjon følger av produktforskriften § 3-10, som oppstiller innholdet i omsetternes rapporteringsplikt. I henhold til § 3-5 skal alt biodrivstoff som brukes til å oppfylle omsetningskravene eller er omfattet av nasjonale støtteordninger, oppfylle bærekraftskriteriene i produktforskriften §§ 3-6 til 3-9.

Oppfyllelse av bærekraftskriteriene innebærer at det må dokumenteres at biodrivstoffet gjennom livsløpet reduserer de totale klimagassutslippene med minst 50 prosent, sammenliknet med livsløpsutslippene fra fossil bensin og diesel. Nye produksjonsanlegg for biodrivstoff har krav om 60 prosent reduksjon av livsløpsutslipp. I tillegg må det dokumenteres at det ikke er hugget regnskog eller drenert myr for å skaffe areal til råstoffproduksjonen. Biodrivstoff som er produsert av avfall eller rester fra produksjonsprosesser trenger ikke oppfylle arealkriteriene, men må oppfylle kravet til reduksjon av klimagassutslipp.

### 2.3.2 Godkjente frivillige ordninger og egen dokumentasjon

Det følger av § 3-10 sjette ledd at omsettere som rapporterer på oppfyllelse av bærekraftskriteriene kan velge å bruke godkjente frivillige ordninger til å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Bestemmelsen er en gjennomføring av RED I artikkel 18. I henhold til artikkel 18 skal medlemsstatene sørge for at aktører sender inn pålitelig informasjon om oppfyllelse av bærekraftskriteriene, og at underliggende data skal være tilgjengelig for medlemsstatene på forespørsel. Dersom en aktør legger fram dokumentasjon i samsvar med en frivillig eller nasjonal ordning som er godkjent av Kommisjonen, kan ikke medlemsstatene kreve ytterligere dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Det er foreløpig ikke etablert noen nasjonale ordninger i Norge. Godkjente frivillige ordninger blir i utstrakt grad brukt for å sikre at bærekraftskriteriene er oppfylt.

Bestemmelsen i § 3-10 sjette ledd angir at omsettere som legger fram dokumentasjon i samsvar med godkjente frivillige ordninger, ikke trenger å fremlegge ytterligere dokumentasjon om overholdelse av de aktuelle bærekraftskriteriene. Det betyr altså at hvis det ikke benyttes *godkjente frivillige ordninger*, må omsetter på annet egnet vis kunne dokumentere at kravene er oppfylt. Dette omtales i det følgende som å rapportere basert på «*egen dokumentasjon*», som det er gjort utstrakt bruk av under omsetningskravet.

Endringsforslaget innebærer justeringer i kravene til egen dokumentasjon. Under beskriver vi likevel også kort systemet med godkjente frivillig ordninger for å illustrere forskjellene mellom disse metodene.

### 2.3.2.1 Egen dokumentasjon

Produktforskriften angir ikke i detalj hva slags dokumenter og hvilke opplysninger som må legges frem utover at oppfyllelse av bærekraftskriterier skal dokumenteres.

Miljødirektoratet har gitt utfyllende beskrivelser av hvordan kravet til dokumentasjon skal forstås, i veilederen til produktforskriften kapittel 3.<sup>17</sup> Her er det blant annet spesifisert hvilke ledd i forsyningskjeden som skal dokumentere hvilke bærekraftskriterier.

Hva som kan regnes som *tilstrekkelig* dokumentasjon for et bestemt parti biodrivstoff vil avhenge av hvilket råstoff biodrivstoffet er produsert av. For eksempel må ikke arealkriterier dokumenteres dersom drivstoffet er produsert av slakteavfall. Tilsvarende vil bruk av slakteavfall kreve dokumentasjon på klassifisering av råstoffet i henhold til regelverket om animalske biprodukter; noe som ikke er påkrevd dersom råstoffet er eksempelvis rapsolje.

Det følger også av produktforskriften § 3-11 at rapporteringen til Miljødirektoratet på oppfyllelse av bærekraftskriteriene skal ha vært gjenstand for *en uavhengig revisjon av tilstrekkelig kvalitet*. Dette innebærer at revisor også må gjennomgå dokumentasjonen på bærekraftskriterier.

#### Miljødirektoratet veileder om egen dokumentasjon

Miljødirektoratets veileder tydeliggjør hvor i forsyningskjeden de ulike bærekraftskriteriene skal dokumenteres, og at råstoffklassifisering også skal dokumenteres som en del av bærekraftskriteriene. Fordi det kan variere mellom ulike typer råstoff hva som vil regnes som tilfredsstillende underliggende dokumentasjon, gir ikke veilederen en beskrivelse av hvordan dokumentasjonen skal se ut. Råstoff som regnes som avfall og rester, vil for eksempel måtte oppfylle andre bærekraftskriterier enn rapsolje. Forsyningskjeden for ulike råstoff er også ulik, og det vil være svært stor variasjon i hvilken aktivitet de ulike aktørene som håndterer råstoff driver med. Noen råstoff går også gjennom flere ledd, som en megler (trader) eller en aktør som samler inn avfall fra flere opprinnelser. Dokumentasjonen vil derfor være ulik mellom ulike forsyningskjeder og ulike ledd i forsyningskjeden.

Veilederen beskriver at kontrollen og dokumentasjonen ved bruk av egen dokumentasjon skal gi like god sikkerhet som ved bruk av en frivillig ordning. Det er også beskrevet i veilederen at partier med biodrivstoff som ikke er sertifisert gjennom en godkjent frivillig ordning, skal underlegges en særskilt revisjon, hvor det spesielt skal legges vekt på

- dokumentasjon på at kravene til klimagassbesparelse er oppfylt
- dokumentasjon på oppfyllelse av arealkriteriene

<sup>17</sup> [Omsetningskrav for biodrivstoff \(veileder M-10\) - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

- dokumentasjon på at kravene til massebalanse gjennom forsyningskjeden er oppfylt
- dokumentasjon på klassifisering av råstoff, særlig dersom råstoffet er oppgitt som avansert

### 2.3.2.2 *Frivillige ordninger*

At en aktør er sertifisert av en frivillig ordning, innebærer at den har blitt kontrollert av et uavhengig sertifiseringsorgan (certification body på engelsk) som jobber på oppdrag for en frivillig ordning som er godkjent av EU-kommisjonen.

For at EU-kommisjonen kan godkjenne en frivillig ordning, stilles detaljerte krav om hvordan bærekraftskriteriene og krav til massebalansesystem overholdes. I tillegg må sertifiseringsorganene som jobber på vegne av de frivillige ordningene akkrediteres av kompetente, nasjonale myndigheter i et EU-land. Medlemslandene i EU skal også kontrollere sertifiseringsorganene.<sup>18</sup>

Systemet med frivillige ordninger er bygd opp rundt sentralisert kontroll. Etter fornybardirektivet, har ikke nasjonale myndigheter adgang til å be om underliggende dokumentasjon bakover i forsyningskjeden for aktører som er sertifisert under frivillige ordninger. Dersom nasjonale myndigheter mistenker brudd på bærekraftskriteriene, skal de imidlertid varsle Kommisjonen. Basert på tilgjengelige bevis, kan Kommisjonen godkjenne at medlemsland krever at de aktuelle aktørene fremlegger ytterligere dokumentasjon på at bærekraftskriteriene er oppfylt.

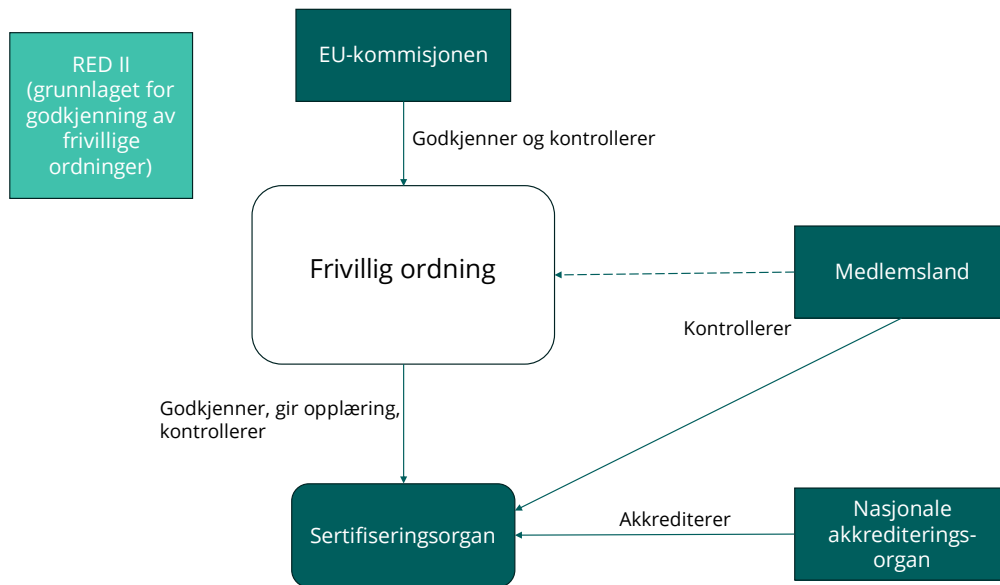
#### *Dokumentasjon i tråd med godkjente frivillige ordninger er tilstrekkelig i norsk regelverk*

Oppfyllelse av bærekraftskriteriene er derfor tilstrekkelig dokumentert, i henhold til produktforskriften kapittel 3, for partier biodrivstoff hvor alle bærekraftskriteriene er kontrollert og hele forsyningskjeden er sertifisert under en eller flere godkjente frivillige eller nasjonale ordninger.

Figuren under illustrerer systemet for de frivillige ordningene som sertifiserer fornybart drivstoff i henhold til fornybardirektivet, inkludert hvilken rolle de ulike aktørene har.

---

<sup>18</sup> [Voluntary schemes \(europa.eu\)](http://Voluntary%20schemes%20(europa.eu))



Figur 3 Illustrasjon av hvordan systemet for sertifisering og kontroll av godkjente frivillige ordninger fungerer.

#### *EU-kommisjonen godkjenner frivillige ordninger basert på en rekke kriterier*

De godkjente frivillige ordningene opererer etter det til enhver tid gjeldende fornybardirektivet i EU. I RED II er det spesifisert at EU-kommisjonen kun skal godkjenne frivillige ordninger som møter tilstrekkelige krav for pålitelighet, åpenhet og uavhengig revisjon. I tillegg er det trukket spesielt fram at ordningene må gi tilstrekkelige forsikringer om at råstoff ikke bevisst skal ha blitt modifisert eller kastet for å inngå i listen over avanserte råstoff.<sup>19</sup> EU-kommisjonen har også stilt detaljerte krav til prosedyrer og transparens i de frivillige ordningene, i en gjennomføringsrettsakt under RED II.<sup>20</sup>

#### 2.3.3 Klassifiseringen av råstoff skal dokumenteres

Det følger av vedlegg V til produktforskriften kapittel 3 hvilke råstoff som regnes som avanserte. Listen over råstoff i vedlegg V er tatt inn fra ILUC-direktivet. Listen inneholder 20 råstoffkategorier, og flere av disse åpner for noe tolkning av hvilke konkrete råstoff som kan inngå.

ILUC-direktivet og RED II angir at for å forhindre at råstoff blir modifisert eller kastet for å havne på listen over avanserte råstoff, skal medlemslandene legge til rette for utvikling og bruk av systemer som sporer råstoff og biodrivstoffet som produseres av dette, over hele forsyningskjeden.<sup>21</sup> Dette innebærer at klassifiseringen av råstoff skal ha sin opprinnelse der råstoffet oppstår. Dette kan være hos mange små aktører, for eksempel for brukt

<sup>19</sup> RED II, artikkel 30 punkt 7

<sup>20</sup> [Implementing regulation - 2022/996 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>21</sup> ILUC-direktivet: [Directive - 2015/1513 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

frityrolje som kommer fra restauranter. For å kunne sjekke at råstoffklassifiseringen er riktig, må det være dokumentert godt nok hva råstoffet er.

Omsetter skal kunne dokumentere at råstoff gir grunnlag for at biodrivstoffet kan regnes som avansert og at råstoffet regnes som avfall/rester, som beskrevet i § 3-10 niende ledd og § 3-10 femte ledd. Dokumentasjonskravene i § 3-10 gir ikke utfyllende informasjon om hva som anses som tilstrekkelig dokumentasjon på at råstoff er avansert og/eller basert på avfall eller rester.

## 2.4 Mer om endringsforslaget

Miljødirektoratet foreslår å tydeliggjøre krav til dokumentasjon og uavhengig revisjon av bærekraftskriteriene i forskriften. Tydeliggjøringene av kravene innebærer å forskriftsfeste spesifiseringer som står i dagens veileder til omsetningskravene.

Vi foreslår å tydeliggjøre krav til dokumentasjon av bærekraftskriteriene i forskriften:

- Opprinnelsen til råstoff skal dokumenteres.
- Kravet til dokumentasjon gjelder hele forsyningskjeden.
- Krav om at dokumentasjonen må være tilgjengelig for kontroll og kunne legges frem for Miljødirektoratet i minst fem år etter den enkelte transaksjonen av råstoffet, drivstoffet eller brenselet.

## 2.5 Konsekvenser

Nullalternativet (dagens krav) og endringsforslaget vurderes mot følgende kriterier:

- **Oppfyllelse av bærekraftskriterier:** I hvilken grad bidrar alternativet til å sikre at bærekraftskriteriene oppfylles, inkludert at råstoff klassifiseres korrekt?
- **Kostnadseffektivitet:** Omfatter både administrative kostnader og direkte kostnader forbundet med innkjøp av biodrivstoff.
- **Tilgang på biodrivstoff:** Hvordan påvirker alternativet tilgangen på biodrivstoff i Norge?

### 2.5.1 Nullalternativet: Dagens krav

#### 2.5.1.1 Oppfyllelse av bærekraftskriterier

*Bruk av egen dokumentasjon*

Dagens ordning med egen dokumentasjon har flere svakheter som gir risiko for brudd på bærekraftskriteriene:

- Regelverket krever **kun etterskuddsvis kontroll**, både i form av uavhengig revisjon etter § 3-11 og ved eventuell etterfølgende kontroll fra Miljødirektoratet. Miljødirektoratet kan veilede, men ikke formelt forhåndsgodkjenne verken en forsyningskjede for biodrivstoff eller et system for å dokumentere bærekraftskriteriene.

- Det er **ikke spesifisert hva slags dokumentasjon** som må fremlegges for å dokumentere at bærekraftskriteriene er oppfylt og at råstoff er riktig klassifisert. Bærekraftskriteriene og regelverket for klassifisering av råstoff er komplekst, og opplysningene aktørene oppgir og den dokumentasjonen de fremlegger, skal være egnet til å godtgjøre at disse reglene er fulgt. At regelverket ikke er eksplisitt på hva som kreves av dokumentasjon, skaper uforutsigbarhet for aktørene og gjør det krevende for Miljødirektoratet å sikre tilstrekkelig likebehandling.
- Det er **ikke krav til godkjenning av revisorer** som kontrollerer bærekraftsdokumentasjon etter § 3-11.
- **Omsetter bør selv ha inngående kjennskap til bærekraftskriteriene og hvordan oppfyllelsen kan dokumenteres.** Den administrative kapasiteten varierer mye mellom omsetterne, og vårt generelle inntrykk er at få omsetterne i dag selv besitter spisskompetanse på bærekraftskriteriene.
- Miljødirektoratet har **per i dag ikke tilstrekkelig ressurser** til å kontrollere egen dokumentasjon på tilfredsstillende vis. Miljødirektoratet bør sikre at forsyningskjeden er kontrollert like omfattende som om den var kontrollert av en godkjent frivillig ordning. Dette vil blant annet kreve inngående kunnskap om regler, prosedyrer og praksis for godkjente frivillige ordninger og kryssjekking av omsetters dokumentasjonssystem opp mot denne kunnskapen.
- **Tilsyn begrenser seg til dokumenttilsyn** fordi Miljødirektoratet ikke har hjemmel til å gjennomføre stedlig tilsyn av utenlandske biodrivstoffprodusenter.

Miljødirektoratets mulighet til selv å kontrollere alle ledd i forsyningskjeden og be om all relevant underliggende dokumentasjon, er en fordel med bruk av egen dokumentasjon. Gitt at Miljødirektoratet har tilstrekkelige ressurser, kan vi få god innsikt i forsyningskjedene som leverer biodrivstoff til Norge. Selv om regelverket åpner for grundig kontroll, har vi erfart at det er utfordringer med å få tilgang til relevant underliggende informasjon om forsyningskjeden til biodrivstoffet. En årsak er at biodrivstoffprodusentene kan ha lite kjennskap til norsk regelverk, inkludert offentlighetsloven, og stiller blant annet vilkår om konfidensialitet som vanskeliggjør omsetternes etterlevelse av produktforskriftens krav.

Vi har også erfart at omsetteren selv ikke har hatt tilgang og detaljert innsikt i bærekraftsdokumentasjon fordi leverandøren av biodrivstoff er en konkurrent. Omsettere må sørge for at alle aktører de kjøper biodrivstoff fra kan dele tilstrekkelig dokumentasjon med Miljødirektoratet, selv om informasjon anses som konkurransesensitiv.

#### *Bruk av godkjent frivillig ordning*

Frivillige ordninger er del av et omfattende system for å sikre oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Systemkvaliteten er etter vårt syn god, blant annet på grunn av følgende systemelementer:

- **Kontroll gjennom en rekke uavhengige parter:** Både EU-kommisjonen, frivillige ordninger og sertifiseringsorgan er involvert i kontrollen av aktørene i forsyningskjeden. I tillegg gjør revisor og Miljødirektoratet en overordnet kontroll.

EU-kommisjonen godkjenner frivillige ordninger, inkludert deres prosedyrebeskrivelser. Underliggende sertifiseringsorgan (certification bodies) blir godkjent og kontrollert av nasjonale akkrediteringsbyråer i EU-stater. Mistanke om svindel følges opp gjennom gitte prosedyrer av Kommisjonen.

- **Inkludering i EU-database for biodrivstoff:** For biodrivstoff hvor all dokumentasjon er i tråd med en godkjent frivillig ordning eller en godkjent nasjonal ordning, skal informasjon om hele forsyningskjeden inngå i unionsdatabasen (UDB). UDB er et system som skal sikre enklere og mer effektiv kontroll av forsyningskjedene for biodrivstoff.
- **God informasjonsflyt** dersom det avdekkes store avvik eller brudd i en forsyningskjede. Utestengelse av sertifiserte aktører og sertifiseringsorgan og ugyldige sertifikat.
- **Transparente krav** for markedsaktørene: Tydelig hva som kreves for å dokumentere at kravene er oppfylt.
- **Forutgående kontroll** av bærekraftsdokumentasjon: Dokumentasjon i tråd med en frivillig ordning er tilstrekkelig for å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriterier overfor nasjonale myndigheter. Medlemsland må etter RED II få godkjenning av Kommisjonen for å kunne få tilgang til dokumentasjon bakover i forsyningskjeden.

