

# Endret omsetningskrav for biodrivstoff til veitrafikk fra 1. juli 2020 og 1. januar 2021

## Bakgrunn

Stortinget vedtok ved behandling av statsbudsjettet for 2020 at det fra 1. juli 2020 skal innføres veibruksavgift på alt flytende biodrivstoff uavhengig av om det omsettes innenfor eller utenfor omsetningskravet. Omsetningskravet har blitt overoppfyllt de siste årene på grunn av at biodrivstoff omsatt over omsetningskravet ikke har vært omfattet av veibruksavgift. Det er forventet at det ikke vil omsettes biodrivstoff utover omsetningskravet fra 1. juli, og dermed at biodrivstoffomsetningen vil gå ned med dagens omsetningskrav. Dette vil isolert sett bidra til økte utslipp av CO<sub>2</sub> fra veitrafikk, slik det måles i det norske utslippsregnskapet. I Innst. 3 S (2019-2020) uttalte derfor finanskomiteens flertall at omsetningskravet for biodrivstoff bør økes med virkning fra 1. juli 2020, slik at andelen biodrivstoff i 2020 ikke anslås å bli lavere enn andelen biodrivstoff i 2019.

## Forslag

Klima- og miljødepartementet sender med dette på høring forslag til opptrapping av omsetningskravet for biodrivstoff til veitrafikk fra 1. juli 2020 og 1. januar 2021. For å belyse konsekvensene av forslaget har Miljødirektoratet på oppdrag for Klima- og miljødepartementet utredet to alternative opptrappinger. Alternativene innebærer både en endring av det generelle omsetningskravet og delkravet for avansert biodrivstoff. For begge alternativene foreslås det samme kravet fra 1. juli 2020. Alternativ 1 innebærer en opptrapping fra 1. juli 2020, og ytterligere opptrapping fra 1. januar 2021. Alternativ 2 innebærer kun opptrapping fra 1. juli 2020 og videreføring av samme omsetningskrav i 2021. Det er kun det totale omsetningskravet og delkravet til avansert som foreslås justert. Innretningen av omsetningskravet for øvrig, inkludert dobbeltelling av avansert biodrivstoff, oppfyllelse av bærekraftskriteriene og delkrav til biodrivstoff i bensin, er ikke foreslått endret.

Med bakgrunn i Miljødirektoratets utredning foreslår Klima- og miljødepartementet følgende alternativer:

Tabell 1: Nullalternativ og utredete alternativer for omsetningskrav fra 1. juli 2020 og 1. januar 2021.

	Omsetningskrav fra 1. juli 2020	Omsetningskrav fra 1. januar 2021
Nullalternativ: Faktisk omsetning i 2019	Andel biodrivstoff: 22,36 % Andel avansert: 6,15 %	Andel biodrivstoff: 22,36 % Andel avansert: 6,15 %
Alternativ 1: Høy avansertandel	Omsetningskrav: 22,30 % Delkrav avansert: 6,10 %	Omsetningskrav: 28,5 % Delkrav avansert: 11,0 %
Alternativ 2: Lav avansertandel		Omsetningskrav: 22,30 % Delkrav avansert: 6,10 %

Alternativene er sammenholdt med et nullalternativ, som er samme biodrivstoffandel som ble omsatt i 2019. Nullalternativet representerer med andre ord faktisk omsetning i 2019 som er større enn omsetningskravet i 2019 og gjeldende omsetningskrav. Den foreslåtte endringen av omsetningskravet fra 1. juli 2020 er basert på en modell som sikter på å oppnå samme andel biodrivstoff som i 2019. Dette fører til at det er svært liten forskjell mellom

nullalternativet og forskriftsforslaget for 2020, og tilsvarende for Alternativ 2 som er en videreføring av kravet i 2021. Gitt at det overordnede omsetningskravet og delkravet til avansert akkurat oppfylles, gir begge alternativene omtrentlig samme andel i 2020 som i 2019, det vil si en innblanding på 16,10 %. I 2021 medfører Alternativ 1 en økt andel biodrivstoff, til totalt 17,5 %. I beregningene for 2020 og 2021 har Miljødirektoratet framskrevet nedgangen i drivstoffsalget fra 2018 til 2019 på 5,7 % for bensin og 3,2 % for diesel lineært. Diesel og bensin i Norge inneholder allerede så mye FAME-biodiesel og bioetanol som drivstoffstandardene tillater. For beregningene av nytteeffekter og kostnader er det derfor lagt til grunn at økningen sammenlignet med nullalternativet skjer med HVO-biodiesel. For beregninger av effekter i 2020, er det antatt at omsetningskravene i første og andre halvdel av 2020 akkurat oppfylles. I praksis vil det si at effekter i 2020 beregnes som et gjennomsnitt av kravet før og etter 1. juli 2020.

