

Notat

Fra: Miljø- og utviklingsministeren Dato:

Til: Parlamentariske ledere for Høyre,
Kristelig Folkeparti og Venstre

Kopi: Parlamentariske ledere for Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk
Venstreparti.
Fraksjonslederne i energi- og miljøkomiteen for Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig
Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre.

Biodrivstoff og omsetningspåbud – anmodning om synspunkter

Før Regjeringen treffer sin beslutning i spørsmålet om omsetningspåbud for biodrivstoff, er det ønskelig med bred og åpen diskusjon og involvering av bl.a. klimaforlikspartiene på Stortinget. Jeg ønsker med dette notatet å orientere de parlamentariske lederne i Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre om saken og be om innspill til mulige løsninger.

Det tas sikte på en rimelig rask avklaring av saken, med en endelig beslutning i løpet av september/oktober, om mulig.

Bakgrunn

I tråd med Soria Moria-erklæringen og omtale i klimameldingen, har det vært sendt på høring et forskriftsforslag om omsetningspåbud for biodrivstoff. Høringsfristen var i februar i år, og Statens forurensningstilsyn (SFT) oversendte 28. mai sammenstillingen av høringssvarene sammen med sin anbefaling til Miljøverndepartementet.

Forslaget som ble sendt på høring innebar krav om en omsetningsandel på minst 2 % biodrivstoff i 2008, stigende til minst 5 % f.o.m. 2009 (andel i volum av samlet mengde omsatt drivstoff til veitrafikk). I høringsforslaget lå det ikke inne forslag til miljøkrav til biodrivstoffene, men SFT hadde foreslått krav om rapportering på miljø- og samfunnsforhold, til innføring sammen med forskrift om omsetningspåbud.

Høringssvarene er gjennomgående positive til økt bruk av biodrivstoff, men de fleste med forbehold om at bærekraftskriterier eller ordninger som kan

sikre miljø- og samfunnsmessige hensyn må på plass.

Det har også kommet foreløpig innspill fra fraksjonsledere i energi- og miljøkomitéen for partiene som sto bak klimaforliket.

Vurdering av mulige alternativer - viktige elementer

De viktigste elementene som må vurderes ifm. med biodrivstoff er bærekraftshensynet og praktiske/tekniske hensyn vedr. mengde biodrivstoff. Vurderingene rundt disse to hovedelementene er førende for tidsforløp og mulige alternativer for innføring av et omsetningskrav for biodrivstoff.

Her følger en oppsummering av disse elementene. Mer utførlig redegjørelse for problemstillingene er lagt som vedlegg i slutten av dette dokumentet.

Oppsummering bærekraft: Direkte produktkrav eller omsetningsforbud på nasjonalt nivå vil sannsynligvis være vanskelig å få til. Mer aktuelle alternativer kan være nasjonale rapporteringskrav, frivillig bransjeavtale eller merkeordning, og bruk av akseptkriterier knyttet opp til ulike typer virkemidler (f.eks. avgiftsdifferensiering, støtteordninger, statlig målsetning, omsetningskrav e.l.). Det synes fornuftig å legge seg på eller tett opp til bærekraftssystemet som EU nå arbeider med å få på plass¹⁾.

Det kan være hensiktsmessig å få på plass et system med rapportering som et første skritt, og så fort som mulig et mer omfattende oppfølgingssystem basert på akseptkriterier for bærekraft. Siden det uansett vil ta noe tid å få på plass et system basert på akseptkriterier, kan det være mest hensiktsmessig å bruke EUs system her. Frivillige ordninger som bransjeavtale eller merkeordning må drøftes nærmere med de berørte og kan innføres parallelt.

Oppsummering mengde: Ca. 4 % samlet andel biodrivstoff på årsbasis kan oppnås gjennom lavinnblanding²⁾. For mer enn 4 % er det nødvendig med økt omsetning av høyinnblandet³⁾ biodrivstoff. Drivstoffbransjen mener da at myndighetene også må inn med tiltak og virkemidler rettet inn mot

¹⁾ Forventes vedtatt senest våren 2009 (fornybardirektivet og ev. også revidert drivstoffkvalitetsdirektiv).