### 2.5.1.2 *Kostnadseffektivitet*

#### *Administrative kostnader*

Det er betydelige administrative kostnader forbundet med dagens regelverk. Dette gjelder særlig for dokumentasjon av bærekraftskriterier med egen dokumentasjon. Fordi egen dokumentasjon ikke er en del av et felleseuropeisk kontrollsystem, slik som frivillige ordninger, er det ressurskrevende å kontrollere denne ordningen for Miljødirektoratet. Systemet med egen dokumentasjon innebærer potensielt dobbeltarbeid gjennom at Miljødirektoratet kan undersøke dokumentasjon som allerede er kontrollert av miljømyndigheter i andre EU/EØS-stater.

Kontroll av biodrivstoff som er godkjent av frivillige ordninger er betydelig mindre ressurskrevende for Miljødirektoratet. Ved kontroll av et parti biodrivstoff, er det tilstrekkelig å kontrollere at aktøren som omsetteren har kjøpt biodrivstoffet fra har et gyldig sertifikat fra en frivillig ordning.

Omsettere har administrative kostnader ved bruk av egen dokumentasjon, blant annet skal de selv forsikre seg om at biodrivstoffet de kjøper oppfyller bærekraftskriteriene og at råstoff er klassifisert riktig. De må sørge for å stille mer detaljerte krav til leverandører, som både sørger for oppfyllelse av krav og tilstrekkelig dokumentasjon på dette. De skal også sikre at dokumentasjonen kan fremskaffes og deles i forbindelse med revisjon og ved kontroll av Miljødirektoratet. Egen dokumentasjon gir også administrative kostnader ved revisjon etter § 3-11, fordi forsyningskjeden for biodrivstoff ikke allerede er kontrollert av en frivillig ordning.

*Direkte kostnader*

Kostnader ved å dokumentere bærekraftskriteriene utgjør en liten del av den totale prisen på biodrivstoff. Disse kostnadene vil normalt inkluderes i prisen omsettere tar fra sluttkundene. Innkjøpsprisen på biodrivstoff påvirkes slik sett i liten grad av kostnadene for å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Vi har ikke informasjon om eventuelle forskjeller i kostnader for selve arbeidet med å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene henger sammen med hvilken metode som benyttes (egen dokumentasjon kontra godkjente frivillige ordninger).

**2.5.1.3 Tilgang på biodrivstoff**

Ved å kunne benytte både godkjente frivillige ordninger og egen dokumentasjon, er det i prinsippet mulig å bruke alt biodrivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene for å oppfylle omsetningskravene. At det er åpnet for bruk av egen dokumentasjon, gir omsetterne tilgang til å kjøpe biodrivstoff fra aktører som av ulike grunner i dag ikke er sertifisert av en godkjent frivillig ordning.

Godkjente frivillige ordninger sertifiserer biodrivstoff over hele verden, og det er i utgangspunktet er mulig for alle aktører å sertifiseres.

**2.5.2 Endringsforslaget om å tydeliggjøre kravene til egen dokumentasjon***Oppfyllelse av bærekraftskriteriene*

Endringsforslaget tar sikte på å redusere risikoen for at regelverket feiltolkes, og derigjennom sikre at dokumentasjonskravene for bærekraftskriteriene oppfylles. I tillegg bidrar forslaget til å styrke Miljødirektoratets mulighet til å håndheve regelverket. Selv med endringsforslaget vil imidlertid mange av svakhetene ved systemet for egen dokumentasjon bestå.

Endringsforslagene bygger i stor grad på dagens veileder til omsetningskravene, som allerede skal være førende for dagens praksis. Vi ser likevel tilfeller av at regelverket praktiseres feil, og en tydeliggjøring av krav om dokumentasjon av bærekraftskriterier i forskriften anses derfor nødvendig for å styrke etterlevelsen.

Systemet vil fortsatt kun kreve etterskuddsvis kontroll. Det er ikke nærmere spesifisert hva som kan regnes som tilstrekkelig dokumentasjon, og det er ikke krav til godkjenning av revisorer. Det vil fortsatt være behov for at omsetter selv har inngående kjennskap til bærekraftskriteriene og hvordan oppfyllelsen kan dokumenteres.

For Miljødirektoratet vil det fortsatt være krevende å ha tilstrekkelige ressurser for tilfredsstillende kontroll av forsyningskjeden. Hvis kontrollsystemet skal ha lignende kvalitet som de godkjente frivillige ordningene, vil det blant annet kreve inngående kunnskap til regler, prosedyrer og praksis for godkjente frivillige ordninger og kryssjekking av omsetters dokumentasjonssystem opp mot denne kunnskapen. Miljødirektoratets



kontroll vil fortsatt begrense seg til dokumenttilsyn fordi vi ikke har hjemmel til å gjennomføre stedlig tilsyn av utenlandske biodrivstoffprodusenter. En iboende svakhet vil fortsatt være at systemet er reaktivt, gjennom at det kun kreves at kontroll skal gjøres etterskuddsvis.

#### *Kostnadseffektivitet*

For aktører som allerede følger veiledningen til Miljødirektoratet vil endringsforslaget ikke innebære noen endringer i administrative kostnader. Det vil heller ikke påvirke innkjøpsprisen på biodrivstoff.

Endringsforslaget bidrar i liten grad til å redusere de administrative kostnadene for Miljødirektoratet.

Et tydeligere regelverket kan imidlertid bidra noe til å redusere administrative kostnader i forbindelse med å sette seg inn i regelverket for omsettere og ved å veilede på regelverket for Miljødirektoratet. Dersom endringen resulterer i færre brudd, vil den også bidra til noe reduserte administrative kostnader ved kontroll og tilsyn for Miljødirektoratet.

#### *Tilgang på biodrivstoff*

Tilgangen på biodrivstoff vil ikke påvirkes for aktører som allerede praktiserer regelverket korrekt.

## 2.6 Oppsummering og anbefaling

Vi foreslår å tydeliggjøre krav til dokumentasjon av bærekraftskriteriene i forskriften:

- Opprinnelsen til råstoff skal dokumenteres.
- Kravet til dokumentasjon gjelder hele forsyningskjeden.
- Krav om at dokumentasjonen må være tilgjengelig for kontroll og kunne legges frem for Miljødirektoratet i minst fem år etter den enkelte transaksjonen av råstoffet, drivstoffet eller brenselet.

Endringene bygger på krav som følger av dagens forskrift og veiledning om hvordan disse kravene kan oppfylles. Forslagene til presisering av dokumentasjonskrav bør ses i sammenheng med foreslåtte presiseringer i krav til revisjon i kapittel 3, som skal bidra til styrket etterlevelse av regelverket.

Biodrivstoff, og særlig enkelte typer avansert biodrivstoff, er svindelutsatt.

Forsyningskjedene er svært komplekse og dermed krevende å kontrollere. For at biodrivstoff brukt i Norge skal bidra til å redusere globale klimautslipp er det blant annet viktig å stille tydelige krav til bærekraft og ha gode kontrollsystemer for å følge opp kravene.

Godkjente frivillige ordninger er del av et omfattende EU-koordinert system for å sikre oppfyllelse av bærekraftskriteriene, og har etter vårt syn høy systemkvalitet. Muligheten til å bruke egen dokumentasjon har imidlertid klare svakheter. Endringsforslaget vil kunne redusere risikoen for feil praktisering av dagens regelverk. Forslaget bidrar også til å styrke Miljødirektoratets mulighet til å håndheve regelverket.

Selv om endringsforslaget innføres, vil det være flere svakheter ved egen dokumentasjon på bærekraftskriteriene. Fordi systemkvaliteten er langt lavere, vurderer vi at risikoen for brudd på bærekraftskriteriene er høyere ved bruk av egen dokumentasjon enn ved bruk av godkjente frivillige ordninger. I tillegg forutsetter tilfredsstillende kontroll av egen dokumentasjon betydelige ressurser av Miljødirektoratet. Den økte ressursbruken for egen dokumentasjon reflekteres i det foreslåtte differensierte gebyret for kontrolltiltak etter rapportering (kapittel 6).

RED II inneholder større endringer i kravene til dokumentasjon. I forbindelse med eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett, vil kravene til dokumentasjon av bærekraftskriterier gjennomgås på nytt, inkludert muligheten til å kunne fremlegge egen dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene.

## 3. Endringer i krav til revisjon

### 3.1 Forslag til endringer

Vi foreslår følgende endringer i kravene til revisjon i § 3-11:

1. Presisering av at massebalansesystemet skal være gjenstand for uavhengig revisjon.
2. Presisering av at dokumentasjon fra hele forsyningskjeden skal omfattes av den uavhengige revisjonen, dersom det ikke fremlegges dokumentasjon fra en godkjent frivillig ordning.

### 3.2 Bakgrunn

#### 3.2.1 Miljødirektoratets erfaringer

Kravene til revisjon i § 3-11 trådte i kraft 1. januar 2014, og er en gjennomføring av RED I artikkel 18 nr. 3, som stiller krav om "uavhengig kontroll". Kravene i produktforskriften er ikke endret siden den gang. Omsetningskravene og forsyningskjedene for biodrivstoff har derimot endret seg mye, som beskrevet i kapittel 2.

I RED II har dokumentasjonskravene blitt videreført og utviklet i artikkel 30. Plikten til kontroll er formulert på samme måte som i RED I, og hovedformålet er fortsatt at systemene skal være "nøyaktige, pålitelige og sikret mot svindel". EU-kommisjonen har i tillegg vedtatt en gjennomføringsforordning (forordning (EU) 2022/996), som angir nærmere regler for verifikasjon av bærekraftskriterier m.m. Disse reglene er foreløpig ikke gjennomført i norsk rett.

Miljødirektoratets erfaringer med å håndheve omsetningskravene har tydeliggjort behovet for endringer i kravene til revisjon. De seneste årene har Miljødirektoratet avdekket flere avvik og brudd på omsetningskravene uten at dette nødvendigvis har vært påpekt av omsetternes revisorer.

En identifisert svakhet er blant annet at kravene til revisjon i § 3-11 er generelle og på et overordnet nivå, som har ført til ulik praksis blant revisorene. Videre er det uklart i hvilken grad omsetternes massebalansesystem blir revidert, og hvordan revisjon gjennomføres ved bruk av egen dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Det varierer også om og i hvilken grad revisor sjekker oppfyllelse av omsetningskravet, inkludert avtaler om samlet oppfyllelse.

#### 3.2.2 Kravene til revisjon påvirkes også av andre endringsforslag

Andre endringsforslag vil også få følger for omfanget av revisjonen. For eksempel foreslås det i kapittel 8.2. å endre rapporteringsplikten angitt i § 3-10 fra "rapporteringsplikt på bærekraftskriterier", til "rapporteringsplikt på omsetningskrav og bærekraftskriterier". For revisor innebærer endringen at det også må kontrolleres at drivstoffet er rapportert til

riktig formål, hvis omsetter er omfattet av flere omsetningskrav. Dette skyldes at kravet om revisjon er koblet direkte til rapporteringen etter § 3-10.

Konsekvenser for revisor av andre endringsforslag vurderes i kapittelet om den aktuelle endringen.

### 3.3 Gjeldende rett

Etter produktforskriften § 3-11 skal rapporteringen på oppfyllelse av bærekraftskriteriene være underlagt en uavhengig revisjon. Dette var som nevnt en gjennomføring av RED I artikkel 18 (3), som angir et krav om at medlemslandene skal kreve at opplysninger som rapporteres om oppfyllelse av bærekraftskriterier har vært gjenstand for en uavhengig kontroll av tilstrekkelig kvalitet. Dette skal bidra til å sikre at det brukes systemer som er nøyaktige, pålitelige og sikret mot svindel.

Verifikasjon av bærekraftskriterier er en viktig kontrollmekanisme for å sikre at biodrivstoffet som rapporteres i omsetningskravene oppfyller bærekraftskriteriene. Hvis oppfyllelse av bærekraftskriteriene ikke er dokumentert gjennom en frivillig ordning, skal revisor gjøre en mer omfattende, særskilt kontroll. Dette er beskrevet i Miljødirektoratets veileder til produktforskriften kapittel 3.<sup>22</sup>

Når omsetterne rapporterer på omsetningskravet, skal de legge ved dokumentasjon på gjennomført revisjon. Her skal det stå beskrevet hva revisor har sjekket i rapporteringen.

Det er rapporteringen etter § 3-10 som skal ha vært underlagt en uavhengig revisjon i henhold til § 3-11. Slik § 3-10 er formulert, knytter kontrollen seg til å sjekke oppfyllelse av bærekraftskriterier og massebalansesystem. Kravet om revisjon knytter seg formelt ikke til å sjekke at omsetterne faktisk oppfyller omsetningskravet eller at omsetterne har rapportert riktig mengde drivstoff til riktig formål.

I Miljødirektoratets veileder er det gitt utfyllende beskrivelser av kravene til revisjon, blant annet hva revisjonen som minimum bør omfatte og en liste med opplysninger som skal kontrolleres for hvert parti med biodrivstoff.<sup>23</sup> Miljødirektoratet oppfatter at det kan være noe varierende praksis mellom ulike revisorer. Dette dreier seg i hovedsak om hvilken kontroll av underliggende opplysninger som er gjort for biodrivstoff hvor oppfyllelse av bærekraftskriteriene ikke dokumentert med frivillige ordninger, og hvilken kontroll som er gjort av massebalansesystemet til omsettere. Miljødirektoratet har påpekt i brev til flere omsettere at det er mangelfull beskrivelse av kontroll av massebalansesystemet i revisors dokumentasjon på gjennomført kontroll.

<sup>22</sup> [12.5 Revisjon når frivillige ordninger ikke er benyttet - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>23</sup> [12 Krav til revisjon - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

## 3.4 Mer om endringsforslaget

### 3.4.1 Massebalansesystemet skal være gjenstand for uavhengig revisjon

Forslaget innebærer en tydeliggjøring av at massebalansesystemet også skal være en del av revisjonen. Dette følger av dagens forskrift, og er beskrevet i mer detalj i veilederen til omsetningskravet.

Likevel har Miljødirektoratet oppfattet at kravet er noe uklart for omsettere og revisorer, da vi har mottatt flere revisorbekreftelser hvor det ikke er beskrevet at massebalansesystemet er kontrollert. Miljødirektoratet har informert om dette avviket i tilbakemeldingsbrevet etter rapportering på omsetningskravene i 2022. De fleste av omsetterne leverte for 2023-rapporteringen en revisorbekreftelse som nevnte at massebalanse var sjekket av revisor.

### 3.4.2 Dokumentasjon fra hele forsyningskjeden skal dekkes av revisjonen hvis det ikke brukes dokumentasjon fra en godkjent frivillig ordning

Vi foreslår å presisere at dokumentasjon fra hele forsyningskjeden for biodrivstoffet skal dekkes av den uavhengige revisjonen, dersom det ikke er brukt godkjente frivillige ordninger for å dokumentere at bærekraftskriteriene er oppfylt.

Bruk av egen dokumentasjon forutsetter mer kompetanse om bærekraftskriteriene av både omsetter og revisor, enn hvis det benyttes godkjente frivillige ordninger, da de selv må forsikre seg om at alle de relevante kriteriene er oppfylt. Tydeliggjøringen av at dokumentasjon fra hele forsyningskjeden skal dekkes av kontrollen, synliggjør at både omsetter og revisor må ha kontroll på opplysningene bakover i forsyningskjeden.

I dagens veileder er det også beskrevet at dersom frivillige ordninger ikke er benyttet, må revisor gjøre en særskilt kontroll av de forsyningskjedene og aktørene som ikke er dekket. Miljødirektoratet forventer derfor at dette gjøres i dag, men som beskrevet over, har vi erfaringer med at det ikke alltid blir fulgt i praksis.

## 3.5 Konsekvenser

Endringsforslaget innebærer en tydeliggjøring av dagens regelverk og innebærer dermed ingen materielle endringer. Forskriftsfesting vil likevel kunne bidra til større grad av etterlevelse ved at aktører som i dag har en avvikende praksis får bedre forståelse av hva som forventes av den uavhengige kontrollen.

I den grad omsetternes revisjon i dag avviker fra beskrivelsen i veilederen, vil forskriftsforslaget kunne medføre økte administrative kostnader fordi kontrollen blir mer omfattende.

Endringsforslaget vil også bidra til mer lik praksis mellom ulike revisorer og omsettere. I tillegg kan det styrke Miljødirektoratets mulighet til å håndheve kravene, ettersom det er en fordel ved håndheving at forskriften er så tydelig som mulig.

Presiseringen av at dokumentasjon fra alle ledd i forsyningskjeden skal ha vært gjenstand for revisjon dersom det er benyttet egen dokumentasjon, kan bidra til å øke etterlevelsen av bærekraftskriteriene ved bruk av egen dokumentasjon.

Spesifiseringen av at revisor også skal sjekke massebalansesystemet til omsetteren, vil bidra til å redusere risikoen for at biodrivstoff rapporteres inn i oppfyllelsen av omsetningskravet flere ganger. Revisoren må da sjekke at omsetteren ikke har tatt ut flere partier fra massebalansesystemet enn det som er ført inn, i tillegg til de andre kravene i § 3-10a (massebalanse). Endringsforslaget vil gjøre det tydelig for omsetterne at massebalansesystemet også skal kontrolleres. Ettersom revisor skal gjøre dette etter dagens forskrift, ser Miljødirektoratet ikke at forslaget skal ha økonomiske konsekvenser av betydning for dem.

### 3.6 Oppsummering og anbefaling

Vi foreslår følgende endringer i kravene til revisjon i § 3-11:

1. Massebalansesystemet skal være gjenstand for uavhengig revisjon.
2. Presisering av at dokumentasjon fra hele forsyningskjeden skal omfattes av den uavhengige revisjonen, dersom det ikke fremlegges dokumentasjon fra en godkjent frivillig ordning.

Miljødirektoratets erfaringer med å håndheve omsetningskravene har tydeliggjort behovet for endringer i kravene til revisjon. Forslagene om endring av § 3-11 er presiseringer av dagens veiledning om hva revisor skal kontrollere. Ettersom kravene følger av dagens forskrift, vil det ikke være store konsekvenser verken for oppfyllelse av bærekraftskriterier eller kostnader.

Kravet om å sjekke massebalanse vil bidra til at alle revisorene sjekker dette.

I den grad revisjonen i dag avviker fra beskrivelsen i veilederen, vil det kunne medføre økte administrative kostnader ved revisjon for omsettere. I slike tilfeller kan det også bidra til økt etterlevelse av regelverket.