Endringene i utslipp på det norske klimagassregnskapet sammenlignet med nullalternativet er vist i tabellen under. Siden endringen i 2020 innføres halvveis i året, vil volumet biodrivstoff i 2020 være noe lavere enn nullalternativet. Dette har lite å si for utslippsreduksjonen fra bruk av biodrivstoff i det norske klimagassregnskapet, som reduseres med mindre enn 1 % sammenlignet med nullalternativet. I 2021 gir Alternativ 1 en direkte utslippsreduksjon på i overkant av 1,5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, som er 117 000 tonn mer enn nullalternativet. Alternativ 2, videreføring av kravet fra 1. juli, innebærer ingen endring i utslippsreduksjon sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 2: Endring i direkte utslippsreduksjon fra bruk av biodrivstoff på det norske klimagassregnskapet sammenlignet med nullalternativet.

	Endring i direkte utslippsreduksjon i 2020 (tonn CO <sub>2</sub> )	Endring i direkte utslippsreduksjon i 2021 (tonn CO <sub>2</sub> )
Alternativ 1: Høy avansertandel	-10 000	+117 000
Alternativ 2: Lav avansertandel	-10 000	0

For beregningene av globale klimagassutslipp er det lagt til grunn at fordelingen av råstoff innenfor hver drivstofftype og gjennomsnittlig livsløpsreduksjon er lik som for biodrivstoffet som ble rapportert i 2018. Tilsvarende som i det nasjonale utslippsregnskapet vil den globale utslippsreduksjonen med forskriftsendringen i 2020 være noe lavere enn nullalternativet på grunn av innføringen midt i året. Dette skyldes både en liten reduksjon i totalt volum, men i hovedsak en lavere andel avansert, siden delkravet i første halvdel av 2020 kun er på 4 %.

Tabell 3: Beregnet reduksjon i globale livsløp utslipp med og uten risiko for ILUC-utslipp for nullalternativet og de foreslåtte endringene i 2021. Utslippsreduksjonen av biodrivstoffomsetningen i 2019 er vist til sammenligning.

	<b>Global reduksjon i livsløp utslipp (LCA) (tonn CO<sub>2</sub>-ekv.)</b>	<b>Globale utslippsreduksjoner inkl. risiko for ILUC (tonn CO<sub>2</sub>-ekv.)</b>
2019-omsetning (til sammenligning)	1 380 000	820 000
Nullalternativ 2021	1 280 000	760 000
<b>Sammenlignet med nullalternativ 2021</b>	<b>Endring i globale LCA-reduksjoner (tonn CO<sub>2</sub>-ekv.)</b>	<b>Endring i globale utslippsreduksjoner inkl. risiko for ILUC (tonn CO<sub>2</sub>-ekv.)</b>
2021 Alternativ 1: Høy avansertandel	+141 000	+345 000
2021 Alternativ 2: Lav avansertandel	0	-4 000

Tabellen over viser beregnet reduksjon i globale utslipp for nullalternativet og de to alternativene i 2021. Utslippsreduksjonen fra den reelle omsetningen i 2019 er også vist til sammenligning. Utslippsreduksjonen er vist både med og uten risiko for utslipp fra indirekte arealbruksendringer (ILUC). Alternativ 1 fører til betydelig større reduksjon i globale utslipp, særlig hvis man inkluderer risiko for ILUC-utslipp. I beregningen som inkluderer risiko for ILUC-utslipp er verdiene fra produktforskriftens vedlegg VI benyttet (gitt i Tabell 3 i vedlagt konsekvensutredning). Disse verdiene er implementert fra EUs ILUC-direktiv (EU/2015/1513). ILUC forklares nærmere i konsekvensutredningens kapittel 1.4.2.

