

Til

Klima- og miljødepartementet

Sendes pr e-post: postmottak@kld.dep.no

Høringsuttalelse til endringer i produktforskriften – økt omsetningskrav biodrivstoff

Det vises til høringsnotat av den 5. juli d.å. vedrørende endringer i omsetningskravet for biodrivstoff og følgelig endringer i produktforskriftens bestemmelser om biodrivstoff.

Norsk Petroleumsinstitutt (NP) representerer de markedsførende olje- og energiselskapene i Norge. Som bransjeforening representerer vi medlemsbedrifter som samlet utgjør 97 % av det totale markedet for omsetning av drivstoff til veitrafikken i Norge. Våre medlemmer som i dag omfattes av produktforskriftens krav til omsetning av biodrivstoff er Circle K Norge AS, St1|Smart Fuel AS, Uno-X Gruppen AS og Esso Norge AS. I tillegg har vi noen medlemmer som er i gassmarkedet, blant annet Flogas Norge, Primagaz og Kosan Gas.

Denne høringsuttalelsen legger til grunn at det gjennom vedtak i Stortinget er bestemt at omsetningskravet for biodrivstoff skal økes opp til 7 prosent. Med dette som bakgrunn vil høringsuttalelsen rette seg inn mot de konkrete endringer som foreslås i produktforskriften samt de vurderinger som fremgår av departementets høringsnotat.

Vi har følgende kommentarer og innspill til forslaget til endringer som er sendt på høring:

1. Omsetningskrav 7 prosent

Vi konstaterer at Stortinget ønsker en rask opptrapping av nivået for omsetningskravet på biodrivstoff og at det konkret forventes en økning til 7 volumprosent gjeldende fra 1. januar 2017. Med henvisning til våre tidligere innspill som er oversendt Miljødirektorat og Klima- og miljødepartementet (notater som er datert 11.5. og 25.5.), vil det være mulig å oppfylle et omsetningskrav på 7 prosent fra 2017. Det bemerkes imidlertid at en slik økning i hovedsak vil måtte baseres på førstegenerasjons biodrivstoff. Tilgangen på avansert biodrivstoff på det internasjonale markedet er fortsatt begrenset. Det forventes økt tilgang fremover, men foreløpig er det usikkert hvor tilgjengelig dette vil være i det norske markedet.

NP mener det er mulig å få til en økning i omsetningskravet slik det i høringsforslaget er lagt opp til skal gjelde fra 1. januar 2017.

2. Delkrav om 1,5 prosentpoeng skal komme fra avansert biodrivstoff

Prinsipielt mener vi det er fornuftig å utforme en politikk som sikrer økt bruk av avanserte biodrivstoffer. Konsekvensutredningen i høringsnotatet fra departementet synliggjør på en god måte behovet for overgang fra førstegenerasjons biodrivstoff til avansert biodrivstoff. Dette er også i tråd med signaler fra EU. Bransjens holdning er at den norske målsetningen om lavere utslipp fra transportsektoren best kan oppnås gjennom virkemidler som er forutsigbare, langsiktige og teknologinøytrale. Virkemidlene må bidra til kostnadseffektive utslippsreduksjoner.

Innføring av et lovkrav om bruk av avanserte biodrivstoffer, som foreslått, vil være en ny retning fra myndighetene ved å gå inn med et krav som kan oppfattes nærmest som et "innblandingskrav". For bransjen har det vært viktig å ha en fleksibilitet i hvordan det generelle omsetningskravet løses. NPs medlemmer har ulik posisjon og ståsted i arbeidet med biodrivstoff. Spørsmålet om et lovkrav for avansert biodrivstoff vurderes derfor forskjellig blant NPs medlemmer. Hovedpunktet i disse vurderingene er kort gjengitt her og illustrerer spennvidden, men er ikke å anse som en felles bransjeposisjon:

- Vurdering av tilgang på avansert biodrivstoff spenner fra en vurdering om at alternativ B (med lovkrav) er å foretrekke til motsatt, at dette er svært utfordrende. Ett selskap ser altså ingen utfordringer med tilgang på tilstrekkelig avansert biodrivstoff for å innfri et delkrav om 1,5 prosent, mens den andre ytterligheten vurderer produksjon og tilgjengelighet på markedet så begrenset at et slikt delkrav i Norge vil bety økt bruk av førstegenerasjon globalt og dermed fare for negativ utslippseffekt på global basis, selv om det kan gi besparelser i utslippsregnskapet for Norge isolert sett.
- Det er ulike oppfatninger om hva som vil være den beste virkemiddelbruken for å sikre økt bruk og produksjon av avansert biodrivstoff.