²⁾ Lavinnblandet biodrivstoff er definert som maks. 5 % biodrivstoff blandet inn i ordinær bensin eller autodiesel. Slik lavinnblanding er tillatt etter gjeldende drivstoffstandarder og kan brukes av alle vanlige kjøretøy. Pga. problemer med innblanding i 98-oktan bensin og i autodiesel i de kaldeste periodene, antar drivstoffbransjen at man kan oppnå rundt 4 % samlet andel lavinnblandet biodrivstoff på årsbasis.

³⁾ Alt drivstoff med høyere andel biodrivstoff enn 5 % er formelt definert som høyinnblandet biodrivstoff. Dette kan være alt fra rene eller nesten rene biodrivstoff, f.eks. 100 % biodiesel og den vanligste høyinnblandete bioetanolen E85 (85 % bioetanol + 15 % bensin), og alle andre blandinger helt ned til 95 % fossilt drivstoff med 5 % biodrivstoff.

motorer/biler (avgiftsstruktur, støtteordninger osv.) og informasjon (hvilke biler tåler å kjøre på hva, driftsrutiner, målretting inn mot flåteeiere osv.).

For økt omsetning av bioetanol – også lavinnblandet bioetanol – kreves tilpasning i infrastruktur og distribusjon. For økt omsetning av høyinnblandet biodrivstoff generelt, og spesielt bioetanol kreves tilpasning i infrastruktur og distribusjon (og produksjon). Dette vil ta tid å få på plass, bransjen angir ca. 18-24 måneder.

Tidsaspekt

Vurderingene over rundt bærekraftshensynene og mengder biodrivstoff, gir føringer for hvor fort et omsetningspåbud om biodrivstoff kan etableres og trappes opp: I følge SFTs vurdering bør et nasjonalt system med rapporteringskrav for bærekraft kunne være etablert og i bruk i løpet av 6-12 mnd. Et system med akseptkriterier for bærekraft, verifisering, kontrollrutiner osv. vil kunne være etablert og i bruk i løpet av 12-24 md. Mengder på rundt 2 % samlet andel biodrivstoff kan håndteres med dagens infrastruktur eller med justering i transportløsninger; mengder opp mot og over 4 % krever tilpasninger og investeringer i infrastruktur, distribusjon (og produksjon), og vil ta ca. 18-24 md å få på plass i følge bransjens vurderinger. Frivillige ordninger som bransjeavtale eller merkeordning må drøftes nærmere med de berørte, og kan innføres parallelt. Også her er man avhengig av å finne frem til hvilke kriterier som skal brukes, og få på plass rutiner for verifisering, kontroll og rapportering.

Mulige løsninger

Bransjen anfører at en ny forskrift ikke kan ha tilbakevirkende kraft, og det er derfor lite rimelig å innføre et omsetningskrav for 2008.

Et omsetningskrav på rundt 2 % bør kunne håndteres i markedet f.o.m. 2009, samtidig som et rapporteringssystem for bærekraft kan være på plass og i bruk i løpet av første halvdel av 2009.

Et omsetningskrav på rundt 4-5 % burde kunne håndteres i markedet i løpet av medio/ultimo 2010. For å oppnå mer enn 4 % mener bransjen at myndighetene må supplere med ytterligere tiltak og virkemidler (jf. over under "Mengde"). Et bærekraftssystem basert på akseptkriterier kan være på plass i løpet av 2010. EU-systemet for bærekraftig biodrivstoff er forventet å være på plass innenfor samme tidsrom.

Det er foreløpig uklart hvor lang tid det vil kunne ta å få etablert frivillige bærekraftstiltak som f.eks. en bransjeavtale eller merkeordning for biodrivstoff. Slike ordninger kan uansett innføres parallelt med et omsetningskrav.

Vurdering

Jeg mener det er viktig at det biodrivstoffet som omsettes i Norge skal være et bra produkt, som både forbrukerne og offentlige myndigheter kan ha tillit til at gir et positivt miljømessig bidrag, samlet sett. Dette vil også gi like og forutsigbare rammevilkår for de berørte bransjene, slik at det ikke bare blir innkjøpspris alene som bestemmer hva som skal tilbys på markedet her i landet, men også kvaliteten og miljøgevinsten.