### Rapportering på biodrivstoff omsatt i 2020

Siden den foreslåtte endringen i omsetningskravet innføres halvveis i 2020, samtidig som det skjer en frikobling fra avgiftsregelverket, medfører dette at rapporteringen på biodrivstoff omsatt i 2020 må gjøres på en særskilt måte. Med dagens rapporteringsregime skjer drivstoffomsetternes årsavregning for avgifter for biodrivstoff på bakgrunn av den årlige rapporteringen på omsetningskravet til Miljødirektoratet. Dette vil endres som følge av innføring av veibruksavgift på biodrivstoff utenfor omsetningskravet fra 1. juli 2020. Etter 1. juli vil avgiftsoppgjøret spesifikt rettes mot drivstoffets egenskaper, og ikke om biodrivstoffet er rapportert innenfor omsetningskravet til Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet foreslår at omsetningskravet for 2020 ikke beregnes som et gjennomsnittskrav for hele året. Avgiftsplikten frem til 1. juli er knyttet til den mengden biodrivstoff som er medgått til oppfyllelse av omsetningskravet. Ved avgiftsberegningen skal den mengden biodrivstoff som er godkjent av Miljødirektoratet ilegges avgift. Innføres det en gjennomsnittsberegning for omsetningskravet for 2020, vil dette innebære en avgiftsskjerpelse for virksomhetene for biodrivstoff solgt første halvår innenfor omsetningskravet, ettersom omsetningskravet for hele 2020 økes. I stedet foreslås det å endre produktforskriften, slik at dersom omsetningskravet for første halvår 2020 overoppfylles, skal det overskytende tas med i beregningen av omsetningskravet for

andre halvår er oppfylt. Dette vil sikre fleksibilitet for omsetterne for oppfyllelse av kravet i produktforskriften.

For å avregne riktig veibruksavgift første halvår 2020, foreslår Miljødirektoratet følgende:

Rapportering på omsatt biodrivstoff i 2020 vil som tidligere ha rapporteringsfrist til Miljødirektoratet innen 31. mars påfølgende år, men rapporteringsskjemaet i Altinn vil bli inndelt i to. Det vil si at omsetningen før 1. juli og etter 1. juli rapporteres atskilt på egne sider i rapporteringsskjemaet. Den mengden biodrivstoff som er medgått til oppfyllelse av omsetningskravet for første halvår (dvs. før 1. juli) vil som før være grunnlag for beregningen av veibruksavgiften. For at avregningen av veibruksavgift skal bli riktig skal denne inndelingen baseres på mengden biodrivstoff som er fysisk omsatt det enkelte halvår.

For oppfyllelse av selve *omsetningskravet* i andre halvår, vil en eventuell overoppfyllelse rapportert første halvår, automatisk telles med i oppfyllelse av kravet for andre halvår. Miljødirektoratet antar at denne fleksibiliteten i liten grad vil påvirke totalt volum biodrivstoff omsatt i 2020. Miljødirektoratet erfarer at drivstoffomsetterne i Norge normalt inngår kjøpsavtaler for biodrivstoff flere måneder i forveien. Dermed er det naturlig å anta at kjøpsavtalene for 2020 allerede er gjort. I tillegg vil sannsynligvis kostnadsgevinsten ved å omsette biodrivstoff over omsetningskravet uten veibruksavgift i første halvdel av 2020 reduseres betydelig hvis det innebærer at man også må kjøpe inn mer biodrivstoff for å oppfylle kravet i andre halvdel av 2020. Det har også tidligere vært tillatt å overføre volum fra krav innenfor samme kalenderår. I 2017 ble omsetningskravet økt to ganger, 1. januar og 1. oktober 2017, hvor oppfyllelsen av kravet ved rapportering til Miljødirektoratet ble utregnet som et snitt av de to kravene.

### **Aktører som omfattes av forskriftsforslaget**

Omsettere av flytende drivstoff som anvendes til veitrafikk vil omfattes av endringen. Per 1.1.2020 er det åtte omsettere som er omfattet av omsetningskravet. Med innføring av veibruksavgift på alt flytende biodrivstoff fra 1. juli 2020, uavhengig av om det omsettes innenfor eller utenfor omsetningskravet, vil biodrivstoff være et avgiftspliktig produkt. På grunn av omsetterdefinisjonens kobling mot særavgiftsforskriften, kan endringen føre til at flere aktører må registreres som omsettere etter 1. juli.