NP vil på denne bakgrunn ikke gi noen nærmere vurdering av spørsmålet om lovkrav for avansert biodrivstoff i denne høringsuttalelsen. Selskapene vil til dette punktet sende eventuelle egne innspill og kommentarer til departementet.

3. Delkrav om at minimum 4,8 prosent før dobbeltelling av omsatt drivstoff til veigående bensinkjøretøy skal være biodrivstoff

Det er i høringsnotatet foreslått å innføre et delkrav om at minimum 4,8 prosent før dobbeltelling av omsatt drivstoff til veigående bensinkjøretøy skal være biodrivstoff. Med bakgrunn i vurderingene som fremgår av høringsnotatet mht klimaeffekter for bioetanol sammenlignet med biodiesel (førstegenerasjon), og som er godt kjent gjennom debatten og prosessene med ILUC-direktivet i EU, har vi forståelse for at det foreslås et delkrav for bioetanol. Et slikt delkrav vil imidlertid være en ny retning fra myndighetene ved å gå inn med et krav som må oppfattes som et "innblandingskrav". Dette mener vi er uheldig. Et krav til innblanding av bioetanol i bensin vil redusere et viktig handlingsrom bransjen i dag har mht fleksibilitet og produktvalg. Det er for bransjen ønskelig at dagens ordning med et generelt "omsetningskrav" videreføres.

Det må videre bemerkes at forslaget om delkrav til innblanding av bioetanol i bensin for oppfyllelse av omsetningskravet, vil etter NPs vurdering ikke være i samsvar med avgiftsregelverket slik det fremgår av særavgiftsforskriften § 3-20-2. I denne paragrafen heter det seg i pkt 2: "*Ved overopplyselse av omsetningskravet etter produktforskriften § 3-3, er det valgfritt hvilke mengder av den omsatte bioetanolen eller biodieselen som legges til grunn for avgiftsberegningen.*"

Hvis myndighetene likevel skulle velge å innføre et konkret krav for innblanding av biodrivstoff i bensin, ber vi om at nivået for et slikt krav ikke settes høyere enn 4 prosent. Videre legger vi i så fall til grunn at det blir foretatt endringer i særavgiftsforskriften som omhandler avgiftsgrunnlag og beregning av veibruksavgift på biodrivstoff.

NP mener det ikke bør innføres et delkrav om biodrivstoff som rettes konkret inn mot innblanding i bensin. Det anbefales at det generelle omsetningskravet videreføres.

4. Gassformige biodrivstoff tas ut av omsetningskravet

Det er et potensiale i bruk av biopropan og bio-DME som biodrivstoff i gass til transport. I tillegg til eksisterende biogass som innblandes i naturgass, kan produktene biopropan og bio-DME i fremtiden også bidra til ytterligere reduksjon av klimagassutslipp. Foreløpig er det lite kommersielt tilgjengelig av biopropan og bio-DME.

NP støtter forslaget om å ta gassformige biodrivstoff ut av omsetningskravet.

5. Endring av tidspunktene for nye krav til utslippsreduksjoner for biodrivstoff sammenliknet med fossile drivstoff

I EU er det bestemt gjennom ILUC-direktivet at kravet om 50 % klimagassreduksjon for alle biodrivstoff utsettes fra 2017 til 2018, mens kravet om 60 % reduksjon fra nye anlegg fremskyndes. Det foreslås at denne endringen allerede nå tas inn i produktforskriften.

NP støtter forslaget slik det fremgår av høringsnotatet.