Jeg ønsker også å fase inn biodrivstoff så raskt som mulig, som en av flere tiltak for å redusert klimautslippene fra transport. Tilrettelegging gjennom avgiftsdifferensiering har så langt vist seg å gi liten og langsom økning i biodrivstoffsalg, og vi ser derfor behov for sterkere virkemidler. Men samtidig som det er viktig å legge et visst press på bransjen for å komme videre, må innføringstakten være praktisk gjennomførbar.

I dag omsettes ca 1-2 % biodrivstoff, i hovedsak biodiesel og i hovedsak blandet inn i lave konsentrasjoner i vanlig fossilt drivstoff. Hvor fort man kan øke denne mengden avhenger i første rekke av praktiske hensyn knyttet til produksjon, distribusjon og lagring. Men det er også et vesentlig moment å sørge for at vi har bedre kunnskap om og bedre oppfølging av biodrivstoffet, i takt med at omsetningen øker.

På denne bakgrunn anser jeg at et aktuelt alternativ kan være en gradvis opptrappingsplan over et par år, med rapporteringskrav og et praktisk mulig omsetningskrav som et første skritt. Og så en opptrapping i mengde fra 2010, sammen med et mer omfattende bærekraftssystem basert på akseptkriterier, fortrinnsvis forankret i EUs system.

Videre prosess

Før Regjeringen treffer sin beslutning i spørsmålet om omsetningskrav for biodrivstoff, er det ønskelig med bred og åpen diskusjon og involvering av bl.a. klimaforlikspartiene på Stortinget. Jeg ønsker derfor med dette notatet å orientere de parlamentariske lederne i Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre om saken og be om innspill til mulige løsninger.

Det tas sikte på en rimelig rask avklaring av saken, med en endelig beslutning i løpet av september/oktober, om mulig.

VEDLEGG

Nærmere redegjørelse for de viktigste elementene som må vurderes

Bærekraft

Økt overgang til bruk av biodrivstoff i transportsektoren kan bidra til å redusere utslippene av klimagasser fra transportsektoren, men det er av stor betydning at biodrivstoffet som brukes er bærekraftig – det vil si at det har god netto klimaeffekt og at det ikke gir store negative konsekvenser i forhold til andre miljø- og samfunnshensyn. For utviklingen av biodrivstoff - både som produkt og som klimatiltak - er det av vesentlig betydning at man kan ha tillit til at biodrivstoffet er tilfredsstillende. Det er derfor viktig å kunne skille mellom de bedre og de verre biodrivstoffene,

Det er ulike måter biodrivstoff kan følges opp på ift. bærekraftshensynene, f.eks. gjennom rapportering, produktkrav, merkeordning, bransjeavtale og akseptkriterier. Både nasjonale og internasjonale ordninger kan være mulige:

- Rapporteringskrav. Enklest å få til. (Dette lå som minimumsforslag fra SFT ifm. høringen av forskriftsforslaget om omsetningspåbud for biodrivstoff).
- Innføring av direkte produktkrav eller en påbudt merkeordning fra myndighetenes side - f.eks. å forby omsetning av produkter som ikke tilfredsstiller visse miljøkrav eller å påby merking av produkter. Utfordrende av hensyn til internasjonalt handelsregelverk/WTO. En ensidig innføring av slike krav nasjonalt fra Norges side vil være svært utfordrende.
- Frivillig merkeordning eller frivillig bransjeavtale. Drivstoffbransjen selv, som produsent eller innkjøper, står relativt friere enn myndighetene med hensyn til å kunne stille krav til miljøegenskaper o.l. ved biodrivstoff eller råstoff. Må holdes innenfor rammene av likebehandling i anbudsprosesser og lignende.
- Akseptkriterier. Krav om miljøegenskaper o.l. for at biodrivstoff skal få lov til å nyte godt av særlige virkemidler, støtteordninger, avgiftsdifferensiering e.l.. Eller for at biodrivstoffene skal få lov til å telle med til måloppfyllelse eller omsetningskrav. Forventes mindre problematisk ift internasjonalt handelsregelverk. (Dette ligger i EUs forslag til nytt fornybardirektiv (se under)).