### **Tilgjengelighet av biodrivstoff og pris**

CIT Industriell Energi har på oppdrag fra Miljødirektoratet i 2019 vurdert global produksjon av avansert biodrivstoff fram mot 2030. De estimerer en økning i produksjonen fra 3,3 milliarder liter i 2018 til mellom 13-18 milliarder liter avansert biodrivstoff i 2030. Av dette utgjør avansert HVO-biodiesel og andre former for drop-in biodiesel 7-10 milliarder liter. I dag produseres det 20 millioner liter avansert bioetanol i Norge. Det planlegges flere industriprosjekter for produksjon av avansert biodrivstoff basert på biprodukter fra skogindustrien i Norge. Dersom annonserte planer realiseres, kan produksjonen komme opp i underkant av 300 millioner liter fra 2024 eller senere. Det vil derfor fortsatt være behov for importert biodrivstoff for å oppfylle omsetningskravet.

Behovet for avansert biodrivstoff for å oppfylle kravene i 2020 med innføring av nytt krav fra 1. juli vil være 192 millioner liter. Dette er en reduksjon sammenlignet med foreløpige tall for 2019, som viser at delkravet ble overoppfyllt og at det ble omsatt 243 millioner liter avansert biodrivstoff. I 2021, når de skisserte alternativene gjelder hele året, vil behovet være 402 millioner liter for Alternativ 1 og 223 millioner liter for Alternativ 2. Alternativ 1 med høyest volum avansert tilsvarer omtrent 12 % av estimert global produksjon i 2018. Det produseres altså nok avansert biodrivstoff globalt til å dekke kravene i de skisserte alternativene, men det kan være utfordrende å anskaffe drivstoffet på kort tid.

Miljødirektoratet fikk våren 2019 utarbeidet en markeds- og prisanalyse for ulike typer flytende biodrivstoff. Biodrivstoff av avanserte råstoff (del A) er 50 % dyrere eller mer enn biodrivstoff laget av konvensjonelt råstoff, og rundt 20 % dyrere enn biodrivstoff basert på brukt matolje og animalsk fett (del B). Miljødirektoratet erfarer at drivstoffomsetterne i Norge normalt inngår kjøpsavtaler for biodrivstoff flere måneder i forveien. Det er også grunn til å tro at brorparten av det produserte biodrivstoffet, særlig det avanserte og særlig midtveis i året, vil være bundet opp i eksisterende avtale. Det er derfor nærliggende å tro at kostnaden for avansert biodrivstoff vil kunne bli høyere ved inngåelse av kortsiktige avtaler gjort midtveis i året.

### Nytteeffekter og kostnader knyttet til forskriftsforslaget

Dobbelttellingen av avansert biodrivstoff gir fortsatt betydelig insentiv for å oppfylle omsetningskravet med høyest mulig andel avansert. Hvor mye avansert biodrivstoff omsetterne vil bruke er usikkert, og avhenger av pris og tilgjengelighet. Dette gir usikkerhet i hvor stort volum biodrivstoff de utredede alternativene vil gi. Ved beregning av kostnader og nytteeffekter legges det til grunn at delkravene i alternativene, samt nullalternativet, ikke overoppfylles.

En oppsummering av de beregnede effektene for 2020 er vist i tabellen under. Tabellen viser globale klimagassreduksjoner beregnet både med og uten risiko for ILUC-utslipp sammenliknet med nullalternativet, maksimal bruk av biodrivstoff med høy ILUC-risiko innenfor omsetningskravet, samt endringer i kostnader for de utredete alternativene sammenlignet med nullalternativet. Fordi endringen i omsetningskravet ikke trer i kraft før halvveis ut i 2020, vil kostnad og nytteeffekter i 2020 være ekstra usikre.

Tabell 4: Oppsummering av konsekvenser for de to alternativene i 2020 sammenlignet med nullalternativet.

Oppsummering 2020	Usikkerhet i omsatt totalvolum biodrivstoff	Endret global utslippsreduksjon (LCA) (mill. tonn CO <sub>2</sub> )	Endret global utslippsreduksjon inkl. ILUC (mill. tonn CO <sub>2</sub> )	Maksimal bruk av biodrivstoff med høy ILUC-risiko i omsetningskravet (mill. liter)	Samfunnsøkonomisk merkostnad (mill. kr)	Endring pumpepris diesel (øre/l)
<b>Nullalternativ</b>		0	0	189	0	0
<b>Alternativ 1 og 2</b>	Høy usikkerhet	-0,02	-0,08	227	-84	0

En tilsvarende oppsummering for de to alternativene er vist i tabellen under for 2021. I tillegg til effektene i tabellen, gir også Alternativ 1 (høy avansertandel) en større utslippsreduksjon på det nasjonale utslippsregnskapet (+117 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekv.).