Endringsforslaget vil også bidra til mer lik praksis mellom ulike revisorer og omsettere. I tillegg kan det styrke Miljødirektoratets mulighet til å håndheve kravene, ettersom det er en fordel ved håndheving at forskriften er så tydelig som mulig.

At dokumentasjon fra hele forsyningskjeden skal kontrolleres dersom det er brukt egen dokumentasjon vil bidra til at kontrollsystemet for biodrivstoff der oppfyllelse av bærekraftskriteriene er dokumentert med egen dokumentasjon, styrkes.

Endringen i § 3-11 må også ses i sammenheng med endringsforslaget i § 3-10, hvor endringene gjør at revisor også må sjekke oppfyllelsen av omsetningskravene (kapittel 8.2.).

## 4. Oppdaterte regler for massebalansesystem

### 4.1 Forslag til endringer

Vi foreslår tre endringer i regelverket for massebalansesystem:

- Tydeliggjøring av regelverket. Disse forslagene innebærer ikke materielle endringer i regelverket, men vil tydeliggjøre dagens krav.
- Krav om at massebalansesystemet skal gjøres opp hver tredje måned.
- Ny regel om at en omsetter ikke kan rapportere opplysninger om bærekraftsegenskaper i et omsetningskrav når det har gått mer enn ett år fra det aktuelle partiet biodrivstoff eller biobrensel ble tatt inn på lokaliteten til partiet ble omsatt.

### 4.2 Bakgrunn

#### 4.2.1 Massebalansesystemets funksjon

Reglene om massebalanse ble tatt inn i produktforskriften sammen med EUs bærekraftskriterier i 2014, og er en gjennomføring av EUs fornybardirektiv I artikkel 18 (1).

Hovedformålet med massebalansesystemet er å sørge for sporbarhet for dokumentasjon på oppfyllelsen av bærekraftskriteriene. Systemet skal gjøre det mulig å spore opplysninger bakover i forsyningskjeden for biodrivstoff og sikre at biodrivstoff ikke telles dobbelt. Samtidig gir det en viss fleksibilitet for aktørene i forsyningskjeden. Dette skyldes at biodrivstoff av ulike kvaliteter kan blandes sammen, uten at opplysninger om bærekraftsegenskaper må følge nøyaktig innhold i den fysiske blandingen. Denne muligheten bidrar til å redusere kostnader knyttet til for eksempel etablering av parallell infrastruktur for ulike typer biodrivstoff.

Praktiseringen av massebalansesystemet blant omsettere har utviklet seg over tid, parallelt med økning i omsetningskravene og endringer i regelverket for fastsetting av avgifter. Miljødirektoratet har påpekt til flere omsettere at regelverket praktiseres mer fleksibelt enn det som er intensjonen, både i brev og på tilsyn.

Massebalansesystemet ligger til grunn for hvilke mengder biodrivstoff som rapporteres per år, både etter de ulike omsetningskravene i produktforskriften kapittel 3 og etter særavgiftsregelverket. Rapporteringen på omsetningskrav og avgifter utgjør også per i dag grunnlaget for bokføringen av biodrivstoff i det nasjonale utslippsregnskapet. Fordi regelverket for massebalanse i produktforskriften i praksis også legger rammer for innbetaling av særavgifter og er grunnlag for nasjonalt utslippsregnskap og rapportering til EU og FN, må også disse aspektene vurderes ved eventuelle endringer av regelverket. Vi har hatt dialog med Skatteetaten om de foreslåtte endringene i reglene for massebalansesystem.



## 4.2.2 Synspunkter i innspillsrunden

Drivstoffbransjen hadde flere innspill til og innvendinger mot Miljødirektoratets første skisserte forslag til innstramminger i reglene om massebalanse. På grunn av begrenset kapasitet til å utrede alle de skisserte endringsforslagene, har Miljødirektoratet foreslått mindre endringer i denne runden.

Drivkraft Norge har også spilt inn at det er behov for en fleksibilitetsmekanisme i omsetningskravene som gjør at omsettere kan overføre enn viss andel av under- eller overoppfyllelse til påfølgende år.

## 4.2.3 Behov for videre utredning

Endringene som er foreslått her, løser ikke alle utfordringene med regelverket for massebalanse. Vi anbefaler at mulige endringer i regelverket utredes videre på et senere tidspunkt i samarbeid med Skatteetaten. Ytterligere endringer bør også ses i sammenheng med krav som innføres i ETS2<sup>24</sup> og med en eventuell gjennomføring av RED II i norsk rett.

Miljødirektoratets vurdering er at unntaket vi har åpnet for i praksis, med å tillate allokering av bærekraftsegenskaper mellom biodrivstoff og fossilt drivstoff for omsettere, innebærer en betydelig fleksibilitet. Dersom rammene for massebalansesystemet strammes ytterligere inn på et senere tidspunkt, kan det vurderes om det er behov for en fleksibilitetsmekanisme som foreslått av Drivkraft Norge.

## 4.3 Gjeldende rett

### 4.3.1 Krav om massebalansesystem i produktforskriften

I henhold til produktforskriften § 3-10 første ledd skal omsetterne bruke et massebalansesystem ved den årlige rapporteringen av oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Samtidig som massebalansesystemet som nevnt over skal gi en viss fleksibilitet, må myndighetene ha kontroll på hvilke volum som rapporteres og omsettes per år, og kunne kontrollere at biodrivstoffet oppfyller bærekraftskriteriene.

Hovedreglene for praktisering av massebalansesystemet er at

- Partier med råstoff eller biodrivstoff med ulike bærekraftsegenskaper kan blandes.
- Opplysninger om partienes størrelse og bærekraftsegenskaper forblir knyttet til blandingen.
- Summen av alle partier som trekkes ut av blandingen skal beskrives som å ha de samme bærekraftsegenskapene i de samme mengdene som summen av alle partier som tilføres blandingen.

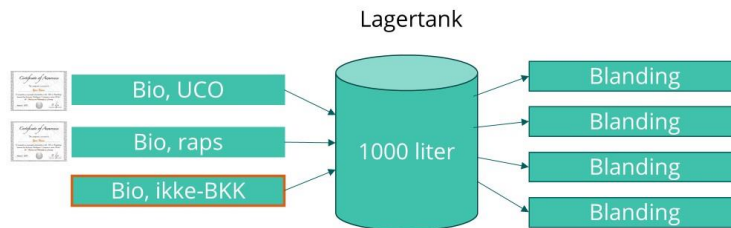
Kravene til massebalansesystem gjelder for hele forsyningskjeden for biodrivstoff, og omsetter skal sørge for at aktører bakover i forsyningskjeden oppfyller kravene.

<sup>24</sup> [Endringer i klimakvoteforskriften som følge av ETS2 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

Figur 4 illustrerer hovedprinsippene for massebalansesystemet, altså at biodrivstoff med ulike egenskaper kan blandes fysisk, og at aktørene har en viss frihet til å allokere egenskaper på drivstoffet som tas ut av blandingen.

Summen av volumer og bærekraftsegenskaper på biodrivstoff som tas ut av systemet i en tidsperiode, kan ikke overstige summen av volumer og bærekraftsegenskaper som er tilført systemet. Figuren nedenfor illustrerer hva som skjer fysisk på en lagertank hvor ulike biodrivstoff blandes. Under figuren har vi inntatt en tabell som viser hvordan ulike uttak av drivstoff kan bokføres. Det er mulig å splitte opp inngående partier i flere uttak.

### Fysisk



### Bokføring massebalanse

Innførsel			På lager			Uttak		
Parti	Type	Volum	Parti	Type	Volum	Parti	Type	Volum
1	Biodrivstoff, UCO	300	4	Blanding	700	5	Biodrivstoff, ikke bærekraftskriterier	200
2	Biodrivstoff, raps	200				6	Biodrivstoff, UCO	300
3	Biodrivstoff, ikke bærekraftskriterier	200				7	Biodrivstoff, raps	100
						8	Biodrivstoff, raps	100
<b>SUM</b>		<b>700</b>				<b>SUM</b>		<b>700</b>
<b>SUM bio iht. bærekraftskriterier</b>		<b>500</b>				<b>SUM bio iht. bærekraftskriterier</b>		<b>500</b>

Figur 4 Illustrasjon av prinsippene for massebalansesystemet.

Produktforskriften § 3-10 gir i utgangspunktet ikke adgang til å allokere egenskaper mellom biodrivstoff og fossilt drivstoff.<sup>25</sup> Miljødirektoratet har likevel åpnet opp for at dette er tiltatt for "omsettere som er omfattet av omsetningskravene i produktforskriften §§ 3-3 til 3-4, og som kun håndterer ferdige drivstoffprodukter til sluttmarkedet".<sup>26</sup> Det reduserer behovet for tankinfrastruktur når drivstoff til ulike formål som typisk deler samme infrastruktur er regulert ulikt av omsetningskravene. Det bidrar dermed til en mer kostnadseffektiv forsyning av drivstoff.

<sup>25</sup> Allokering av egenskaper mellom fossilt drivstoff og biodrivstoff betyr at bærekraftsegenskaper for biodrivstoff kan tilskrives en drivstoffblanding som fysisk inneholder mindre biodrivstoff enn det som tilskrives, og motsatt. Dette innebærer at opplysninger om bærekraftsegenskaper for biodrivstoff ikke trenger å korrespondere med det fysiske innholdet av biodrivstoff i en blanding.

<sup>26</sup> Se kapittel 10 i Miljødirektoratets veileder til produktforskriften kapittel 3: [10 Massebalansesystemet - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no)

Miljødirektoratet vurderer ikke å endre dette nå, men forslaget innebærer visse innstramminger som vil bedre myndighetenes kontroll med massebalansesystemet. Allokering av egenskaper mellom biodrivstoff og fossilt drivstoff er imidlertid ikke tillatt for verifikasjon av bærekraftskriteriene etter RED II.<sup>27</sup> Dette vil derfor kunne endre seg ved en eventuell fremtidig gjennomføring av RED II i norsk rett.

I Miljødirektoratets veileder til produktforskriften kapittel 3 er det detaljert beskrevet hvordan omsetterne skal praktisere massebalansesystemet, særlig med hensyn til hvordan egenskaper skal forbli knyttet til blandingen.

Det fremgår blant annet at massebalansesystemet skal avgrenses til et sted aktøren disponerer. Med sted menes en geografisk lokalitet med klare avgrensninger, hvor produktene som inngår i massebalansesystemet normalt vil være i fysisk kontakt. Et sted kan for eksempel være flere siloer eller tanker, men disse skal befinne seg på samme fysiske lokalitet, som er klart avgrenset. Dette ønsker vi nå å presisere i forskriften.

I veilederen er det også angitt at oppgjør av massebalansesystemet på en bestemt fysisk lokalitet skal avgrenses i tid. Det vil si at aktørene regelmessig skal gjøre opp regnskap over bærekraftsegenskaper på hver enkelt lokalitet. Maksimal tidsperiode avgrenses til en periode som er hensiktsmessig for den aktuelle lokaliteten, noe som normalt ikke bør være lenger enn tre måneder. Dette gjelder særlig for steder der leveranser inn og ut skjer kontinuerlig over hele året og ikke er sesongavhengig. Miljødirektoratet foreslår å forskriftsfeste tidsavgrensningen.

#### 4.3.2 Koblinger mellom produktforskriften og særavgiftsforskriften

Omsetningskravet er koblet til særavgiftsforskriften ved at *omsatt mengde drivstoff og biodrivstoff*, som er grunnlaget for beregning av oppfyllelse av omsetningskravet, skal tilsvare det volum drivstoff som en omsetter har vært ansvarlig for å betale avgift for i det gjeldende året. Dette gjelder også hvis drivstoffet er unntatt fra eller fritatt for særavgifter.<sup>28</sup>

I utgangspunktet gjelder det et fysisk prinsipp ved beregning av særavgifter. Det fysiske prinsippet betyr at avgifter beregnes ut ifra dokumentasjon fra produsent som viser fysisk andel biodrivstoff i drivstoffet. Dette følger av særavgiftsforskriften § 3-6-2 (5). I mai 2021 ble det tatt inn en bestemmelse som gjør det mulig å bruke et massebalansesystem etter

---

<sup>27</sup> Dette er gitt av en gjennomføringsforordning under RED II for verifikasjon av bærekraftskriteriene som EU-kommisjonen vedtok i juni 2022, i medhold av RED II artikkel 30 (8). Her har Kommisjonen tydeliggjort at i blandinger med biodrivstoff og fossilt drivstoff, skal informasjon om bærekraftsegenskaper på blandingen korrespondere med den fysiske andelen biodrivstoff i blandingen. Se artikkel 19 i gjennomføringsforordningen: [Implementing regulation - 2022/996 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0996&from=do)

<sup>28</sup> Det vil si at det er volum som en omsetter hadde vært ansvarlig for å betale avgifter for, dersom det hadde vært ilagt avgift. For eksempel er ikke biodrivstoff som ikke går til veitrafikk ilagt avgift i dag, men det skal likevel regnes med i omsatt mengde.

produktforskriften § 3-10 for avgiftsgrunnlag og beregning av avgifter i særavgiftsforskriften. Dette gjelder for beregning av CO<sub>2</sub>-avgift, veibruksavgift for bensin/bioetanol, veibruksavgift på diesel/biodiesel.

## 4.4 Utfordringer med dagens regelverk og praksis

Oppsummert, er det tre hovedutfordringer med reglene om massebalanse i produktforskriften og praktiseringen av dette i dag:

- Regelverket er uklart.
- Koblingene mellom særavgiftsforskriften og produktforskriften slik det er i dag er komplisert, og innebærer risiko for ulik rapportering.
- Dagens praksis gir en usikkerhet i det nasjonale utslippsregnskapet.

Under gjennomgås disse tre punktene i mer detalj.

### 4.4.1 Regelverket er uklart

Reglene om massebalansesystemet er på et overordnet nivå, noe som gjør det krevende å håndheve for Miljødirektoratet og også kan føre til ulik praksis blant omsettere.

Omsetterne må ta hensyn til mange aspekter i tillegg til å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriterier og andeler biodrivstoff, som logistikk for effektiv forsyning av drivstoff til ulike markeder og tekniske egenskaper på drivstoffet de leverer. Praktiseringen av massebalansesystemet kan variere avhengig av hvordan hver enkelt omsetter har innrettet sin logistikk og tankinfrastruktur, og hvilke marked de forsyner drivstoff til.

Opplysninger om bærekraftsegenskaper og størrelsen på partiene som tilføres en blanding skal forbli *knyttet til blandingen* (§ 3-10 første ledd bokstav b). Etter det Miljødirektoratet kjenner til, er det utbredt praksis i bransjen at massebalansesystemene først gjøres opp på slutten av året. Det betyr at omsetterne ikke bestemmer seg for hvilke partier med biodrivstoff som er omsatt før året er omme, og før de ser hva de trenger for akkurat å oppfylle omsetningskravene. Denne praksisen innebærer at det er risiko for at biodrivstoffet med tilhørende egenskaper som rapporteres omsatt i ett gitt år ikke er tilstrekkelig knyttet til blandingen til drivstoffet som faktisk er omsatt i det gjeldende året.

Miljødirektoratet har sett eksempel på at regelverket har blitt tolket slik at dersom et parti med biodrivstoff på noe som helst tidspunkt har vært innom en terminal, kan partiet bokføres "på lager" på terminalen i flere år. Kontroll av bærekraftsdokumentasjon som er flere år gammel er krevende, blant annet vil det være vanskelig å kontrollere at et sett med bærekraftsegenskaper ikke er telt flere ganger. Vi ser av den grunn at det vil være hensiktsmessig å forskriftsfeste hvor lenge et sett bærekraftsopplysninger kan sies å være knyttet til blandingen.

Basert på tilsyn, gjennomgang av rapportering på omsetningskravene og dialog med omsetterne, er Miljødirektoratets forståelse at de fleste omsettere allokere egenskaper

mellom fossilt drivstoff og biodrivstoff med hovedformål å *akkurat* oppfylle omsetningskrav. Det er altså et annet formål for allokeringen enn det som var bakgrunnen for Miljødirektoratets vurdering ved unntaket i veileder, som beskrevet i kapittel 4.3.1.

Ulempen med at dette skjer i utstrakt grad er at den fysiske andelen biodrivstoff ikke bare avviker fra den rapporterte per sektor for hver enkelt omsetter, men at den avviker mellom omsettere og mellom ulike år. Dette avviket vil imidlertid utjevne seg totalt sett for alle omsettere og over flere år. Det skaper likevel usikkerheter i Norges utslippsregnskap og kan potensielt svekke styringseffektiviteten med omsetningskravene som virkemiddel i klimapolitikken.

#### 4.4.2 Koblingen mellom særavgiftsforskriften og produktforskriften er komplisert

Særavgiftsforskriften og produktforskriften henviser til hverandre, men har ulike rapporteringsregimer, begrepsbruk og frekvens på rapporteringen. Rapportering på omsetningskravet skjer årlig. Etter avgiftsregelverket skal omsetterne ha løpende oversikt over hva de tar ut fra godkjente lager og de skal rapportere månedlig til Skatteetaten. Dersom de benytter massebalansesystem for rapporteringen til Skatteetaten, skal de dokumentere uttak av biodrivstoff med bærekraftsdokumentasjon.

De ulike regimene kan gjøre det krevende for omsetterne å forstå sammenhengen, samtidig som det er noe mer utfordrende for Miljødirektoratet, og trolig også Skatteetaten, å håndheve rapporteringspliktene. For særavgiftene er det adgang til egen retting/korrigerende i tilfeller der avgiftspliktige oppdager feil i fastsettingen de har gjort tidligere. Miljødirektoratet er kjent med at flere omsettere bruker etterkorrigering av avgiftsrapportering som følge av at de ikke ønsker å overoppfylle omsetningskravene. Særavgiftsregelverket åpner kun for å korrigere faktiske feil. Etter Miljødirektoratets forståelse, praktiseres imidlertid korrigerende ofte slik at rapporterte volumer avstemmes mot det som er rapportert i omsetningskravene ved årsslutt, og ikke som følge av faktiske feil i rapporteringen til Skatteetaten.

Korrigerende har noen negative konsekvenser for kontrollmuligheter når det gjelder rapporteringen på omsetningskravet. Blant annet blir rapporteringsregimene unødvendig komplisert, fordi både myndigheter og omsettere må forholde seg til datasett som endres. Miljødirektoratet bruker for eksempel ressurser på å kontrollere omsatt mengde rapportert i omsetningskravet mot volum som er rapportert til Skatteetaten. Dersom omsetterne korrigerer disse tallene etter Miljødirektoratets kontroll, medfører det ekstra arbeid. Kontroll av massebalansesystem og dokumentasjon som tas ut fortløpende gjennom året vil heller ikke ha noen verdi, dersom volumene uansett korrigeres. Miljødirektoratet ser derfor behov for å innføre en regel om hvor ofte massebalansesystemet skal gjøres opp etter produktforskriften.