6. Endring av rapporteringsfristen på omsetningskravet fra 31. mars til 1. mars

Det foreslås å fremskyve rapporteringsfristen med en måned, fra 31. mars til 1. mars. For NPs medlemmer er det ikke ønskelig å endre på rapporteringsfristen. De totale volumtallene vil det være mulig å ha på plass tidligere enn 31. mars, men det som gjelder den mer detaljerte informasjonen om oppfyllelse av bærekraftskriterier, herunder revisjon av rapporteringen, er vanskelig å få til på et tidligere tidspunkt enn dagens frist på 3 måneder.

NP ber om at dagens frist for komplett rapportering av biodrivstoff videreføres med frist 31. mars påfølgende år.

7. Øvrige kommentarer til høringsnotatet – konsekvensutredningen

Definisjon "omsettere" – hvem omfattes av omsetningskravet?

NP har ved flere anledninger tatt opp med Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet, senest i notat av den 25.5. d.å., "Innspill konsekvensutredning – endringer produktforskriften", og bemerket det forhold at gjeldende definisjon for hvem som omfattes av omsetningskravet

(omsetter-begrepet) ikke er dekkende slik markedet er i dag. Det er etter vår mening behov for at produktforskriften har en bestemmelse som sikrer at alle som omsetter drivstoff til veitrafikk er omfattet av kravet til omsetning av biodrivstoff.

Bruken av 1. generasjons biodrivstoff – klimaeffekter – signaler fra EU

Vi mener høringsnotatet gir et faglig solid bilde av klimaeffekter og konsekvenser ved dagens omsetning av biodrivstoff. Dette er forhold som vi fra NP har påpekt tidligere og som vi opplever er ytterligere forsterket gjennom de senere årene i EU-prosessene. Målsetningen må være å få til en overgang til avansert biodrivstoff som ikke går på bekostning av matproduksjon. Dette understrekes også som et viktig moment fra EU-kommisjonens nye klimapakke (presentert onsdag 20.7. d.å.).

NP mener biodrivstoff vil være et viktig tiltak for å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren forutsatt at det finnes tilgjengelig biodrivstoff med dokumenterte klimaeffekter. I en slik vurdering er det avgjørende å ta hensyn til klimagassutslipp fra indirekte arealbruksendringer, begrense bruken av matvekster til biodrivstoff, og å stimulere overgangen fra konvensjonelle biodrivstoff til mer avansert biodrivstoff som gir større og sikrere klimagassbesparelser. Dagens bærekraftskriterier for biodrivstoff er ikke tilstrekkelig for å sikre at biodrivstoffet gir den ønskede klimaeffekten. ILUC-direktiv som ble vedtatt i EU i september 2015, vil gi en forbedring av bærekraftskriteriene og vi legger til grunn at dette direktivet også vil bli implementert i Norge i nær fremtid.

NP mener høringsnotatet gir et godt bilde av dagens omsetning av biodrivstoff i Norge og hvordan dette vil kunne slå ut med det nye kravet på 7 prosent. Langsiktig og forutsigbar politikk vil være viktig for å få på plass mer produksjon og tilgang på avansert biodrivstoff.

Biodrivstoff som ikke oppfyller bærekraftskriteriene er unntatt for avgiftsplikten

Vi registrerer at departementet i høringsnotatet velger å ikke fremme forslag om krav til at alt biodrivstoff som omsettes må oppfylle bærekraftskriteriene. Dette mener vi er uheldig. Slik vi har oppfattet Stortinget så er det en klar forutsetning at biodrivstoff som omsettes må som et minimum oppfylle EUs bærekraftskriterier. I dag har vi en situasjon at det biodrivstoffet som ikke er omfattet av omsetningskravet (utover 5,5 volumprosent) ikke behøver å oppfylle EUs bærekraftskriterier. I tillegg er dette biodrivstoffet også unntatt avgiftsplikten for veibruksavgift.