Tabell 5: Oppsummering av konsekvenser for de to ulike alternativene i 2021 sammenlignet med nullalternativet.

Oppsummering 2021	Usikkerhet i omsatt totalvolum biodrivstoff	Endret global utslippsreduksjon (LCA) (mill. tonn CO <sub>2</sub> )	Endret global utslippsreduksjon inkl. ILUC (mill. tonn CO <sub>2</sub> )	Maksimal bruk av biodrivstoff med høy ILUC-risiko i omsetningskravet (mill. liter)	Samfunnsøkonomisk merkostnad (mill. kr)	Endring pumpepris diesel (øre/l)
<b>Nullalternativ</b>		0	0	182	0	0
<b>Alternativ 1 Høy avansertandel</b>	Lav usikkerhet	+0,13	+0,34	53	+451	+17
<b>Alternativ 2 Lav avansertandel</b>	Høy usikkerhet	0,00	-0,01	184	-4	+0

Alternativ 1 (høy avansertandel) gir betydelig høyere global utslippsreduksjon enn Alternativ 2 og gir minst rom for biodrivstoff med høy-ILUC-risiko innenfor omsetningskravet. Jo lavere delkravet til avansert biodrivstoff er, desto større usikkerhet vil det være forbundet med den årlige omsetningen av biodrivstoff. Alternativ 1 vil derfor med størst sikkerhet gi den beregnede effekten. Et høyt delkrav for avansert biodrivstoff medfører også redusert risiko for ILUC-utslipp. Høyt delkrav for avansert vil innebære økt samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk merkostnad og har en økning i pumpeprisen på 1,2 % (17 øre/l) inkl. avgifter. Den samfunnsøkonomiske merkostnaden er estimert til 451 millioner kroner. Alternativ 2 (lav avansertandel) gir plass til større mengder biodrivstoff med høy ILUC-risiko innenfor omsetningskravet, og har ingen effekt på global utslippsreduksjon sammenlignet med nullalternativet. Forslaget medfører en reduksjon i de samfunnsøkonomiske merkostnadene på 4 millioner kroner.

## Forslag til endringsforskrift

### Alternativ 1:

#### I

I forskrift 1. juni 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 3-3 skal lyde:

#### **§ 3-3. Krav til omsetning av biodrivstoff til veitrafikk og dobbelttelling av biodrivstoff fra visse råstoff**

De som omsetter drivstoff, skal sørge for at minimum 20 volum% av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff, unntatt biogass. Fra 1. juli 2020 er kravet 22,3 volum%, og fra 1. januar 2021 er kravet 28,5 volum%. Dersom kravet for første halvår 2020 overoppfylles, skal det overskytende tas med i beregningen av om kravet for andre halvår er oppfylt. Minimum 4,0 volum% av totalt omsatt mengde drivstoff til veigående bensinkjøretøy per år skal bestå av biodrivstoff, unntatt biogass. Kravene kan oppfylles av den enkelte omsetter eller av flere omsettere samlet.

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

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

§ 3-4 skal lyde:

#### **§ 3-4. Delkrav om avansert biodrivstoff**

De som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 4 volum% av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff, unntatt biogass, fremstilt av råstoff på listen i vedlegg V, del A og B. Dette kravet øker til 6,1 volum% fra 1. juli 2020 og 11 volum% fra 1. januar 2021. Dersom kravet for første halvår 2020 overoppfylles, skal det overskytende tas med i beregningen av om kravet for andre halvår er oppfylt. Kravet kan oppfylles av den enkelte omsetter eller av flere omsettere samlet. For oppfyllelse av kravet, kan det bare medregnes drivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene i § 3-6 til § 3-9 jf. § 3-5.

#### II

Endringene trer i kraft 1. juli 2020.

## Alternativ 2:

I

I forskrift 1. juni 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 3-3 skal lyde:

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

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

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

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

§ 3-4 skal lyde:

### **§ 3-4. Delkrav om avansert biodrivstoff**

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

II

Endringene trer i kraft 1. juli 2020