En mer omfattende oppfølging krever mer tid og ressurser å innføre enn et enklere system – bl.a. må man finne frem til hvilke kriterier man skal bruke, hva slags dokumentasjon som skal aksepteres, kontroll og verifiseringssystemer må besluttes og på plass osv. Et internasjonalt system for bærekraftig biodrivstoff, med bærekraftskriterier og et system for

rapportering, versifisering, kontroll osv. vil sannsynligvis på sikt være den beste måten å sikre bærekraftig biodrivstoff på – et slikt system vil gi mindre ressurskrevende oppfølging, forenkle handel og forutsigbarhet for bransjen, og bidra med faglig/politisk tyngde.

I klimameldingen og i klimaforliket har Regjeringen og opposisjonspartier besluttet å samarbeide med blant annet EU, internasjonale organer og drivstoffbransjen for å få på plass ordninger for å fremme bærekraftig produksjon og import av biodrivstoff.

Det er allerede satt i gang en rekke internasjonale initiativer innenfor dette feltet, og EU har kommet lengst med å få etablert et helhetlig system for bærekraftig biodrivstoff (*sustainability scheme for biofuels*), fremmet i forslaget til nytt fornybardirektiv i januar i år. Systemet er basert på akseptkriterier, med krav til hvilke biodrivstoff som får telle med til bl.a. direktivets mål og nasjonale støtteordninger. Forslaget til kriterier omfatter i hovedsak netto klimaeffekt, hensyn til arealer med høy karbonbinding og hensyn til arealer med høy biodiversitet. Videre drøftes det ulike alternativer for å inkludere samfunnsmessige hensyn. Det foreslås også krav til rapportering, verifisering, kontroll osv., og legges til rette for bruk av nasjonalt utformede støtteordninger. Norge har hatt en aktiv pådriverrolle inn mot dette arbeidet, og det forventes endelig beslutning i EU på direktivforslaget i løpet av høsten 2008 og formelt vedtak senest våren 2009.¹⁾

Oppsummering bærekraft: Direkte produktkrav eller omsetningsforbud på nasjonalt nivå vil sannsynligvis være vanskelig å få til. Mer aktuelle alternativer kan være nasjonale rapporteringskrav, frivillig bransjeavtale eller merkeordning, og bruk av akseptkriterier knyttet opp til ulike typer virkemidler (f.eks. avgiftsdifferensiering, støtteordninger, statlig målsetning, omsetningskrav e.l.). Det synes fornuftig å legge seg på eller tett opp til bærekraftssystemet som EU nå arbeider med å få på plass.

Det kan være hensiktsmessig å få på plass et system med rapportering som et første skritt, og så fort som mulig et mer omfattende oppfølgingssystem basert på akseptkriterier for bærekraft. Ifølge SFTs vurdering bør et nasjonalt system med rapporteringskrav kunne være etablert og i bruk i løpet av 6-12 mnd. Et system med akseptkriterier, verifisering, kontrollrutiner osv. vil kunne være etablert og i bruk i løpet av 12-24 md. Siden det uansett vil ta noe tid å få på plass et system basert på akseptkriterier, kan det være mest hensiktsmessig å bruke EUs system her. Frivillige ordninger som bransjeavtale eller merkeordning må drøftes nærmere med de berørte, men kan uansett innføres parallelt. Også her er

¹⁾ Det gjenstår fortsatt avklaringer vedr. EØS-relevans av direktivforslaget.

man avhengig av å finne frem til hvilke kriterier som skal brukes, og få på plass rutiner for verifisering, kontroll og rapportering.

Mengde

Det omsettes ca 1-2 % biodrivstoff i Norge i dag, i hovedsak biodiesel og i hovedsak innblandet i små mengder i vanlig autodiesel. Såkalt *lavinnblandet* (maks. 5 %) biodrivstoff i vanlig bensin og diesel er tillatt etter gjeldende drivstoffstandarder og kan brukes av alle vanlige kjøretøy²⁾.

Økning i samlet mengde biodrivstoff utover ca 2 % innebærer en økning i omsetning også av lavinnblandet bioetanol. Etanol kan ikke lagres på vannbunn slik fossilt drivstoff og biodiesel blir i dag.³⁾ Det må derfor på plass ny infrastruktur og/eller transportløsninger for å kunne øke omsetningen av bioetanol.