### 4.4.3 Rapportering på omsetningskrav er sentralt for nasjonalt utslippsregnskap

SSB er ansvarlig for det nasjonale utslippsregnskapet. SSB henter selv inn statistikk for bruk av biodrivstoff, men har til nå brukt rapportering på særavgifter og omsetningskrav som datakilde på volum biodrivstoff i det nasjonale utslippsregnskapet.

I det nasjonale utslippsregnskapet er hovedregelen at de fysiske utslippene inkluderes i hver næring/utslippskilde og per år. For biodrivstoff betyr det at det nasjonale utslippsregnskapet ideelt sett skulle hatt informasjon om fysiske mengder fordelt på ulike næringer, kilder og år. Bruk av data som rapporteres basert på et massebalansesystem som åpner opp for å allokere egenskaper mellom fossilt drivstoff og biodrivstoff, som er utbredt praksis i dag, innebærer en usikkerhet eller feilkilde i de totale utslippene per år og i nærings- eller kildeinndelingen i det nasjonale utslippsregnskapet.

Risikoen for at det er betydelige avvik mellom hva som fysisk er omsatt av biodrivstoff og hva som rapporteres som omsatt, blir også større når regelverket for hvilke opplysninger som kan sies å være knyttet til blandingen er uklar (som beskrevet i punkt 4.4.1 over).

## 4.5 Mer om endringsforslagene og vurdering av konsekvenser

Vi foreslår tre endringer i reglene om massebalansesystemet:

- Flytte krav til massebalansesystem i en egen bestemmelse og presisere at massebalansesystemet skal være avgrenset til en bestemt lokalitet.
- Krav til at massebalansesystemet skal gjøres opp hver tredje måned.
- Krav til at omsetter ikke kan rapportere opplysninger om bærekraftsegenskaper i et omsetningskrav når det har gått mer enn ett år fra det aktuelle partiet biodrivstoff eller biobrensel ble tatt inn på lokaliteten til partiet ble omsatt.

Under gjennomgår endringsforslagene og vurdering av konsekvenser.

### 4.5.1 Flytte bestemmelse om massebalansesystem og krav til avgrensning til lokalitet

Vi foreslår å etablere en ny bestemmelse om massebalansesystemet, slik at dette flyttes fra dagens § 3-10 om rapportering. I tillegg foreslår vi å presisere at massebalansesystemet skal være avgrenset til en bestemt lokalitet. Med dette menes en geografisk lokalitet med klare avgrensninger, hvor produktene som inngår i massebalansesystemet normalt vil være i fysisk kontakt. Dette kan for eksempel være flere siloer eller tanker.

Endringene er å anse som presisering av gjeldende regelverk. Forslaget har blant annet til formål å redusere risikoen for at omsetterne og andre aktører (som revisorer) misforstår regelverket. Ved å tydeliggjøre at massebalansesystemet skal avgrenses til en bestemt lokalitet, vil det bli noe tydeligere hva som menes med *knyttet til blandingen*.

#### 4.5.1.1 Konsekvenser

##### *Sporbarhet og mulighet for kontroll*

Endringene vil føre til noe enklere håndheving for Miljødirektoratet og lavere risiko for en praktisering av massebalansesystemet som ikke er i tråd med formålet med regelverket. For omsettere som har forholdt seg til dagens veiledning, vil ikke endringen påvirke praktiseringen.

Miljødirektoratet understreker at det fortsatt vil bero på en konkret vurdering hvorvidt bærekraftsegenskapene kan sies å være knyttet til blandingen på den enkelte lokalitet. Det vil eksempelvis bero på gjennomstrømming av (bio)drivstoff i den aktuelle perioden.

##### *Kostnadseffektivitet*

Endringsforslaget er først og fremst et pedagogisk grep. Ved å skille ut krav til massebalansesystemet i en egen bestemmelse, blir det tydeligere at dette er et selvstendig krav som omsettere skal forholde seg til. Dette kan styrke etterlevelse og håndheving av kravet. Vi forventer imidlertid ikke at det vil påvirke kostnadene med forsyning av drivstoff i nevneverdig grad.

Kravet til at massebalansesystemet skal avgrenses til en fysisk lokalitet antas i svært liten grad å medføre kostnader for omsettere, ettersom dette allerede er en forutsetning for å kunne oppfylle kravet om at bærekraftsdokumentasjon skal være knyttet til blandingen. Dersom aktører har basert bærekraftsdokumentasjon på volumer ved flere lokasjoner, vil forskriftsforslaget nødvendigvis gjøre en omlegging av praksis, som kan få visse kostnadmessige konsekvenser.

Endringen kan bidra til noe reduserte administrative kostnader for Miljødirektoratet som følge av at regelverket er enklere å håndheve.

#### 4.5.2 Krav til at massebalansesystemet skal gjøres opp hver tredje måned

Miljødirektoratet foreslår å innføre krav om oppgjør av massebalansesystemer hver tredje måned for omsettere.

På innspillsmøte 14. februar 2024 presenterte Miljødirektoratet en mulig endring med krav til *månedlige* oppgjør av massebalansesystemet, i tråd med rapporteringsregimet i avgiftsregelverket. Etter innspill fra bransjen, som beskriver utfordringer med dette, har vi justert forslaget til hver tredje måned. Dette er i tråd med beskrivelsen av hvordan regelverket for massebalansesystem *bør* praktiseres i veilederen i dag, og er i tillegg et krav til alle som skal sertifiseres med en frivillig ordning godkjent av EU-kommisjonen.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Dette er gitt av en gjennomføringsforordning under RED II for verifikasjon av bærekraftskriteriene som EU-kommisjonen vedtok i juni 2022, i medhold av RED II artikkel 30 (8). Denne inneholder blant annet regler for tidsavgrensning av massebalansesystemet. Tidsperioden for å oppnå massebalanse skal være 12 måneder for

Kravet betyr at omsetterne regelmessig, og som minimum hver tredje måned, skal bokføre følgende oversikt over volum (fossilt drivstoff og biodrivstoff) og bærekraftsegenskaper som

- stod på lokaliteten ved inngangen av perioden,
- ble tatt inn på lokaliteten i løpet av perioden,
- ble tatt ut av lokaliteten i løpet av perioden,
- står på lokaliteten ved utgangen av perioden.

Omsetterne skal ha denne oversikten over massebalansesystemet for hver enkelt geografisk lokalitet de håndterer drivstoff på.

Hva som kan overføres av bærekraftsegenskaper ved slutten av perioden til neste (altså biodrivstoff med tilhørende bærekraftsegenskaper som bokføres å stå på lager ved utgangen av perioden), vil følge av regelverket for hva som kan sies å være *knyttet til blandingen* og for allokering av egenskaper mellom biodrivstoff og fossilt drivstoff. I tillegg vil det, i kombinasjon med det foreslåtte kravet i kapittel 4.5.3, ikke være mulig å rapportere opplysninger om bærekraftsegenskaper i et omsetningskrav når det har gått mer enn ett år fra det aktuelle partiet biodrivstoff eller biobrensel ble tatt inn på lokaliteten til partiet ble omsatt.

#### 4.5.2.1 Konsekvenser

##### *Sporbarhet og mulighet for kontroll*

Endringen vil gjøre kontroll og håndheving enklere for myndighetene. Regelendringen vil føre til at omsetterne i større grad må ha *løpende* kontroll over hva de omsetter i løpet av året for rapporteringen på omsetningskravet. Endringen vil føre til mindre risiko for at volumene biodrivstoff som rapporteres i omsetningskravet ikke er *knyttet til blandingen*. Det vil også begrense muligheten for å "korrigere" omsatt mengde biodrivstoff til Skatteetaten i etterkant av året. Dette skyldes at det er de regelmessige oppgjørene av massebalansesystemet som skal ligge til grunn for volumene som rapporteres i omsetningskravet. Når oppgjøret må gjøres regelmessig, vil det som innrapporteres som omsatt under et omsetningskrav bli mer i tråd med det som faktisk er omsatt og det som allerede er rapportert til Skatteetaten månedlig.

Endringen vil også gjøre det enklere for Miljødirektoratet å fange opp praksis som er i strid med regelverket, fordi vi enklere kan avdekke om omsettere "flytter" et bestemt parti med bærekraftsegenskaper mellom år, uten tilknytning til den fysiske blandingen. Det kan også redusere risikoen for feil, ved at omsetterne må jobbe mer systematisk med å ha oversikt over bærekraftsdokumentasjon gjennom året.

---

produsenter av skogsbiomasse og biomasse fra jordbruk. For andre aktører skal massebalansen oppnås på 3 måneder, og massebalanseperioden bør korrespondere med kalenderåret. På slutten av massebalanseperioden, bør opplysninger om bærekraftsegenskaper som overføres til neste periode stemme med det som fysisk er på lager. Se artikkel 19 i gjennomføringsforordningen: [Implementing regulation - 2022/996 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)



*Kostnadseffektivitet*

Fram til nå, har vi ikke sett eksempler på omsettere som følger veiledningen om at tidsperioden for oppgjør av massebalansesystemet *normalt ikke bør være lenger enn tre måneder*. Regelverksendringen som er foreslått her, vil altså bety at flere omsettere må endre praksis. Endringen betyr ikke at omsetterne skal rapportere hver tredje måned til Miljødirektoratet, men de regelmessige oppgjørene må være tilgjengelige ved tilsyn og kontroll.

Det vil kunne medføre noe økte administrative kostnader for omsettere å få på plass systemer for oppgjør minimum fire ganger i året, istedenfor én gang. Omsettere skal imidlertid uansett rapportere hva de har omsatt av fossilt drivstoff og biodrivstoff månedlig til Skatteetaten.

Drivkraft Norge har gitt innspill på at krav om oppgjør av massebalansesystem hver måned, som opprinnelig foreslått, vil gi høyere administrative kostnader enn ett årlig oppgjør. Bransjen informerte også om at dokumentasjon på bærekraftsegenskaper kan komme 30-90 dager etter en leveranse av biodrivstoff, og i noen tilfeller ikke før ved årsslutt.

Et krav om oppgjør hver *tredje* måned vil i stor grad redusere den administrative byrden sammenliknet med månedlig oppgjør, og samtidig hensynta de fleste forsinkelsene i forsyningskjeden som er innenfor vanlig praksis. ISCC, som er den største frivillige ordningen for bærekraftskriterier, krever for eksempel at bærekraftsdokumentasjon skal utstedes senest 30 dager etter en fysisk leveranse.<sup>30</sup> Der det er større forsinkelser enn dette i dag, må omsetterne forsikre seg om å få dokumentasjon i tide, for eksempel gjennom å stille krav til sine leverandører. Dette gjelder også ved kjøp og salg av biodrivstoff mellom omsettere ved delt tankinfrastruktur.

Endringen vil kunne redusere fleksibiliteten omsetterne bruker i dag for å akkurat oppfylle omsetningskrav noe. Det vil derfor kunne gi økte administrative kostnader for planlegging for å unngå å overoppfylle omsetningskravet. Det kan alternativt føre til høyere kostnader knyttet til at omsetningskravene overoppfylles i større grad. Fordi omsetterne fortsatt har adgang til å allokere egenskaper mellom biodrivstoff og fossilt drivstoff, vurderer Miljødirektoratet at endringene ikke vil innebære økte kostnader knyttet til selve tankinfrastrukturen.

Oppsummert, vurderer vi at et krav om oppgjør av massebalansesystemet hver tredje måned, vil øke de administrative kostnadene noe, men i begrenset grad. Fordi det totalt sett er samme volum biodrivstoff og bærekraftsegenskaper en omsetter skal håndtere, vil

---

<sup>30</sup> [ISCC EU 203 Traceability and Chain of Custody \(iscc-system.org\)](https://iscc-system.org)

oppgjørene hver tredje måned være av mindre omfang enn ved ett årlig oppgjør. I tillegg skal omsetterne allerede rapportere månedlig til Skatteetaten. Miljødirektoratet vurderer at kostnadsøkningen trolig ikke vil gi merkbare utslag i pumpeprisen for drivstoff. Den største konsekvensen er at omsetterne får noe redusert fleksibilitet til å allokere biodrivstoff og bærekraftsegenskaper for å akkurat oppfylle omsetningskravet. Miljødirektoratet vil understreke at dette er en fleksibilitet som ikke er formålet med massebalansesystemet i utgangspunktet, men som har utviklet seg som en konsekvens av adgangen til å allokere egenskaper mellom biodrivstoff og fossilt drivstoff.

Drivkraft Norge har gitt innspill på behov om fleksibilitet. Miljødirektoratets vurdering er at dersom det skal være en fleksibilitetsmekanisme for å oppfylle omsetningskravet, så bør det være en egen bestemmelse, som er tydelig atskilt fra massebalansesystemet. Dette kan eventuelt utredes på et senere tidspunkt, dersom det skal utredes større endringer av massebalansesystemet.

For Miljødirektoratet vil endringene kunne gi reduserte administrative kostnader, da det vil være enklere å kontrollere og håndheve regelverket. Tydeliggjøringen kan også potensielt bidra til reduserte administrative kostnader for avgiftsmyndighetene.

#### *Andre forhold*

Endringsforslaget gir et tydeligere regelverk, som trolig fører til at det blir mindre variasjon i praksis blant omsetterne.

Fordi forslaget gir noe redusert fleksibilitet, vil endringen kunne være noe konkurransevridende i favør av større aktører. Dette skyldes at større aktører har mer kapasitet og ressurser til å optimalisere for å akkurat treffe omsetningskravet.

Forslaget vil også redusere risikoen for at det er avvik mellom volumet biodrivstoff som rapporteres årlig og som fysisk omsettes per år, ved at opplysninger som rapporteres i større grad er knyttet til blandingen som er omsatt. Endringen vil derfor redusere usikkerheten i det nasjonale utslippsregnskapet.

### 4.5.3 Et sett bærekraftsegenskaper kan ikke rapporteres i et omsetningskrav når det omsettes mer enn ett år etter innførsel på en lokalitet

Miljødirektoratet foreslår å ta inn et krav om at et sett med opplysninger om bærekraftsegenskaper ikke kan brukes ved rapporteringen på et omsetningskrav når det har gått mer enn ett år fra det aktuelle partiet biodrivstoff eller biobrensel ble tatt inn på lokaliteten til det omsettes. Dersom partiet ikke omsettes innen ett år etter innførsel, vil opplysningene ikke lenger kunne anses som knyttet til blandingen.

Hvor lenge et sett med bærekraftsegenskaper kan oppbevares etter dagens regelverk, før det ikke lenger kan brukes ved rapporteringen på omsetningskravene, avhenger av hvor lenge det kan sies å være knyttet til blandingen på en lokalitet. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Vi foreslår derfor å presisere at grensen går ved ett år, regnet fra det tidspunktet det aktuelle partiet biodrivstoff eller biobrensel ble tatt inn på lokaliteten.

#### **4.5.3.1 Konsekvenser**

##### *Sporbarhet og mulighet for kontroll*

Krav om at ett sett med bærekraftsopplysninger maksimalt kan oppbevares i ett år på en lokalitet for å brukes i rapporteringen på et omsetningskrav, vil forenkle Miljødirektoratets kontroll med etterlevelsen av regelverket. Det er i hovedsak to fordeler

- Det vil bli lettere å fange opp eventuell dobbelttelling av bærekraftsegenskaper for biodrivstoff.
- Det vil bli enklere å kontrollere den underliggende dokumentasjonen på oppfyllelse av bærekraftskriteriene.

For å kunne kontrollere at summen av alle partier som trekkes ut av en blanding har de samme bærekraftsegenskapene i de samme mengdene som summen av alle partier som tilføres blandingen (§ 3-10 bokstav c), må Miljødirektoratet i utgangspunktet kontrollere massebalansesystemet i hele perioden fra et parti er tatt inn på lager til det tas ut.

Etter dagens regelverk er det ikke angitt et bestemt tidsrom for hvor lenge et sett med bærekraftsopplysninger kan sies å være knyttet til blandingen på en lokalitet. Vi har, som sagt, sett eksempler på at ett sett med bærekraftsopplysninger har vært oppbevart på en lokalitet i fem år før det ble rapportert inn i et omsetningskrav. Dersom opplysninger om bærekraftsegenskaper ikke lenger kan brukes dersom det omsettes mer enn ett år etter innførsel, vil det kun være behov for en kontroll av massebalansesystemer 1-2 år tilbake i tid. Dette vil gjøre det lettere å kontrollere eventuell dobbelttelling av samme bærekraftsdokumentasjon (punkt 1).

Punkt 2 innebærer at det også vil bli enklere å kontrollere underliggende opplysninger for hvert enkelt parti, fordi opplysningene ikke stammer fra langt tilbake i tid. Miljødirektoratet skal kunne kontrollere underliggende dokumentasjon hos aktører bakover i forsyningskjeden for biodrivstoffet. Det er betydelig mer krevende å få tilgang til dokumentasjon som har sin opprinnelse flere år tilbake i tid. Det er også større risiko for at forsyningskjeden er endret, slik at det for eksempel er vanskelig å spore opp de relevante råstoffleverandører for den aktuelle bærekraftsdokumentasjonen.

Utover dette, kan bærekraftskriteriene og reglene for klassifisering av råstoff endres med tiden. For eksempel har kravet til maksimalt klimagassutslipp over livsløpet blitt strammet inn. Den foreslåtte endringen reduserer derfor også risikoen for at biodrivstoff som oppfyller utdaterte bærekraftskriterier rapporteres i omsetningskravet.

### *Kostnadseffektivitet*

Drivkraft Norge har gitt innspill på at forslaget kunne være en utfordring hvis omløpshastigheten av volum på en tank ikke er stor nok til å skifte ut et volum i løpet av et år. Miljødirektoratet legger til grunn at det i de aller fleste tilfeller er tilstrekkelig omløpshastighet til at det fortsatt er en betydelig fleksibilitet til å ta ut et parti med biodrivstoff i løpet av ett år. På større terminaler er også omløpshastigheten større, og på mindre lager, vil det være mindre tilførsel av biodrivstoff. Omsetterne vil imidlertid måtte planlegge annerledes og det vil kunne gi noe økte administrative kostnader å ha systemer som sikrer at bærekraftsdokumentasjon ikke blir værende på lager i mer enn ett år. Dersom det i enkelte tilfeller er svært krevende å oppnå dette, for eksempel ved uforutsette hendelser som i betydelig grad påvirker forsyningen av drivstoff fra enkelte eller flere drivstoffterminaler, vil det være anledning til å søke om unntak fra kravet.

Kravet medfører at et parti med biodrivstoff faller i verdi etter en bestemt tid, som igjen vil øke risikoen ved å ta inn mer biodrivstoff på lager enn det man planlegger å omsette for å oppfylle omsetningskravet. Drivkraft Norge peker på at kravet kan føre til at omsettere heller får flere små leveranser i løpet av året. Dersom dette er tilfelle, vil det øke transporten, og være mindre kostnadseffektivt enn ved flere, store leveranser.

