

Miljødirektoratet

Deres dato: 20.01.2003

Deres ref.: 2023/1849

Vår ref.: 2801/2023/eg

Vår dato: 20.03.23

Innspill på forslag om omsetningskrav for avansert biodrivstoff til sjøfart

Innledning

Drivkraft Norge er bransjeforeningen for selskaper som omsetter flytende drivstoff og energi i det norske markedet. Våre medlemmer dekker over 95 % av drivstoffsalgene i Norge. Vi viser til høringen med forslag om å innføre et omsetningskrav for sjøfart med virkning 1. juli 2023.

Oppsummering av vårt høringsinnspill:

- Harmoniser innføring av omsetningskrav for sjøfart med EUs varslede innføring av krav
- Stor risiko for økt karbonlekkasje så lenge omkringliggende land ikke har tilsvarende krav

Hvis Norge innfører et eget omsetningskrav for sjøfart før EU

- Et omsetningskrav må innføres/endres ved starten av et kalenderår. I dette tilfellet tidligst 1. januar 2024. Innføring 1. juli 2023 bryter med langsiktighet og forutsigbarhet for bransjen
- Foreslått innføring 1. juli betyr at kravet får tilbakevirkende kraft for volum omsatt 1. halvår 2023
- Foreslått dokumentasjonsregime for omsetterne vil bli svært omfattende, og vil ikke sikre at drivstoff rapporteres til riktig formål
- Drivkraft Norge foreslår at omsetningskravet for ikke-veigående maskiner og sjøfart vris fra formål til produkt. Produktene kan skilles på svovelinnhold (10 ppm og 500 ppm). Det vil blant annet lette utfordringene med dokumentasjon
- Innfør reduksjonsplikt der alle fornybare energibærere inngår. Det vil bidra til å øke insentivet til å tilby alternative drivstoffer til sjøtransporten også

Forbruket av fossil gassolje i innenriks sjøfart er betydelig, og biodrivstoff er den raskeste måten å få til en betydelig nedgang i Norges CO2 utslipp. Det er imidlertid en forutsetning at det ikke innføres krav til bruk av biodrivstoff som medfører en kostnadsulempe i forhold til bunkring i utlandet.

Bransjen er positiv til økt bruk av fornybare drivstoffer – men vent med krav til EU og omkringliggende land også innfører krav

Drivkraft Norges medlemmer er positiv til tiltak som kan bidra til å redusere utslipp av klimagasser ved bruk av drivstoff. For å sikre effektiv bruk av fornybare drivstoffer, trenger bransjen forutsigbare, langsiktige og teknologinøytrale rammevilkår. Et omsetningskrav med bærekraftig biodrivstoff kan være én måte å erstatte bruken av fossilt drivstoff på, og dermed redusere utslippene av klimagasser. Det er det blant annet gjort for veitrafikken og ikke-veigående maskiner.

Sjøtransporten er derimot ikke sammenliknbar med andre transportformer, da mange fartøy som opererer i norske farvann finner det lønnsomt å bunkre utenlands. Særnorske reguleringer med omsetningskrav på biodrivstoff kan bidra til en særnorsk prisøkning på drivstoff, som vil svekke konkurranseevnen for salg av drivstoff til sjøtransport i Norge og dermed bidra til ytterligere karbonlekkasje. Salg av drivstoff til sjøfart er betraktelig mer konkurranseutsatt fra utlandet enn tilfellet er for salg av drivstoff til veitrafikken. Særnorsk prisøkning på drivstoff til sjøtransporten som følge av innføring av et omsetningskrav kan bidra til at utslippene fra marine gassolje går ned, men da mest på grunn av at karbonlekkasje har ført til at det selges mindre drivstoff i Norge, og mindre på grunn av at biodrivstoff har erstattet salg av fossilt drivstoff i Norge. Drivkraft Norge vil derfor primært anbefale å koordinere innføring av et mandat med når EU og omkringliggende land innfører sine krav om bruk av fornybart drivstoff til sjøtransporten. En innføring av et norsk omsetningskrav fra 1. juli må mest sannsynlig endres når EU vedtar sin form for krav og mandat for sjøfart.