Det er problemer med innblanding av biodrivstoff i 98-oktan bensin og i diesel vinterstid i de kaldeste månedene. På årsbasis påpeker bransjen derfor at det ikke kan oppnås mer enn ca 4 % samlet andel biodrivstoff gjennom lavinnblanding i bensin og diesel.

For en samlet andel over 4 % i året, må det derfor i tillegg satses på høyinnblandet biodrivstoff. Høyinnblandet biodrivstoff kan kreve spesielle motorer/biler, tilpasninger i drift/vedlikehold eller kunnskap om hvilke av dagens kjøretøy som tåler å kjøre på ulike biodrivstoff. Dette er forhold som drivstoffbransjen ikke alene kan påvirke gjennom pris eller produkttilbud. Bransjen mener at myndighetene i så fall også må inn med tiltak (avgiftsstruktur, støtteordninger, informasjon osv.). Bransjen mener de ikke kan holdes ansvarlig for å oppnå – eller ikke oppnå – mengder over 4 %.

Høyinnblandet biodrivstoff og økt omsetning av bioetanol (både lavinnblandet og høyinnblandet) krever tilpasninger og investeringer i infrastruktur og i transportleddet, f.eks. nye lagringstanker, rensning av gamle systemer, annen type gummi i pakninger og slanger osv. Det kan også være nødvendig med tilpasninger på produksjonssiden. Bransjen selv fremholder at dette vil ta ca 18-24 måneder å få på plass.

²⁾ Alt drivstoff med høyere andel biodrivstoff enn 5 % er formelt definert som *høyinnblandet* biodrivstoff. Dette kan være alt fra rene eller nesten rene biodrivstoff, f.eks. 100 % biodiesel og den vanligste høyinnblandete bioetanolen E85 (85 % bioetanol + 15 % bensin), og alle andre blandinger helt ned til 95 % fossilt drivstoff med 5 % biodrivstoff.

³⁾ Bensin og diesel lagres på vannbunn, og biodiesel kan også lagres på vannbunn (olje løser seg ikke i vann). Etanol/bioetanol er en alkohol, og alkohol løser seg i vann. Bioetanol kan derfor ikke lagres på samme måte som dagens drivstoff.

Oppsummering mengde: Ca. 4 % kan oppnås gjennom lavinnblanding. For mer enn 4 % mener drivstoffbransjen at myndighetene også må inn med tiltak rettet inn mot motorer/biler (avgiftsstruktur, støtteordninger osv.) og informasjon (hvilke biler tåler å kjøre på hva, driftsrutiner, målretting inn mot flåteeiere osv.).

For økt omsetning av bioetanol – også lavinnblandet bioetanol – kreves tilpasning i infrastruktur og distribusjon. For økt omsetning av høyinnblandet biodrivstoff generelt, og spesielt bioetanol kreves tilpasning i infrastruktur og distribusjon (og produksjon). Dette vil ta tid å få på plass, bransjen angir ca. 18-24 måneder.

Tidsaspekt/mulige alternativer

Vurderingene over rundt bærekraftshensynene og mengder biodrivstoff, gir føringer for hvor fort et omsetningspåbud kan etableres og trappes opp: Et enkelt rapporteringssystem for biodrivstoff kan være på plass i løpet av 6-12 md; et mer omfattende i løpet av 12-24 md. Mengder på rundt 2 % kan håndteres med dagens infrastruktur eller med justering i transportløsninger; mengder opp mot og over 4 % krever tilpasninger og investeringer i infrastruktur, distribusjon (og produksjon), og vil ta ca. 18-24 md i følge bransjens vurderinger.

Forskriftsforslaget som ble sendt på høring foreslo et omsetningskrav om 2 % i 2008 og 5 % i 2009 og videre. Bransjen anfører at en ny forskrift ikke kan ha tilbakevirkende kraft, og det er derfor lite rimelig å innføre et omsetningskrav for 2008. De anfører videre at av praktiske årsaker kan en omsetningsandel på rundt 5 % ikke klares før ca midten eller slutten av 2010.