Miljødirektoratet mener at omsetterne, selv med endringen, fortsatt vil ha god tid til å omsette en bestemt innførsel av biodrivstoff. Et større parti med biodrivstoff tatt inn på lager for eksempel 1. februar 2024, vil med regelverksendringen kunne omsettes til og med 31. januar 2025, og dermed rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet for 2025.

Omsetterne vil få noe redusert fleksibilitet, som kan føre til at det blir litt dyrere å oppfylle omsetningskravet. De vil måtte endre praksis og planlegge slik at de sørger for å få levert ut biodrivstoff ett år etter innførsel på lager. Vår oppfatning er at biodrivstoff allerede i dag i all hovedsak omsettes innen 12 måneder etter innførsel.

Endringen vil gi reduserte administrative kostnader for Miljødirektoratet, ved at det vil være enklere å kontrollere eventuelt dobbelttelling av biodrivstoff og spore opplysninger langt tilbake i tid.

## 4.6 Oppsummering og anbefaling

Vi foreslår at omsetterne må gjøre opp massebalansesystemet hver tredje måned, og at et sett med bærekraftsegenskaper maksimalt kan oppbevares på et lager ett år etter innførsel, for at det skal kunne brukes ved oppfyllelsen av et omsetningskrav. I tillegg foreslår vi en tydeliggjøring, som ikke innebærer noen materielle endringer, gjennom at massebalanse reguleres i en egen bestemmelse og at massebalansesystemet skal være avgrenset til en fysisk lokalitet.

Regelverksendringene vi foreslår, vil føre til at opplysninger som håndteres i massebalansesystemet i større grad skal knyttes til hva som fysisk omsettes av drivstoff i løpet av året. Dette vil redusere risikoen for større avvik mellom hva som rapporteres som omsatt og hva som fysisk er omsatt, ved at omsettere må ha fortløpende kontroll. Miljødirektoratet vil også i større grad kunne fange opp praksis som er i strid med regelverket og endringene vil forenkle kontroll med bærekraftsdokumentasjon. Kravet om oppgjør av massebalansesystemet hver tredje måned vil også bidra til noe mer harmonisering av massebalansesystemet med rapporteringsregimet til Skatteetaten.

Regelverksendringene vil bety at flere omsettere må endre praksis. Endringene vil gi noe økte administrative kostander knyttet til håndtering av bærekraftsdokumentasjon og noe mindre fleksibilitet for omsettere til å akkurat oppfylle omsetningskravet.

## 5. Overtredelsesgebyr og krav om oppgjør av underoppfyllelse

### 5.1 Forslag til endringer

Vi foreslår å innføre overtredelsesgebyr ved brudd på omsetningskravene. I tillegg foreslår vi å innføre hjemmel til å fatte vedtak om at omsetter ved brudd på omsetningskrav må omsette biodrivstoff tilsvarende underoppfyllelsen det påfølgende året.

### 5.2 Bakgrunn

Bruk av biodrivstoff kan gi raske kutt i norske klimagassutslipp, men dette forutsetter at omsetningskravene etterlevs. De siste årene har Miljødirektoratet som følge av økt kontroll- og tilsynsaktivitet ved forvaltning av omsetningskravene avdekket flere overtredelser av reglene i produktforskriften kapittel 3. Overtredelsene er av forskjellig karakter, og innebærer både at det ikke er omsatt nok biodrivstoff til å oppfylle kravet og at det er brukt biodrivstoff uten at oppfyllelse av bærekraftskriteriene er dokumentert. Erfaringene viser at enkelte selskaper har avvik eller brudd på omsetningskravene flere år på rad. For å forebygge brudd på omsetningskravene er det sentralt med et effektivt etterlevelsesregime.

#### 5.2.1 Mangler tilstrekkelige virkemidler for å sikre etterlevelse

Miljødirektoratet mangler tilstrekkelige virkemidler for å sikre etterlevelse av kravene. Dagens regelverk åpner for at Miljødirektoratet kan anmelde brudd på produktforskriften, etter produktforskriften § 7-5 jf. produktkontrollloven § 12. I tillegg kommer andre virkemidler for å sikre etterlevelse av rapporteringsplikt, som bruk av tvangsmulkt.

Anmeldelse kan være et effektivt virkemiddel ved brudd av alvorlig karakter. Det er imidlertid en viss terskel for å anmelde. De overtredelsene av omsetningskravene som har blitt avdekket per i dag, har hittil ikke vært av en karakter der anmeldelse har blitt vurdert som aktuelt.

Ved brudd på omsetningskravene der det ikke anses forholdsmessig å anmelde forholdet, er Miljødirektoratet begrenset til å påpeke brudd i brev og offentliggjøre manglende etterlevelse. Tap av omdømme kan være en effekt av en slik offentliggjøring. Grad av omdømmetap og potensielle økonomiske konsekvenser for omsettere avhenger i stor grad av forhold utenfor Miljødirektoratets kontroll, blant annet hvor stor oppmerksomhet det får hos nyhetsmedier, forretningspartnere og sluttbrukere. Dagens regime gir også potensielt konkurransefordeler for omsettere som ikke følger regelverket.

## 5.2.2 Risiko for utslippsforpliktelser

Omsetningskravene er et sentralt virkemiddel i regjeringens klimaplan. Ettersom omsetningskravene er relativt fleksible tiltak, har de også en funksjon som en mekanisme for å dekke opp for eventuelle manglende utslippskutt fra øvrige deler av Norges klimaplan. Denne funksjonen øker viktigheten av at det årlige volumkravet i omsetningskravene følges.

Dagens etterlevelsesregime sikrer imidlertid ikke at en eventuell underoppfyllelse blir oppfylt i påfølgende år. Dette er en svakhet for styringseffektiviteten, og innebærer en risiko for at Norges utslippsforpliktelser ikke oppfylles. Overtredelsene av omsetningskravene har til nå ikke hatt vesentlig innvirkning på det nasjonale utslippsregnskapet.

## 5.2.3 Synspunkter i innspillsrunden

I innspillsrunden uttrykte flere aktører, inkludert bransjeforeningen Drivkraft Norge, at de er positive til nye virkemidler for å sikre økt etterlevelse.<sup>31</sup> Alle som kommenterte forslaget om å forsterke virkemidlene for etterlevelse var samstemte om at et potensielt overtredelsesgebyr må være høyt nok, slik at det ikke lønner seg å underoppfylle omsetningskravene.

Drivkraft Norge har spilt inn at de ønsker en ordning hvor omsetterne må betale et forutbestemt gebyr per antall liter de underoppfyller med, og et ønske om økt fleksibilitet mellom omsetningskrav utover § 3-4 og fleksibilitet på 10 prosent til å under- og overoppfylle for å redusere risikoen for brudd. Eventuell fleksibilitet mellom flere omsetningskrav må vurderes i et eget oppdrag. Vi viser ellers til vurderinger gjort i notatet "Vurdering av sammenslåing av omsetningskrav for sjøfart og andre formål, og behov for flere pliktsubjekter for dokumentasjonskravet" (Miljødirektoratet, 2024). I dette vurderes noen av fordelene og utfordringene med fleksibilitet mellom krav.

## 5.3 Gjeldende rett

### 5.3.1 Håndheving etter gjeldende regelverk

Dersom omsettere bryter omsetningskravet, vil bruddet påpekes i brev til omsetteren ved tilbakemelding på den årlige egenrapporteringen. Brevene er offentlig tilgjengelige. Miljødirektoratet kan også offentliggjøre manglende etterlevelse i for eksempel en nyhetsmelding.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Driv Energi, Drivkraft Norge og Energifabrikken deltok i innspillsrunden

<sup>32</sup> Se for eksempel <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2024/mars-2024/esso-manglar-dokumentasjon-pa-avansert-biodrivstoff/>

Ved manglende rapportering etter § 3-10 er tvangsmulkt etter § 7-4 et virkemiddel for å skape et press på at omsetter skal oppfylle rapporteringsforpliktelsen. Oversittelse av rapporteringsfristen kan repareres ved at dokumentasjon ettersendes og risikoen for tvangsmulkt gir omsetter et insentiv til å ettersende. Omsetningskravene i §§ 3-3 til 3-3c går imidlertid over år med en absolutt frist, og manglende omsetning av biodrivstoff innenfor et gitt rapporteringsår kan ikke repareres ved å omsette biodrivstoff senere. Er det først omsatt for lite så foreligger det et brudd som kun kan sanksjoneres, ikke repareres.

Miljødirektoratet kan anmelde brudd på omsetningskravene dersom vi mener vilkårene i produktkontrollen § 12 er oppfylt. Miljødirektoratet anmelder hovedsakelig overtredelser av alvorlig karakter eller gjentatte brudd fra samme aktør. Etter levert anmeldelse er det politiet som følger opp. Miljødirektoratet kan på forespørsel fra politiet bistå med faglig kunnskap, men har ellers ingen innvirkning på etterforskningen eller spørsmålet om passende straff.

## 5.4 Mer om endringsforslagene

### *Overtredelsesgebyr*

Med hjemmel i produktkontrollen § 12a foreslår Miljødirektoratet å innføre overtredelsesgebyr for overtredelser av omsetningskravene. Forslaget innebærer at Miljødirektoratet kan pålegge en omsetter å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av overtredelser av produktforskriften §§ 3-3, 3-3a, 3-3b og 3-3c. Overtredelsen kan bestå i at det ikke er omsatt tilstrekkelig mengde biodrivstoff i henhold til det respektive omsetningskrav eller manglende oppfyllelse av bærekraftskriteriene, jf. §§ 3-6 til 3-9. Begge forhold innebærer "underoppfyllelse" og kan føre til ileggelse av overtredelsesgebyr. Beløpet fastsettes etter vurderingskriteriene som følger av forvaltningsloven kapittel IX.

Forslaget om å innføre et overtredelsesgebyr gir Miljødirektoratet mulighet til å sanksjonere brudd hvor anmeldelse ikke er forholdsmessig, og konsekvensene for omsetter med dagens etterlevelseregime vurderes å være for små for å sikre etterlevelse. Både Sanksjonsutvalget og Justis- og beredskapsdepartementets Prop. 62 (2015-2016) anbefaler at et mer inngripende virkemiddel ikke bør brukes hvis det samme målet kan nås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler.

Ettersom overtredelsesgebyr anses som en straffereaksjon i henhold til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), vil det stride mot forbudet om å ilegge dobbelt straff i EMK å både ilegge overtredelsesgebyr og anmelde omsetter for samme forhold.

Overtredelsesgebyr skal ikke erstatte anmeldelse, men skal fungere som en alternativ reaksjon ved mindre alvorlige overtredelser. Alvorlige overtredelser av produktforskriften skal fortsatt møtes med anmeldelse og potensiell straff i det ordinære straffespetet.

### *Krav til oppgjør av underoppfyllelse*



Med hjemmel i produktkontrollloven § 4a jf. § 1b foreslår Miljødirektoratet å forskriftsfeste en vedtakshjemmel for å kunne kreve at en eventuell underoppfyllelse av et omsetningskrav må tas igjen. Dersom en omsetter ikke oppfyller omsetningskravene i §§ 3-3, 3-3a, 3-3b og 3-3c, må omsetteren altså gjøre opp ved å omsette biodrivstoff tilsvarende underskuddet i det påfølgende året, i tillegg til å oppfylle det gjeldende årets omsetningskrav. Vedtak om oppgjør av underoppfyllelse kan fattes i tillegg til vedtak om overtredelsesgebyr for det samme forholdet.

Manglende oppfyllelse av bærekraftskriteriene, jf. §§ 3-6 til 3-9 kan som nevnt også innebære brudd på omsetningskravene, og følgelig føre til krav om oppgjør av underoppfyllelse. Krav om å selge tilsvarende mengde biodrivstoff ved tilfeller der bærekraftskriteriene ikke er oppfylt vil gi omsettere en stor merkostnad, sammenlignet med omsettere som underoppfyller, fordi de ikke har kjøpt inn tilstrekkelig volum biodrivstoff. Det kan også medføre at det påfølgende år blir solgt mer biodrivstoff enn det som er politisk bestemt gjennom omsetningskravene.

Biodrivstoff er et kostbart klimatiltak med betydelige bærekraftsutfordringer som Norges klimaplan ikke legger opp til mer bruk av enn nødvendig for å oppfylle nasjonale klimaforpliktelser. Dette er hensyn som vil tas med i betraktningen ved vedtak om krav om oppgjør av underoppfyllelse. Hensiktsmessigheten av å fatte et slikt vedtak vil måtte vurderes konkret i hvert tilfelle.

## 5.5 Konsekvenser

### *Etterlevelse*

En styrke ved endringsforslaget er at det er skalert til å møte ulikeartede forskriftsbrudd med en passende reaksjon. Dermed vil Miljødirektoratet kunne sanksjonere forskriftsbrudd som ikke ville blitt sanksjonert i dag. Brudd på omsetningskravene vil etter forslaget kunne følges opp med både overtredelsesgebyr og krav om å gjøre opp underoppfyllelsen. Sistnevnte tar ned risikoen for at omsettere ser seg tjent med å betale et overtredelsesgebyr snarere enn å oppfylle omsetningskravene. Det forsterkede etterlevelseregimet virker på denne måten preventivt overfor den enkelte aktør, ved å utgjøre et negativt, økonomisk insentiv til å etterleve regelverket. Det signaliserer at brudd på produktforskriften vurderes som alvorlig av myndighetene, og at omsetter ikke kommer unna med forskriftsbrudd uten økonomiske konsekvenser.

For å oppnå preventiv virkning er det viktig at håndhevingen er forutsigbar og effektiv, og at gebyret er stort nok til å utgjøre en reell ulempe ved forskriftsbrudd. Et overtredelsesgebyr på 15 G, som per 15. april 2024 utgjør 1 779 300 kroner, er et relativt lavt beløp sett i forhold til potensielle gevinster ved å ikke oppfylle kravene. Ettersom prisene på biodrivstoff kan svinge mellom år, kan vi ikke utelukke at omsettere kan ha økonomisk insentiv til å bruke krav om oppgjør av underoppfyllelse som en fleksibilitet.

Ved innføring av et overtredelsesgebyr bør Miljødirektoratet derfor følge særlig med på om potensielle brudd skyldes manglende økonomiske insentiver for oppfyllelse.

#### *Styringseffektivitet*

Gitt at endringsforslaget vil føre til økt etterlevelse, kan det gi positive virkninger for det nasjonale utslippsregnskapet. Dersom endringene fører til at aktørene av økonomiske grunner i økt grad spekulerer i brudd som beskrevet over, vil det innebære svekket styringseffektivitet per år. Miljødirektoratets nåværende vurdering er at det er lite trolig at endringsforslaget vil ha en slik effekt, men dette er likevel noe som bør følges med på fremover.

#### *Kostnadseffektivitet*

Innføring av endringsforslaget medfører noe økte administrative kostnader for Miljødirektoratet i forbindelse med saksbehandling. Dette gjelder blant annet kostnader knyttet til å varsle og fatte vedtak om gebyr og krav til oppgjør av underoppfyllelse, vurdere straffeutmåling og potensielt behandle klager.

Innføring av et forsterket etterlevelseregime vil medføre økte kostnader for aktører som bryter regelverket. Et overtredelsesgebyr kan, avhengig av bruddets alvorlighetsgrad, medføre kostnader på maksimalt 15 G.

Krav til oppgjør av underoppfyllelsen kan også medføre økte kostnader for omsettere, gitt at biodrivstoff blir dyrere i påfølgende år.

Endringsforslaget kan potensielt utligne eventuelle økonomiske fordeler ved å ikke etterleve regelverket. På denne måten kan endringen bidra til å sikre at lovlidige aktører ikke får dårligere vilkår enn aktører som bryter loven.

## 5.6 Oppsummering og anbefaling

Vi foreslår at det tas inn bestemmelser om overtredelsesgebyr og krav til oppgjør av underoppfyllelse i produktforskriften kapittel 3.

Forslagene vil muliggjøre sanksjonering av forskriftsbrudd som ikke kan sanksjoneres i dag, og vil trolig ha en preventiv effekt overfor den enkelte omsetter ved å utgjøre et negativt, økonomisk insentiv til å etterleve regelverket.

Overtredelsesgebyr og krav til oppgjør av underoppfyllelse vil trolig gi økt styringseffektivitet av omsetningskravene opp mot Norges klimapliktelser. Endringsforslaget tar også sikte på å fjerne eventuelle konkurransefordeler for aktører som ikke etterlever regelverket.

## 6. Gebyr for kontrolltiltak ved rapportering og unntakssøknader

### 6.1 Forslag til endringer

Vi foreslår å innføre to gebyrer: Et gebyr for kontroll av rapportering på omsetningskravene og et gebyr for behandling av unntakssøknader for aktører som helt eller delvis søker unntak fra omsetningskravene i produktforskriften kapittel 3 eller kvalitetskrav til drivstoff i kapittel 2.

### 6.2 Bakgrunn

De seneste årene har det blitt innført flere, økte og mer komplekse omsetningskrav for biodrivstoff i produktforskriften kapittel 3. Dette gir økt arbeidsbyrde for Miljødirektoratet, som forvalter de fire omsetningskravene.

#### 6.2.1 Økt administrasjon med omsetningskrav

Omtrent alt flytende biodrivstoff som brukes i Norges transportsektor i dag er importert, og har en kompleks og lang forsyningskjede. Biodrivstoffet er fremstilt av ulike råstoff og har ulike bærekraftsegenskaper. Arbeidet som gjøres for å sikre at omsetningskravene for biodrivstoff oppfylles, blant annet ved å kvalitetssjekke og kontrollere rapporteringen og følge opp brudd på forskriften, er ressurskrevende. Omsetningskravene er i økende grad innrettet mot avansert biodrivstoff, som bidrar til å øke behovet for kontroll med underliggende dokumentasjon.

Miljødirektoratet gjennomfører flere kontrolltiltak for å sørge for at omsetningskravene etterlevs. Vi behandler også søknader om unntak fra omsetningskravene og kravene til drivstoffkvalitet i produktforskriften kapittel 2. Disse kontrolltiltakene og behandlinger av søknader er ikke gebyrfinansiert i dag. Det er utstrakt bruk av gebyrer på produktkontrollområdet, og en manglende gebyrordning for arbeidet med omsetningskravene skiller seg ut som et unntak til en vanlig praksis innen både produktkontrollforvaltningen og miljøforvaltningen som sådan.