Det bør i denne sammenhengen også bemerkes at det er noe underlig at de som er omfattet av omsetningskravet for biodrivstoff, er pålagt å selge biodrivstoff som oppfyller EUs bærekraftskriterier. Samtidig foreslås det nå et nytt delkrav til omsetning av en minimumsandel avansert biodrivstoff. De som overoppfyller omsetningskravet, eller ikke kommer innunder kravene til omsetning av biodrivstoff, kan selge biodrivstoff unntatt for avgiftsplikt og uten noen form for krav til dokumentasjon på klimaeffekter. Med dette legges det opp til at de som er omfattet av produktforskriftens krav til omsetning av biodrivstoff, får et strengere krav hvis delkravet om avansert biodrivstoff innføres, mens det fra myndighetene aksepteres at alt biodrivstoff som er utenfor omsetningskravet ikke behøver å oppfylle EUs bærekraftskriterier og er heller ikke avgiftspliktig. Dette er en skjevhet i regelverket som vi mener må rettes opp i.

NP mener departementet må ta en ny vurdering av spørsmålet om alt biodrivstoff som omsettes, og følgelig også er unntatt avgiftsplikten, må være underlagt de samme krav til bærekraftskriterier som for det volumet biodrivstoff som medgår til oppfyllelse av omsetningskravet.

Kostnader med økt omsetningskrav

NP viser til høringsnotatets anslag på merkostnader. Der framkommer det at departementet legger til grunn at andregenerasjons biodrivstoff er 2,5 ganger høyere enn førstegenerasjons biodrivstoff. Dette fordi det i dag knapt kjøpes andregenerasjons biodrivstoff i Norge, selv om det er dobbelttallende. Departementet mener da at hvis prisforholdet hadde vært under 2, ville det ha vært mer andregenerasjons biodrivstoff på det norske markedet. Departementet mener at dette tilsier at prisen på andregenerasjons biodrivstoff er over dobbelt så høy som for førstegenerasjons biodrivstoff.

NP mener at vurderingene fra departementet ikke reflekterer de erfaringer våre medlemmer har i markedet. Det er en generell oppfatning om at prisen på andregenerasjons biodrivstoff ligger nærmere anslaget på at andregenerasjons biodrivstoff er om lag 24-30 prosent dyrere enn førstegenerasjons biodrivstoff, som en utredning fra det danske Energistyrelsen har kommet fram til.

Markedet for andregenerasjons biodrivstoff er som kjent lite tilgjengelig, da det ikke eksisterer en børs som har en åpen oversikt over priser og hva som er av tilgjengelig volum. Som høringsnotatet riktig bemerker, er det få tilbydere av andregenerasjons biodrivstoff. Pris og mengde blir avtalt bilateralt mellom leverandør og innkjøper, hvor det er andre mekanismer som slår inn enn ved kjøp av førstegenerasjons biodrivstoff.

8. Oppsummering

NP mener det er viktig å vri bruken av biodrivstoff fra førstegenerasjons biodrivstoff til avansert biodrivstoff for å oppnå positive klimaeffekter. Men som det fremgår av ovennevnte, så har NPs medlemmer ulik posisjon og ståsted i arbeidet med biodrivstoff. Dette betyr også at det for enkelte selskap vil være variasjoner i hvilke tilpasninger og endringer som må gjøres for kunne oppfylle en økning i omsetningskravet. Det er vår vurdering at et omsetningskrav på 7 prosent er mulig å få til fra januar 2017. Konsekvenser av klimaeffekter, herunder forskjeller mellom førstegenerasjons biodrivstoff og avansert biodrivstoff, er godt beskrevet i departementets høringsnotat.

Relatert til regelverket vil vi særlig påpeke forslaget om delkrav for innblanding av bioetanol i bensin som vi mener ikke bør innføres. Hvis det mot formodning likevel skulle bli innført et slikt delkrav, så må nivået for volumkravet settes vesentlig lavere enn det foreslåtte nivået på 4,8 prosent. Videre mener vi departementet må ta en ny vurdering av spørsmålet om alt biodrivstoff som omsettes må oppfylle bærekraftskriteriene. Etter vår mening må også det volum biodrivstoff som kommer utenfor omsetningskravet, bli underlagt de samme krav til bærekraftskriterier som gjelder for det volumet som inngår i omsetningskravet.

Vi ber om at ovennevnte innspill og kommentarer tas med i departementets vurderinger for endelig fastsettelse av endringer i produktforskriften.

Med hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt

Inger-Lise M. Nøstvik

Inger-Lise M. Nøstvik
Generalsekretær



Kjartan Berland
Fagsjef