Vi forventer at arbeidsbyrden med å forvalte og gjennomføre kontrolltiltak med omsetningskravene vil øke i årene som kommer. I tildelingsbrevet for 2024 har Miljødirektoratet fått flere utredningsoppdrag i forbindelse med å øke samtlige omsetningskrav. I statsbudsjettet for 2024 varslet regjeringen en opptrappingsplan av omsetningskravene til veitrafikk, ikke-veigående maskiner og sjøfart på henholdsvis 33, 28 og 18 prosent i 2030. For at omsetningskravene skal utvikle seg og forvaltes på en forsvarlig måte, vil det være behov for større ressursinnsats.

### 6.2.2 Utstrakt bruk av gebyrer i miljøforvaltningen

I dag finansieres en del av Miljødirektoratets saksbehandling på andre områder av gebyrer. Innkreving av gebyrer i miljøforvaltningen bygger på det generelle prinsippet om at brukerne av offentlige tjenester og ytelser skal belastes for de kostnader de påfører samfunnet (selvkost). Miljødirektoratet tar eksempelvis flere gebyrer for industri-, kvote- og tilsynsarbeidet (jf. forurensningsforskriften kapittel 39).<sup>33</sup> Her ligger også "forurensere betaler"-prinsippet til grunn, som tilsier at det er forurensende virksomheter som skal betale for myndighetenes arbeid med tillatelser og kontrolltiltak med at regelverket overholdes.

### 6.2.3 Synspunkter fra innspillsrunden

I innspillsrunden uttrykte flere aktører at de er negative til forslaget om saksbehandlingsgebyr. Bransjeforeningen Drivkraft Norge spilte inn at det ikke bør være gebyr for myndighetskrav, og omsetterne Driv Energi og Energifabrikken pekte på at høye gebyrer vil ha større konsekvenser for små omsettere, samt være ugunstig for sluttbruker.

## 6.3 Rettslig grunnlag og føringer

Å pålegge en virksomhet å betale gebyr er et inngrep som krever grunnlag i lov, jf. legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Det følger av produktkontrollloven § 8 a at Klima- og miljødepartementet kan gi forskrift om gebyrer for behandling av søknader om tillatelser o.l., og for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt.

Gebyrfinansiering av arbeidet med omsetningskravene for biodrivstoff vil innebære en omfordeling fra bevilgninger gjennom statsbudsjettet over til omsettere av drivstoff. Finansdepartementet har fastsatt vilkår for å innføre statlig gebyrfinansiering i rundskriv R-112/2015.<sup>34</sup>

## 6.4 Mer om endringsforslaget

Miljødirektoratet foreslår at det inntas følgende bestemmelser om gebyr i produktforskriften kapittel 3:

- § 3-13 om gebyr for kontrolltiltak ved rapportering.
- § 3-14 om gebyr for saksbehandling av unntakssøknader.

Miljødirektoratet vurderer at det er omsettere av drivstoff, hvis virksomhet kan medføre forurensning, som utløser behov for omsetningskrav for biodrivstoff, og følgelig behov for miljømyndighetenes arbeid med å kontrollere at kravene etterleves. Fordi omsetterne i

<sup>33</sup> Eksempelvis må kvotepliktige operatører betale gebyr for saksbehandling og kontroll i forbindelse med blant annet utslippsrapportering, kontoer i Det norske registeret for klimakvoter og tildeling av vederlagsfrie klimakvoter.

<sup>34</sup> Finansdepartementet (2015). "[Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.](#)" Rundskriv R-112/2015.

stor grad vil viderefördele gebyrene gjennom drivstoffprisene, sørger gebyrfinansieringen for at det i størst mulig grad er de som forbruker drivstoffet som betaler kostnadene ved å forvalte systemet. Dette er i tråd med prinsippet om at forurensere betaler. Vi foreslår derfor at omsettere, og dermed sluttbruker av drivstoff, som bør dekke disse kostnadene, fremfor at kostnadene dekkes gjennom andre offentlige inntekter, slik tilfellet er i dag.

De foreslåtte bestemmelsene om gebyr er i tråd med miljøforvaltningens øvrige gebyrpraksis. Miljødirektoratet vurderer at de også er i tråd vilkårene for å innføre statlig gebyrfinansiering som følger av rundskriv R-112/2015. Som eksempel på tjenester som kan gebyrfinansieres, nevnes i rundskrivet blant annet tillatelser, kontroll og tilsyn. Gebyrene hjemles i produktkontrollloven, som nettopp gir hjemmel til å fastsette forskrift om gebyrer for kontrolltiltak som skal sikre at lov eller vedtak i medhold av loven blir fulgt og for behandling av søknader om tillatelser og lignende.

#### 6.4.1 Gebyr for kontrolltiltak ved rapportering på omsetningskravene

Etter produktforskriften § 3-10 må omsettere rapportere til Miljødirektoratet på oppfyllelse av omsetningskravene og bærekraftskriteriene. Rapporteringen er omsetternes tilbakemelding til myndighetene om status for etterlevelse av regelverket, og er sentral for Miljødirektoratets kontroll- og tilsynsarbeid.

Miljødirektoratet gjennomfører flere kontrolltiltak for å sikre at omsetningskravene følges. Under følger en oversikt over hvilke oppgaver vi vurderer som kontrolltiltak, som kan gebyrfinansieres i henhold til produktkontrollloven § 8 a:

- Klargjøring av rapporteringsskjema og tilrettelegging for at omsettere kan dokumentere at de oppfyller kravene i produktforskriften.
- Kvalitetskontroll av rapporteringsdata – gjennomgang av partier og volum, logikksjekk, kryssjekk opp mot Skattedirektoratets tall.
- Etterfølgende kontroll og oppfølging av avvik og brudd.

Dersom vi mistenker eller avdekker feil, mangelfulle opplysninger eller avvik i rapporteringen, følges det opp gjennom ulike kontrolltiltak. Dette innebærer saksbehandling i form av å etterspørre og ettergå ytterligere dokumentasjon, og det vil normalt være behov for å trekke på ressurser fra flere deler av organisasjonen.

##### 6.4.1.1 Avgrensning mot andre gebyrer

Det er sentralt å skille mellom gebyr for kontrolltiltak ved rapportering og det allerede innførte gebyret for tilsyn.<sup>35</sup> Det foreslåtte gebyret for rapporteringen vil dekke kostnadene forbundet med etterkontroll av rapportene, mens tilsynsgebyret dekker Miljødirektoratets tilsyn med produkter hjemlet i produktkontrollloven.<sup>36</sup> Gebyrene vil ikke overlape. Ved

<sup>35</sup> [Industrien må betale gebyr for egenkontrollrapporter - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>36</sup> [Forslag til forskrift om gebyrfinansiering av produkttilsyn - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

tilsyn kontrolleres virksomhetene mer omfattende, og dette kan innebære både stedlig-, digitalt- og dokumenttilsyn.

Gebyr for kontrolltiltak ved rapporteringen er ellers avgrenset mot gebyrer forbundet med ETS2, der blant annet omsettere vil være pliktsubjekt.<sup>37</sup> ETS2 vil, etter forslaget som nå er på høring, innebære at aktørene vil betale flere gebyrer, blant annet for saksbehandling av søknad om tillatelse til kvotepliktige utslipp og kontroll av utslippsrapportering.<sup>38</sup> Dette handler hovedsakelig om tjenesteproduksjon uten synergier med kontrolltiltak under omsetningskravene for biodrivstoff. Positive synergier mellom kontrollsystemene som på det nåværende tidspunkt ikke er kjent, vil kunne tas hensyn til ved fremtidige vurderinger av gebyrsatsene.

#### **6.4.1.2 Beregning av ressursbruk og kostnader med egenrapportene**

Miljødirektoratet har konservativt anslått at ovennevnte kontrolltiltak i forbindelse med rapporteringen utgjør totalt 73 ukesverk (2719 timer). Beregningen er basert på kontrolltiltak etter dagens forskrift. Ressursbehovet for å produsere og levere tjenestene legges til grunn for å beregne størrelse på gebyret.

Det er beregnet en timepris på kr 1412 for arbeidet med kontrolltiltak for 2024. Timeprisen er beregnet i henhold til Finansdepartementets rundskriv om gebyrfinansiering (R-112/2015), og dekker fullt ut kostnadene ved å produsere og levere tjenestene ved kostnadseffektiv drift. Timepris for 2024 er beregnet på bakgrunn av både faste kostnader, som strøm og husleie, og variable kostnader som lønn-, opplæring- og kompetansehevingskostnader knyttet til den ansatte som utfører aktiviteten. Timeprisen inkluderer også system- og lisenskostnader, i tillegg til administrasjonskostnader (overhead).<sup>39</sup> Overheaden er lik uavhengig av aktiviteten i Miljødirektoratet, men andelen overhead som er knyttet til arbeidet med kontrolltiltak og arbeid med tillatelser i forbindelse med omsetningskravene er tatt med i gebyrsatsen. Dette er på lik linje med at andre aktiviteter benytter sin andel av overheaden i deres gebyrsatser.

Totale kostnader for arbeidet med kontrolltiltak blir dermed 3,8 millioner kroner. Som beskrevet under, foreslår vi et avkortet gebyr for aktører som benytter godkjente frivillige ordninger til å dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene, og ikke legger fram egen dokumentasjon. Hvis ingen benytter egen dokumentasjon, vil gebyrinntektene falle til 2,6 millioner kroner.

<sup>37</sup> Omsettere av drivstoff, som er underlagt omsetningskravene i produktforskriften, vil få nye plikter med kvotesystemet for transport, bygg og andre sektorer (ETS2), som for tiden gjennomføres i norsk rett.

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimavoter/klimavoter-veitransport-bygg-og-andre-sektorer/>

<sup>38</sup> [Forslag til endring i klimavoteforskriften for å innføre regler for ETS2 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>39</sup> Dette er overheadskostnader som er beregnet som samlede personalavhengige kostnader (lønnskostnader) knyttet til støttefunksjoner som administrasjon, ledelse og kommunikasjon delt på samlede personalavhengige kostnader (lønnskostnader) for miljøfagavdelingene.

### 6.4.1.3 Foreslått modell for fordeling av gebyr for rapportering

Miljødirektoratet foreslår en gebyrmodell med standardiserte satser, hvor gebyret blir høyere avhengig av hvor mange krav omsetter rapporterer på, og om omsetter benytter seg av egen dokumentasjon for å dokumentere oppfyllelsen av bærekraftskriteriene eller ikke. Basert på en vurdering av at saksbehandlingen blir mindre ressurskrevende dersom omsetter rapporterer på flere omsetningskrav, foreslås det henholdsvis 33 og 50 prosent rabatt på rapportering på andre og tredje omsetningskrav.

Etterkontroll av rapportering der det er benyttet egen dokumentasjon for oppfyllelse av bærekraftskriteriene er mer ressurskrevende for Miljødirektoratet enn etterkontroll av rapporter hvor det har blitt benyttet godkjente frivillige ordninger.<sup>40</sup> Vi har anslått at det er 35 prosent mer ressurskrevende å kontrollere egen dokumentasjon, og dette gjenspeiles i forslag om en redusert sats for omsettere som kun benytter godkjente frivillige ordninger.<sup>41</sup>

Modellen inkluderer mulighet for å søke unntak fra eller avkortning av gebyret. Dette kan være aktuelt i lite ressurskrevende saker, eller når særlige grunner foreligger.

Vi foreslår følgende satser for omsettere til hhv. veitrafikk, luftfart og andre formål og sjøfart<sup>42</sup>:

Antall krav omsetter rapporterer på	Med egen dokumentasjon
1	110 000,-
2	183 000,-
3	238 000,-

Tabell 1: Gebyr for kontrolltiltak ved rapportering med egen dokumentasjon.

Antall krav omsetter rapporterer på	Uten egen dokumentasjon
1	75 000,-
2	126 000,-
3	163 000,-

<sup>40</sup> Se kapittel 2 for gjennomgang av de ulike ordningene.

<sup>41</sup> Det er 35 prosent rabatt for delen av gebyret som utgjør kostnaden for etterfølgende kontroll. Rabatten slår ikke inn i delen av gebyret som beregnes fra klargjøring av rapporteringsskjema eller kvalitetskontroll av rapportering.

<sup>42</sup> Beregningen er basert på 22 omsettere. Endelig antall omsettere for 2023 er ikke endelig klart anno mai 2024. Endelig gebyr vil derfor kunne bli noe annerledes. Tallene er avrundet til nærmeste tusen.

*Tabell 2: Gebyr for kontrolltiltak ved rapportering uten egen dokumentasjon.*

Ved vesentlige endringer i antall omsettere, må gebyrsatsene oppdateres. Miljødirektoratet vil årlig vurdere om det er grunnlag for endringer av både gebyrsatser- og innretning, for å sikre at gebyret representerer de faktiske kostnadene for å produsere og levere tjenestene. Gebyrsatsene vil også årlig oppdateres i samsvar med endring i konsumprisindeksen.

#### **6.4.1.4 Alternativ modell med faktisk medgått tid per omsetter**

En alternativ modell fordeler kostnadene ved å utmåle gebyr for faktisk medgått tid per omsetter. I en slik modell vil omsetterne forhåndsvarsles om et minimumsgebyr for det aktuelle året, og det endelige gebyret bestemmes gjennom et vedtak som kan påklages. I enkeltår vil gebyret trolig variere mye mellom ulike omsettere. Forskjeller i gebyrsats vil til dels kunne skyldes selskapsspesifikke forhold, som at noen selskaper har flere åpenbare feil i rapporteringen enn andre.

#### **6.4.1.5 Vurdering av forslaget**

Vi vurderer at det vil være flere fordeler med den foreslåtte modellen sammenliknet med den alternative, og at den viktigste fordel er at den fordeler kostnadene på en mer rettfærdig måte. Ettersom kontroll av én omsetter ett år har stor overføringsverdi til undersøkelser av andre omsettere senere år, vurderer vi det som rimelig at også andre omsettere dekker kostnadene. Hvis dette premisset endres over tid, bør modellen også evalueres, f.eks. hvis det i økende grad er unike selskapsspesifikke forhold som driver kostnadene ved kontroll. Også i dag er det tendenser til at enkelte selskaper har behov for mer oppfølging enn andre, men dette utgjør likevel en forholdsvis liten del av de totale kontrolltiltakene.

Den alternative modellen med faktisk medgått tid vil kunne gi en svært skjev fordeling av kostnadene. I saken om manglende dokumentasjon på avansert biodrivstoff undersøkte Miljødirektoratet for eksempel i første omgang kun ett parti fra en omsetter, selv om funnene i undersøkelsen hadde bransjeomfattende relevans. Skulle denne kontrollen vært gebyrfinansiert etter den alternative modellen, ville det innebære at ett selskap betalte store deler av de totale kostnadene ved kontroll av egenrapporteringen, mens de andre omsetterne i stor grad ville vært gratispassasjerer.

Ved å differensiere mellom antall krav omsettere rapporterer på, tar modellen hensyn til at det er avtakende kostnader forbundet med oppfølging av aktører som rapporterer på flere krav. Dette blant annet fordi samme partier biodrivstoff kan rapporteres i flere omsetningskrav samtidig.

I tillegg inkluderer forslaget også en unntaksbestemmelse der gebyret i spesielle tilfeller kan reduseres eller unntas. Dette kan gjøre at gebyret innrettes mer presist for omsettere som omsetter svært lite drivstoff.



Modellen skiller ikke mellom store og små aktører. Vi har per i dag ikke holdepunkter for at størrelsen på omsetteren har nevneverdig betydning for hvor mye tid vi bruker på oppfølging. Erfaringsmessig er større omsettere gjerne mer ressurssterke og har bedre forståelse for regelverket, noe som kan resultere i færre feil i rapporteringen. Disse aktørene har imidlertid ofte flere og større partier som igjen tilsier mer kontrollarbeid. På den annen side har mindre ressurssterke aktører en tendens til å ha mindre forståelse for regelverket, noe som øker risikoen for feil.

Modellen gir også mer forutsigbare inntekter og kostnader for hhv. Miljødirektoratet og omsetterne. Den alternative modellen vil særlig gi stor usikkerhet for omsetterne fordi gebyret vil kunne variere mye fra år til år. Modellen er også mindre administrativt krevende for Miljødirektoratet. I motsetning til den alternative modellen, er det ikke nødvendig å fatte vedtak, og dermed utgår også kostnader i forbindelse med å forhåndsvarsle gebyret, vurdere passende gebyrsats i hver enkelt sak, samt for potensiell klagebehandling.

Ulempen ved modellen er at tilnærmingen med gjennomsnittbetraktning over tid og størrelse på omsettere, nødvendigvis ikke er veldig presis. Vi mener likevel at den foreslåtte modellen gir den mest rettfærdige fordelingen av kostnader. En annen ulempe er at rabattordningen for omsettere som bruker frivillige ordninger kan føre til mer usikre inntekter for Miljødirektoratet, dersom dette gjør at flere velger å bruke frivillige ordninger.

#### 6.4.2 Gebyr for unntakssøknader

Miljødirektoratet kan gjøre unntak fra bestemmelser i produktforskriften, jf. § 7-1. Flere aktører søker årlig om unntak fra omsetningskravene i kapittel 3 og kvalitetskriterier i § 2-20 i produktforskriften. Aktørene søker unntak for hele eller deler av kravene. For eksempel har omsettere av racing-bensin søkt unntak fra hele omsetningskravet for veitrafikk, mens en omsetter har søkt unntak for deler av dokumentasjonskravet i sjøfart. I disse tilfellene må Miljødirektoratet vurdere og behandle unntakssøknadene, fatte vedtak og potensielt behandle klager.

Miljødirektoratet foreslår at forventet ressursforbruk knyttet til saksbehandlingen skal legges til grunn for fastsettelse av gebyrsats.

Det er beregnet en timepris på 1412,- for arbeidet med behandling av unntakssøknader. Kostnadene reflekteres i følgende satser<sup>43</sup>:

---

<sup>43</sup> Satsene i tabellen er ikke prisjustert for 2025.

Sats	Foreslått gebyr 2025	Antall dagsverk	Antall timeverk	Timespris per april 2024
1	kr 52 900	5	37,5	kr 1 412
2	kr 42 400	4	30	kr 1 412
3	kr 31 800	3	22,5	kr 1 412
4	kr 21 200	2	15	kr 1 412
5	kr 10 600	1	7,5	kr 1 412

Tabell 3: Gebyr for unntakssøknader.

I en slik modell vil omsetterne forhåndsvarsles om et minimumsgebyr for det aktuelle året, og det endelige gebyret bestemmes gjennom et vedtak som kan påklages.

Gebyrsatsene vil årlig oppdateres i samsvar med endring i konsumprisindeksen. Miljødirektoratet vil også årlig vurdere om det er grunnlag for endringer av gebyrsats- og innretning.

#### 6.4.2.1 Alternativ modell med flat gebyrsats

En alternativ modell er å ha standardiserte satser for ulike typer søknader om unntak. En slik modell vil gi en urimelig fordeling av kostnader fordi tidsbruken på saksbehandling kan variere mye fra sak til sak. Det er også vanskelig å forutse hvilke typer søknader som blir sendt. Vi anbefaler derfor ikke en slik modell.

#### 6.4.2.2 Vurdering av den foreslåtte modellen

Den foreslåtte modellen med gebyrutmåling etter faktisk medgått ressursbruk fordeler kostnadene på en rettferdig måte. Den alternative modellen med flat sats vil kunne gi en svært skjev fordeling av kostnadene og være vanskelig å operasjonalisere. Den foreslåtte modellen er noe mer administrativt krevende for Miljødirektoratet, som må forhåndsvarsle og vurdere gebyr, fatte vedtak om gebyr og potensielt behandle klager, men vår vurdering er at dette er håndterbart, og at modellen utgjør en rettferdig utmåling av gebyr for behandling av unntakssøknader.

## 6.5 Konsekvenser

### Fordelingseffekter

Innføring av gebyrer for kontrolltiltak og unntakssøknader vil først og fremst ha en fordelingseffekt, ved at omsettere må dekke kostnadene ved saksbehandlingen selv, snarere enn at det dekkes gjennom bevilgninger over statsbudsjett, slik tilfellet er i dag. Fordi omsetterne i stor grad vil viderefordre gebyrene gjennom drivstoffprisene, sørger gebyrfinansieringen for at det i størst mulig grad er de som forbruker drivstoffet som

betaler kostnadene ved å forvalte systemet. Dette er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale.

Som grunnlagt over, er det foreslått like satser for alle omsettere på egenrapportgebyret, uavhengig av størrelse på omsetningen. Flate satser er fordelaktig for store aktører. Vi vurderer imidlertid at størrelsen på gebyrer er håndterbart også for mindre aktører.

#### *Direkte kostnader*

Vi forventer at gebyrfinansiering vil ha liten effekt på drivstoffprisene. Vi forventer at omsetterne så langt de har mulighet til det vil skyve merkostnadene nedover i verdikjeden gjennom drivstoffprisene, slik at merkostnadene ender opp hos sluttbrukerne. Omsettere med tilstrekkelig stor lønnsomhet kan også velge å absorbere hele eller deler av kostnadsøkningen selv for å øke sin egen konkurransedyktighet i markedet gjennom å sette lavere priser enn konkurrentene. Vi forventer likevel at priseffekten på pumpeprisen vil være minimal fordi gebyrutgiftene fordeles på store volum drivstoff. Aktører som rapporterer svært små volum, og følgelig medfører begrenset saksbehandling for Miljødirektoratet, kan søke unntak eller avkortning av gebyret.

#### *Administrative kostnader*

Endringen vil gi noe økte administrative kostnader på anslagsvis ett ukesverk for Miljødirektoratet i forbindelse med eventuelle søknader om fritak, indeksregulering, og årlig vurdering av gebyrsatsene. Den foreslåtte modellen for gebyr for kontrolltiltak ved rapportering innebærer generelt lite saksbehandling, ved at det ikke er nødvendig å forhåndsvarsle, fatte vedtak eller potensielt behandle klager.

## 6.6 Oppsummering og anbefaling

Vi foreslår å innføre to gebyrer: Et gebyr for kontrolltiltak ved rapportering, og et gebyr for behandling av unntakssøknader for aktører som helt eller delvis søker unntak fra omsetningskravene for biodrivstoff eller kvalitetskrav til drivstoff i produktforskriften.

For førstnevnte gebyr foreslår vi en modell med standardiserte satser, som fordeler kostnadene på antall omsettere, med en fordelingsnøkkel som differensierer etter hvilke og hvor mange krav omsetteren rapporterer på og om omsetter dokumenterer oppfyllelsen av bærekraftskriterier med eller uten egen dokumentasjon. For gebyr for unntakssøknader foreslår vi at gebyret skal utmåles med utgangspunkt i faktisk medgått ressursbruk for behandling av unntakssøknaden.

Gebyrene vil først og fremst ha en fordelingseffekt ved at omsettere av drivstoff må dekke kostnadene ved kontrolltiltakene selv, snarere enn at det dekkes gjennom bevilgninger i statsbudsjettet. Fordi omsetterne i stor grad vil viderefordre gebyrene gjennom drivstoffprisene, sørger gebyrfinansieringen for at det i størst mulig grad er de som

forbruker drivstoffet som betaler kostnadene ved å forvalte systemet. Dette er i tråd med prinsippet om at forurensere betaler.

## 7. Videreforhandlere som pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i sjøfart

### 7.1 Forslag til endringer

Vi foreslår at videreforhandlerne blir pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i omsetningskravet for sjøfart. Med videreforhandlere mener vi aktører som videreselger drivstoff eller brensel fra omsetter og håndterer drivstoffet eller brenselet fysisk. Drivstoffmeglere (tradere) som ikke håndterer drivstoff fysisk, er som hovedregel ikke å regne som videreforhandlere.

Vi foreslår videre at omsettere og videreforhandlere som selger drivstoff eller brensel via én eller flere videreforhandlere skal, på forespørsel fra Miljødirektoratet, oppgi hvilke videreforhandlere de har solgt til det foregående året.

### 7.2 Bakgrunn

Det ble innført et nytt omsetningskrav for sjøfart fra 1. oktober 2023, som kom i tillegg til de gjeldende omsetningskravene til veitrafikk, luftfart og andre formål. Før innføringen av kravet, ble grunnavgiften på mineralolje fjernet, noe som påvirket det planlagte systemet for kontroll av omsetningskravet til sjøfart. Avviklingen av grunnavgiften 1. januar 2023 innebar endringer i krav til rapportering til Skatteetaten, samtidig som Skatteetatens dokumentasjons- og kontrollsystem for rapportering av volum til fartøy er fjernet. Dette fikk igjen konsekvenser for Miljødirektoratets mulighet til å kontrollere rapporteringen på omsetningskravene for sjøfart og andre formål opp mot Skatteetatens informasjon. Som følge av disse endringene i avgiftssystemet, ble det tatt inn et eget dokumentasjonskrav for omsetningskravet for sjøfart.

Dokumentasjonskravet innebærer at omsetterne skal dokumentere hvor drivstoffet de omsetter benyttes, og skal gjøre det mulig for Miljødirektoratet å kontrollere at rapporteringen på omsetningskravet til sjøfart stemmer med det som faktisk er omsatt. Dokumentasjonskravet gjelder ved omsetning til fartøy, akvakulturanlegg til sjøs og spesialskip til oppdrag på kontinentalsokkelen. Formålet med dokumentasjonskravet er å sikre etterlevelse av kravet, og slik også bidra til å redusere risikoen for feilrapportering og å sikre like konkurransevilkår.

En omsetter kan omsette drivstoff til markedssegmenter som er omfattet av ulike omsetningskrav, eller som ikke er omfattet av omsetningskrav. Dokumentasjonskravet skal gjøre det mulig å kontrollere de innrapporterte opplysningene under omsetningskravet til sjøfart. Det er særlig behov for å kunne kontrollere avgrensningen mot omsetningskravet for andre formål, jf. produktforskriften § 3-3c, og mot salg til deler av drivstoffmarkedet som ikke er omfattet av omsetningskrav, det vil si olje- og gassinstallasjoner og skip i utenriks fart.

Forslaget ble møtt med kritikk fra både sluttbrukere og drivstoffomsettere, som både pekte på at forslaget ville være svært administrativt krevende og at det la opp til deling av konkurransesensitive opplysninger mellom konkurrenter, herunder mellom omsettere og videreforhandlere. Det siste innspillet førte til noen justeringer i den endelige bestemmelsen om dokumentasjonskrav som ble tatt inn i produktforskriften. Her ble det presisert at konkurransesensitive opplysninger ikke skal tilflyte omsetter, slik at det ble tydelig at dokumentasjonskravet kan oppfylles uten deling av konkurransesensitiv informasjon.

Videreforhandlere er både konkurrenter og samarbeidspartnere med omsettere. Mesteparten av omsetningen i sjøfart skjer direkte fra omsetter til sluttbruker. Salg til videreforhandlere er likevel en viktig del av drivstoffmarkedet for sjøfart.<sup>44</sup>

Som et ledd i å følge opp innvendingene gav Klima- og miljødepartementet i supplerende tildelingsbrev for 2023 Miljødirektoratet oppdrag om å vurdere om det er hensiktsmessig å slå sammen omsetningskravene for ikke-veigående maskiner (andre formål) og sjøfart, for å forenkle blant annet kravene til rapportering og dokumentasjon som følger av omsetningskravene. KLD bad også om en vurdering av om andre aktører enn omsettere, som videreforhandlere, også bør være underlagt dokumentasjonskrav.

I svaret på oppdraget konkluderte Miljødirektoratet med at det på det nåværende tidspunkt ikke var hensiktsmessig å slå sammen omsetningskravet for sjøfart og andre formål.

I notatet anbefalte imidlertid Miljødirektoratet å utrede nærmere om videreforhandlerne bør bli pliktsubjekt for dokumentasjonskravet, blant annet for å styrke muligheten for kontroll og håndheving av kravet.<sup>45</sup> Begrunnelsen for anbefalingen var blant annet at

Dokumentasjonskravet krever innhenting av opplysninger som er konkurransesensitive, og som derfor ikke kan deles mellom omsettere og videreforhandlere. Manglende mulighet for Miljødirektoratet til å håndheve dokumentasjonskravet overfor videreforhandlerne kan bidra til ulike konkurransevilkår mellom omsettere og videreforhandlere. Begrenset mulighet til kontroll med videreforhandlere er en svakhet ved dagens forskrift.

---

<sup>44</sup> Omfanget om salg til videreforhandlere kan være konkurransesensitiv informasjon og vi kan derfor ikke omtale omfanget mer detaljert.

<sup>45</sup> Miljødirektoratet (2024). "Vurdering av sammenslåing av omsetningskrav for sjøfart og andre formål, og behov for flere pliktsubjekter for dokumentasjonskravet". Notat til KLD, levert 12.3.2024. Den videre gjennomgangen av endringsforslaget er i hovedsak basert på dette notat.

Det ble videre fremhevet at "Så lenge videreforsandlerne ikke er pliktsubjekt, kan Miljødirektoratet heller ikke utøve myndighet overfor dem, selv om de har en sentral rolle i oppfyllelsen av dokumentasjonskravet. Reaksjoner, som pålegg og tvangsmulkt, kan kun benyttes overfor omsetter, som plikter å sørge for at dokumentasjonen finnes og legges frem for Miljødirektoratet. Dersom videreforsandler ikke legger fram den dokumentasjonen som kreves, er det omsetter som har misligholdt sin forpliktelse etter produktforskriften."

### 7.2.1. Synspunkter fra innspillsrunden

I innspillsrunden bad vi om innspill på de mulige endringene i dokumentasjonskravet for sjøfart. To skriftlige innspill ble sendt inn.

Drivkraft Norge leverte også skriftlige innspill i forbindelse med det tidligere oppdraget<sup>46</sup> om samme tema. Vår oppfatning er at de støtter at videreforsandler blir pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i sjøfart, men at deres hovedinnspill fortsatt er at omsetter ikke kan ha ansvar for rapportering av hvor drivstoff er brukt etter at volumet har skiftet juridisk eier. De mener videre at "...omsetternes dokumentasjonsansvar må begrenses til det volumet omsetter selv har kontroll over." Bransjeforeningen fremhever også praktiske utfordringer med dokumentasjonskravet:

Våre medlemmer opplever det som tungvint å utarbeide avtaler om dokumentasjonsansvar for hver kunde som kan ansees som en videreforsandler. Som omsetter av et produkt har man ikke kontroll over hva neste ledd gjør med anskaffet volum. Man må ta hensyn til at videreforsandlerne kan selge til andre videreforsandlerne før volum ender opp hos sluttkunde. Salg trenger ikke å være faste avtaler, men også ad-hoc salg. Slike ad-hoc-salg kan også bli videresolgt, og vil være vanskelig å fange opp for omsetter.

For å forenkle dokumentasjonskravet foreslo Drivkraft Norge i stedet å "...rette omsetningskravet mot produkt og ikke mot formål. Det vil si at omsetningskravet for sjøfart på 6 % kun omfatter MGO, mens all farget diesel rapporteres mot et eget omsetningskrav på 10 %. Man vil da unngå utfordringen med å skille formålene fra hverandre, med det dokumentasjonskrav som medfølger."

---

<sup>46</sup> Miljødirektoratet (2024). "Vurdering av sammenslåing av omsetningskrav for sjøfart og andre formål, og behov for flere pliktsubjekter for dokumentasjonskravet". Notat til KLD, levert 12.3.2024.

Overgang til produktbasert krav vil innebære en vesentlig endring av innretningen av omsetningskravene og vil kreve en større utredning i seg selv. Vi har derfor ikke vurdert dette nærmere i denne omgang. Vi bemerker også at en slik endring ikke vil fjerne behovet for dokumentasjonskrav da anleggsdiesel også selges til offshore olje- og gassinstallasjoner og i prinsippet kan benyttes til utenriks fart.

Til forslaget om at omsetter årlig oppgir hvilke videreforhandlere de eventuelt selger til, mener Drivkraft Norge at en slik liste ikke trenger å være dekkende "da man nødvendigvis ikke vet om listen dekker alle som driver med videresalg." Drivkraft Norge mener videre at det kan være uheldig at enkeltelskaper skal rapportere til myndighetene om hvem de har som kunder. De oppfordrer derfor Miljødirektoratet til å vurdere andre måter å få en slik oversikt på enn ved å kreve kundelister fra omsetterne".

Vi ba også om innspill på forslaget om at alt salg av drivstoff på marinaer skal inngå i omsetningskravet for sjøfart, for å forenkle dokumentasjonskravet. Dette var Drivkraft Norge negative til fordi det ville påvirke hvordan bensin i dag håndteres i omsetningskravene:

Bensin solgt på marinaer er i dag knyttet til veitrafikken ved at det beregnes veibruksavgift på all bensin som selges over pumpe. Dette er mest hensiktsmessig å fortsette med. Bensin til båtbruk utgjør et beskjedent volum i det store bildet. Det vil medføre unødig administrasjon å skille dette ut. Mest sannsynlig vil en fordeling på ulike formål kunne føre til ulik prissetting av like produkter på samme energistasjon. Dette fordi de ulike formålene har ulike omsetningskrav. (Drivkraft Norge (2024) "Innspill på endringsforslag av produktforskriften")

Blant annet som en følge av at bransjen mener forslaget i praksis ikke vil føre til forenklinger, har vi ikke gått videre med endringsforslaget om å inkludere alt drivstoff på marinaer i omsetningskravet for sjøfart. En slik endring kan eventuelt vurderes på nytt i forbindelse med fremtidige oppdateringer av omsetningskravene.

Energifabrikken støttet at videreforhandlere burde bli pliktsubjekt for dokumentasjonskravet for sjøfart med begrunnelse i at mye drivstoff selges gjennom videreforhandler og at omsetter vet lite om formålet videreforhandler selger til. De mente videre at det er vanskelig for dem å føre kontroll på videreforhandlere.



## 7.3 Gjeldende rett

Etter produktforskriften § 3-3d første ledd, skal omsetter "ved omsetning av flytende drivstoff eller flytende brensler til sjøfart [...] innhente en erklæring om, eller sikre annen egnet dokumentasjon på, at produktene er til bruk som nevnt i § 3-3b".

Omsetteren skal altså innhente en erklæring om at drivstoffet eller brenselet har gått til sjøfart. Plikten til å innhente en erklæring gjelder også omsetning til deler av markedet som er unntatt omsetningskravet, som skip i utenriks fart og innretninger på kontinentalsokkelen. Erklæringen kan gis av den som om bord er ansvarlig for bunkringen, av rederiet eller av videreforhandler.

Andre til fjerde ledd pålegger omsetter å sikre dokumentasjon som inneholder detaljerte opplysninger, som navn på fartøy/innretning, lokasjon/bestemmelsessted, mengde drivstoff og bunkringsdato. Hvilke opplysninger som skal innhentes varierer ut ifra om drivstoffet eller brenselet går til henholdsvis fartøy, akvakulturanlegg eller spesialskip til oppdrag på kontinentalsokkelen. Opplysningene kan være konkurransesensitive, og slike opplysninger skal etter konkurranseregelverket ikke deles mellom konkurrenter.

Ved salg via videreforhandlere må videreforhandleren gi omsetteren en erklæring etter første ledd på at drivstoffet eller brenselet har gått til sjøfart. Erklæringen må være på et overordnet nivå, slik at konkurransesensitive opplysninger ikke deles. Videreforhandleren må innhente og oppbevare dokumentasjonen etter andre til fjerde ledd, og omsetteren må sikre at videreforhandleren gjør dette. Dette må løses privatrettslig, og risikoen ved feil og manglende oppfyllelse av dokumentasjonskravet ligger på omsetter.

Ved salg direkte til sluttkunde, eller via megler, kan omsetter selv innhente og oppbevare all informasjon og dokumentasjon som nevnt i første til fjerde ledd.

## 7.4 Mer om endringsforslaget

### *Overordnet om bestemmelsen*

Vi foreslår en ny bestemmelse som særskilt regulerer de tilfellene der salg skjer via videreforhandler.

I bestemmelsen presiseres det at videreforhandler er ansvarlig for å innhente og oppbevare dokumentasjon etter dagens § 3-3d andre til fjerde ledd, og gi omsetteren en erklæring som nevnt i første ledd. Videreforhandlerne vil da være direkte forpliktet til å gi omsetter all informasjon om sluttbruk som er nødvendig for å gjøre omsetter i stand til å oppfylle omsetningskravet, og for å innhente og oppbevare all dokumentasjon som ikke kan deles videre fordi den inneholder konkurransesensitive opplysninger. Omsetter vil fortsatt være ansvarlig for å innhente en erklæring fra videreforhandler, i henhold til produktforskriften § 3-3d første ledd.

Forslaget innebærer at videreforhandlerne blir ansvarlige for at opplysningene som hentes inn og gis videre er riktige og fullstendige. Dette er også etter modell av særavgiftsforskriften § 4-4-4.

Vi foreslår også at omsettere og videreforhandlere som selger drivstoff eller brensel via én eller flere videreforhandlere, på forespørsel fra Miljødirektoratet skal oppgi hvilke videreforhandlere de har solgt til det foregående året. Etter innspillsrunden er denne delen av forslaget endret til at informasjonen skal oppgis "på forespørsel" og ikke at den må oppgis ved den årlige rapporteringen på omsetningskravet. Dette for å redusere rapporteringsbyrden til omsettere og fordi Miljødirektoratet trolig ikke vil ha behov for årlig oversikt over relevante videreforhandlere.

Vi foreslår videre at det tas inn en egen definisjon av *videreforhandlere* i produktforskriften § 3-2.

#### *Hva er en videreforhandler?*

Med videreforhandlere mener vi aktører som videreselger drivstoff eller brensel fra omsetter og som håndterer drivstoffet eller brenselet fysisk. Dersom drivstoffet skifter eier flere ganger før det selges til sluttkunde, skal alle ledd i forsyningskjeden regnes som videreforhandlere. Drivstoffmeglere som ikke håndterer drivstoff fysisk, er ikke å regne som videreforhandlere i denne sammenheng. Vi mener denne avgrensingen vil fange opp de tilfellene der omsetterne er avskåret fra å motta dokumentasjon som inneholder konkurransesensitive opplysninger.

I høringsrunden ber vi særlig om innspill på om definisjonen av videreforhandler.

#### *Mulige reaksjoner ved brudd på dokumentasjonskravet*

Med forslaget vil Miljødirektoratet få mulighet til å kontrollere og håndheve dokumentasjonskravet direkte overfor videreforhandlerne. Aktuelle reaksjoner kan for eksempel være påpekning av plikt eller pålegg om å etterleve regelverket, og bruk av tvangsmulkt. Brudd på dokumentasjonskravet vil for eksempel kunne gå ut på at dokumentasjon ikke er hentet inn, at dokumentasjonen som foreligger er mangelfull, eller at uriktige opplysninger er gitt videre til omsetter, enten ved en glipp eller forsettlig. Konsekvensene av at dokumentasjonskravet er misligholdt, vil variere avhengig av hva slags brudd det er snakk om.

#### *Omsetter har fortsatt ansvar for å oppfylle omsetningskravet*

Forslaget fritar ikke omsetteren fra ansvaret for å oppfylle omsetningskravet. Det kan argumenteres for at omsetter ikke bør stilles til ansvar for manglende oppfyllelse, hvis omsetteren har mottatt en erklæring som tilsier at omsetningskravet er oppfylt, mens kontroll av underliggende dokumentasjon hos videreforhandler avdekker feil som fører til at omsetningskravet likevel ikke kan anses oppfylt. Miljødirektoratet anbefaler likevel at omsetternes ansvar for oppfyllelse av omsetningskravet opprettholdes, og at de derfor

også i prinsippet kan sanksjoneres for brudd på omsetningskravet i slike tilfeller. Omsetter kan regulere konsekvenser av videreforhandlers brudd privatrettslig, i tillegg til at Miljødirektoratet vil kunne sanksjonere brudd.

Videreforhandlerne vil ikke påvirkes direkte av at omsetningskravet ikke oppfylles. Det er viktig at en eventuell utvidelse av ansvaret for oppfyllelsen av dokumentasjonskravet ikke skaper mulige smutthull for oppfyllelsen av omsetningskravet. Vi vurderer at det vil kunne bli enklere å omgå omsetningskravet dersom omsetter som utgangspunkt slipper unna sanksjoner ved brudd på omsetningskravet, og at det vil bli krevende for Miljødirektoratet å sikre at regelverket etterleves. Vi mener det er viktig å opprettholde en klar plikt til å overholde omsetningskravet, som kan sanksjoneres, for å unngå uthuling av regelverket. Dette vil også være i omsetternes interesse. Det vil alltid vurderes i det konkrete tilfellet om sanksjoner skal ilegges. Dette gjelder både ved vurdering av anmeldelse og bruk av administrative reaksjoner.

Omsetterne skal fortsatt selv sørge for å få erklæring fra videreforhandler om sluttbruk. De bør i tillegg ha mekanismer på plass for å forsikre seg om at drivstoffet de selger går til riktig sluttbruk og at dette dokumenteres av videreforhandler.

#### *Ikke endringer i hva som skal dokumenteres*

Vi foreslår ikke endringer i hva slags opplysninger som skal hentes inn og dokumenteres. Slik vi ser det er opplysningene nødvendige for å kunne føre kontroll med etterlevelsen av omsetningskravet for sjøfart. Eventuelle endringer kan vurderes dersom vi ser et behov, når vi har fått mer erfaring med hvordan dagens regelverk virker i praksis, eller om behovet endrer seg på grunn av sammenslåing av krav eller andre endringer i regelverket.

## 7.5 Konsekvenser

### *Konsekvenser for videreforhandlerne*

For videreforhandlerne antar vi at forslaget i liten grad vil påvirke den administrative byrden, da de allerede i dag må sikre informasjonsflyt og innhenting og oppbevaring av dokumentasjon. Den viktigste konsekvensen er at de stilles direkte ansvarlige for at kravet overholdes, og dermed kan underlegges tilsyn og håndheving. De vil altså få selvstendige plikter i et for (noen av) dem nytt regelverk.

### *Konsekvenser for omsettere*

Omsetterne vil fortsatt ha ansvaret for å oppfylle omsetningskravet, og må sørge for å ha tilstrekkelig informasjon om sluttbruk for å kunne oppfylle dette kravet. Omsettere og videreforhandlere vil altså måtte ha kontroll på og håndtere informasjon om sluttbruk seg imellom, og vi legger til grunn at en del fortsatt må håndteres privatrettslig, eksempelvis for at omsetterne skal kunne planlegge for oppfyllelse av omsetningskravet.

Omsetterne vil ikke ha ansvaret for å oppfylle dokumentasjonskravet ved salg til videreforhandlere, og vil i større grad kunne lene seg på den informasjonen videreforhandlerne oppgir om sluttbruk. Dersom dokumentasjonskravet brytes, vil det ikke være omsetterne som har misligholdt dokumentasjonskravet.

Omsetterne vil slippe å måtte sørge for at dokumentasjonskravet overholdes gjennom privatrettslige avtaler med videreforhandlerne, men må i praksis sikre nødvendig informasjons- og dokumentasjonsflyt for å kunne oppfylle omsetningskravet. Den løsningen vi foreslår, vil ikke frigjøre omsetterne fra ansvaret for at volum som selges via videreforhandlere blir plassert i riktig marked for oppfyllelse av omsetningskravet. Den vil likevel løse noe av problemene som følger av dagens regelverk manglende kontrollmuligheter og manglende konsekvenser for videreforhandlerne dersom de ikke sørger for tilstrekkelig dokumentasjon.

Selv om den skisserte løsningen ikke fritar omsetterne for det overordnede ansvaret for hvor drivstoffet til slutt brukes, mener vi at mulighet til å håndheve dokumentasjonskravet overfor videreforhandlerne kan bidra til mer likebehandling og likere konkurransevilkår mellom omsettere og videreforhandlere.

#### *Konsekvenser for Miljødirektoratet*

Så lenge videreforhandlerne ikke er pliktsubjekt, kan Miljødirektoratet ikke pålegge dem å fremlegge dokumentasjon eller føre tilsyn med dem. Vi kan bruke slike virkemidler overfor omsetterne i dag, men hvis omsetteren ikke i tilstrekkelig grad har sikret at videreforhandler bidrar til etterlevelse av regelverket, har vi ikke noe selvstendig grunnlag for å følge opp overfor videreforhandlerne.

Utvidelse av kretsen pliktsubjekter vil gi en del flere aktører for Miljødirektoratet å følge opp. Dette vil gjelde en avgrenset del av regelverket, men vil kunne gi noe økte administrative kostnader for Miljødirektoratet knyttet til tilsyn og veiledning. Vi har ikke den fulle oversikten over antall videreforhandlere i dag. Antallet videreforhandlere vil uansett kunne variere. Blant annet kan videreforhandlere overta avgiftsplikten ved kjøp av drivstoff og slik bli omsettere selv. Endringer i regelverket kan også tenkes å påvirke om aktører i bransjen ser det mest hensiktsmessig å operere som omsettere eller videreforhandlere. Det kan også være situasjoner hvor videreforhandlere også er omsettere for enkelte partier.

#### *Etterlevelse*

Dersom videreforhandlerne blir pliktsubjekt, vil muligheten til å kontrollere dokumentasjonskravet totalt sett bedres. Det kan også tenkes at det skjerper videreforhandlerne etterlevelse av kravet, dersom Miljødirektoratet får mulighet til å håndheve kravet direkte overfor dem.

Ved å kunne håndheve dokumentasjonskravet overfor videreforhandlerne, kan Miljødirektoratet utføre den kontrollen som omsetterne ikke kan utføre selv, fordi opplysningene det gjelder er konkurransesensitive. Avdekking av mislighold fra videreforhandlerne side, vil også kunne ha konsekvenser for forretningsmessige relasjoner de har med omsettere, hvis misligholdet offentliggjøres.

Forslaget innebærer at dersom en videreforhandler ikke har oppfylt dokumentasjonskravet for et parti solgt drivstoff, vil konsekvensen kunne bli at omsetteren ikke oppfyller omsetningskravet. Konsekvenser av å bryte omsetningskravet er beskrevet i kapittel 5. Dette sikrer at de sektorspesifikke volumkravene for biodrivstoff som er fastsatt gjennom omsetningskravene blir overholdt.

Ettersom omsettere primært selger direkte til slutt kunder selv, og omsetningskravet til sjøfart i dag er på et relativt lavt nivå, antar vi at omfanget av slike brudd vil være begrenset og at konsekvensene for det norske utslippsregnskapet også i dag er relativt liten ved et brudd. Det er likevel viktig at regelverket legger til rette for at brudd på både dokumentasjonskrav og omsetningskrav kan håndheves.

## 7.6 Oppsummering og anbefaling

Vi foreslår at videreforhandlerne blir pliktsubjekt for dokumentasjonskravet i omsetningskravet for sjøfart. Med videreforhandlere mener vi aktører som videreselger drivstoff eller brensel fra omsetter og håndterer drivstoffet eller brenselet fysisk.

Vi foreslår videre at omsettere og videreforhandlere som selger drivstoff eller brensel via én eller flere videreforhandlere, på forespørsel fra Miljødirektoratet, skal oppgi hvilke videreforhandlere de har solgt til det foregående året.

Forslaget innebærer at Miljødirektoratet kan håndheve dokumentasjonskravet overfor videreforhandlerne. Mulighet til å håndheve dokumentasjonskravet overfor videreforhandlerne kan bidra til økt etterlevelse, mer likebehandling og likere konkurransevilkår mellom omsettere og videreforhandlere. Omsetterne vil med forslaget fortsatt ha ansvaret for å oppfylle omsetningskravet. De må derfor sørge for å ha tilstrekkelig informasjon om sluttbruk for å kunne oppfylle dette kravet, også selv om videreforhandlerne får ansvaret for å oppfylle dokumentasjonskravet.

Vi legger til grunn at forslaget i liten grad vil påvirke de administrative kostnadene til videreforhandlerne, da de allerede i dag må sikre informasjonsflyt og innhenting og oppbevaring av dokumentasjon. Utvidelse av kretsen pliktsubjekter vil gi en del flere aktører for Miljødirektoratet å følge opp. Dette vil gjelde en avgrenset del av regelverket, men vil kunne gi noe økte administrative kostnader for Miljødirektoratet knyttet til tilsyn og veiledning.

## 8. Andre mindre endringer

### 8.1 Omsettere av drivstoff og flytende brensel har rapporteringsplikt

#### 8.1.1 Forslag til endringer

Vi foreslår at det er omsettere av drivstoff og flytende brensel som underlegges rapporteringsplikt etter produktforskriften § 3-10. I dag er det den som omsetter biodrivstoff og flytende biodrivstoff som skal rapportere på oppfyllelse av bærekraftskriteriene det foregående året, i henhold til produktforskriften § 3-10.

Etter produktforskriften § 3-4 kan omsetningskravene oppfylles i samarbeid med andre, ved at omsettere som omsetter mer biodrivstoff eller biobrensel enn de er forpliktet til kan overføre overskytende volumer til andre omsettere (samlet oppfyllelse). Noen av omsetterne oppfyller omsetningskravene ved å inngå samlet oppfyllelse med andre omsettere, og omsetter dermed selv kun fossilt drivstoff.

Ved rapporteringen på oppfyllelse av omsetningskravene og bærekraftskriteriene i 2023 var det flere omsettere som ikke selv omsatte biodrivstoff i perioden, fordi de oppfylte omsetningskravene ved samlet oppfyllelse med andre omsettere. Endringsforslaget gjør det tydelig at også disse omsetterne har en selvstendig plikt til å rapportere på oppfyllelse av omsetningskrav og bærekraftskriterier.

#### 8.1.2 Konsekvenser

De fleste aktører som omsetter drivstoff til formål som er omfattet av et eller flere omsetningskrav, men som ikke selv omsetter biodrivstoff, rapporterer til Miljødirektoratet. At enkelte aktører som er underlagt omsetningskrav ikke rapporterer til Miljødirektoratet, synes å skyldes manglende kunnskap om regelverket. En tydeliggjøring av at alle drivstoffomsettere som er omfattet av et omsetningskrav, har plikt til å rapportere, vil gjøre det klart at alle omsetterne har en selvstendig plikt til å rapportere, og dermed også lette Miljødirektoratets oppfølging av omsetterne.

### 8.2 Krav om å rapportere på omsetningskravet

#### 8.2.1 Forslaget til endring

Etter ordlyden er rapporteringsplikten i produktforskriften § 3-10 kun knyttet til rapportering på oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Rapporteringsplikten gjelder imidlertid også oppfyllelsen av selve omsetningskravene, og det er slik bestemmelsen forstås og praktiseres i dag. Oppfyllelsen av de enkelte bærekraftskriteriene er en forpliktelse som oppstår som en konsekvens av at plikten til å oppfylle de enkelte omsetningskravene. Slik

sett har plikten til å rapportere på omsetningskravene indirekte fulgt av de eksisterende rapporteringsforpliktelsene i produktforskriften.

Vi foreslår at ordlyden i overskriften og første ledd til § 3-10 endres, slik at det klart fremgår av forskriften at rapporteringsplikten også omfatter oppfyllelsen av selve omsetningskravene, i tillegg til plikt til å rapportere på bærekraftskriterier.

### 8.2.2 Konsekvenser

Endringsforslaget vil klargjøre for omsetterne at de skal rapportere på oppfyllelsen av selve omsetningskravet, i tillegg til å rapportere på oppfyllelsen av bærekraftskriterier.

Endringen vil føre til at revisor, som skal kontrollere rapporteringen etter § 3-10, også må foreta en uavhengig kontroll av rapporteringen på oppfyllelsen av omsetningskravene. Miljødirektoratet ser at enkelte revisorer gjør dette i dag, ved at de påpeker manglende oppfyllelse av omsetningskravet i revisorbekreftelsen. Endringsforslaget kan føre til økte revisorkostnader for omsetter, dersom deres revisor ikke kontrollerer oppfyllelse av omsetningskravene i dag.

## 8.3 Endret definisjon av avansert biodrivstoff

### 8.3.1 Forslag til endringer

Definisjonen av avansert biodrivstoff og biobrensel foreslås avgrenset til biodrivstoff og biobrensel fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A, i tråd med RED II.

Omsetningskravene endres ikke materielt sett. Dagens omsetningskrav stiller krav til omsetning, og gir mulighet for dobbelttelling, av avansert biodrivstoff, som i dag er definert som råstoff på listen i vedlegg V, del A og B. For at råstoffene på B-listen fortsatt skal omfattes som i dag, foreslår vi at de enkelte bestemmelsene der det i dag stilles krav til omsetning av avansert biodrivstoff, endres ved at "biodrivstoff fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del B", tilføyes de enkelte bestemmelsene." Tilsvarende gjelder der det er stilt krav til omsetning av avansert flytende biobrensel.

RED I ble endret i 2015 gjennom et endringsdirektiv, (EU) 2015/1513, kalt ILUC-direktivet. Direktivets formål er å promotere biodrivstoff som har lavere risiko for indirekte arealbruksendringer (ILUC). I direktivet ble det introdusert et eget vedlegg med en liste over bestemte råstoff, i hovedsak biprodukter, avfall og rester, som ble ansett å ha lav eller ingen risiko for indirekte arealbruksendringer. Disse råstoffene er inndelt i en A-liste og en B-liste, hvor A-listen inneholder mer kostbare og umodne råstoff som har behov for ytterligere teknologiutvikling. Eksempler er matavfall, halm, tallolje og treflis fra treindustri, alger eller fangvekster.

Biodrivstoff laget av råstoff på A-listen, regnes som avansert biodrivstoff i EU. Definisjonen av "avansert biodrivstoff" ble først tatt inn i RED II, men begrepet har blitt benyttet tidligere, se blant annet fortalen til ILUC-direktivet (punkt 8). Det følger videre klart av RED I at biodrivstoff laget av råstoff på A-listen skal fremmes av medlemsstatene.<sup>47</sup> B-listen inneholder råstoff som kan omdannes til biodrivstoff med moden teknologi og utnyttes i stor skala i dag. På B-listen er i dag råstoffene brukt frityrolje og animalsk fett som ikke kan brukes til mat og dyrefôr. Biodrivstoff laget av B-råstoff er ikke ansett som avansert biodrivstoff. Bærekraftsegenskapene er også betydelig forskjellige, hvor B-råstoff har høyere risiko for indirekte arealbruksendringer enn A-råstoff.

I forbindelse med gjennomføringen av ILUC-direktivet i norsk rett, anbefalte Miljødirektoratet at definisjonen av avansert biodrivstoff skulle være avgrenset til A-råstoff. Det ble deretter politisk bestemt at definisjonen av avansert biodrivstoff også skulle omfatte B-råstoff i Norge. ILUC-direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2019, men gjennomført i produktforskriften kapittel 3 allerede i november 2018. At det kun er biodrivstoff laget av A-råstoff som er å regne som avansert biodrivstoff er slått fast i RED II, der det er tatt inn en egen definisjon av avansert biodrivstoff, som kun omfatter råstoff på A-lista. Det har hele tiden vært en tydelig intensjon i EU-regelverket om å skille på biodrivstoff laget av A-råstoff og B-råstoff.

Miljødirektoratet mener at det er lite hensiktsmessig at Norge har en annen og bredere definisjon av avansert biodrivstoff enn EU som gjør at begrepsbruken i det norske markedet er annerledes enn i andre europeiske land.

### 8.3.2 Konsekvenser

Forslaget har ikke konsekvenser for hvilket biodrivstoff som omsettes i Norge, fordi omsetningskravene innretning vil være uendret. Forslaget innebærer at begrepsbruken for biodrivstoff i Norge blir harmonert med begrepsbruken i RED II og i det europeiske markedet.

Forslaget kan bidra til økt kunnskap om ulike typer biodrivstoff, og variasjoner i bærekraftsegenskaper.

---

<sup>47</sup> Det følger av RED I artikkel 3 bokstav e, som ble tilføyd ved ILUC-direktivet, at " Hver enkelt medlemsstat søker at nå målet om et minimumsniveau for forbruk på dens område af biobrændstoffer fremstillet af råprodukter og andre brændstoffer, der er anført i bilag IX, del A."