Drivkraft Norges medlemmer opererer i et internasjonalt marked. Særnorsk regelverk vil svekke bransjens konkurranseevne, spesielt for den delen av bransjen der kundene har god tilgang til å bunkre utenlands.

Karbonlekkasje – allerede utbredt og kan bli mer omfattende enn det forslaget antar

Høringsnotatet viser til utredning utført av Menon om risikoen for økt karbonlekkasje ved innføring av et omsetningskrav for sjøfarten. Konklusjonen deres er at det er liten fare for at karbonlekkasjen endrer seg mye. En konklusjon Drivkraft Norge ikke støtter.

Tilbakemeldinger fra våre medlemmer er at risikoen for økt karbonlekkasje er betraktelig, selv med en relativt liten prisøkning forårsaket av et omsetningskrav for sjøtransporten.

Innføring av et omsetningskrav for sjøfart, ved innblanding av avansert biodrivstoff i marine gassolje, vil gjøre drivstoffet dyrere. Avgiftsfritaket fra CO₂-avgift på biodrivstoff vil ikke utlikne forskjellen i innkjøpspris på fossilt drivstoff og biodrivstoff. I dag koster avansert biodrivstoff mellom 2 til 3 ganger mer enn det fossile drivstoffet. Når Norge innfører et omsetningskrav på drivstoff til sjøfart, så vil det være ensbetydende med et særnorsk pristillegg på produktet, så lenge omkringliggende land ikke har tilsvarende krav.

Marginale prisendringer kan utløse betydelige endringer på hvor man bunkrer drivstoff. Drivstoffutgifter utgjør betydelig større andel av fartøyenes driftskostnader enn det Menons

rapport vurderer det til. Drivstoffets andel av driftskostnadene utgjør mellom 30-50 %, avhengig av type fartøy. Selv om et omsetningskrav isolert sett kan bety relativ beskjeden prisøkning, så kan det være et stort nok insentiv til å bunkre utenlands.

Salg av drivstoff til sjøfart er dermed konkurranseutsatt gjennom muligheten for bunkring av drivstoff i utenlandske havner. Fartøy opererer i farvann med kort avstand til havner i omkringliggende land. Mange fartøy fyller store volumer med drivstoff, noe som bidrar til økt lønnsomhet å bunkre der prisen er lavest. Erfaringsstall fra bransjen viser at lønnsomheten for bunkring utenlands har fordoblet seg siden 2021.

Særnorsk prisøkning på drivstoff vil også kunne bidra til økt bunkring utenfor norsk territorialgrense fra bunkringsskip som selger drivstoff avgiftsfritt i internasjonale farvann. Bunkring i åpent farvann har betydelig høyere miljørisiko enn bunkring i havn. Dette er en utvikling våre medlemmer advarer sterkt mot.

Menons kartlegging viser at om lag 50 % av drivstoffet som brukes i norske farvann er bunkret i utlandet. Karbonlekkasjen er allerede omfattende, da er det uheldig at det legges opp til risiko for ytterligere karbonlekkasje ved et særnorsk omsetningskrav.

Samme kartlegging viser også at om lag 50 % av omsatt drivstoff til sjøfart i Norge går til fiskefartøy. Tilbakemeldinger fra våre medlemmer er at andelen er nærmere ¼ av omsatt volum.

Karbonlekkasjen er i seg selv konkurransevridende for norsk sjøfart, da fartøy som har bunkret i utlandet kan tilby tjenestene til lavere priser i norske farvann enn hvis bunkringen er gjennomført i Norge. Bransjen har merket seg at lønnsomheten av å bunkre utenlands har om lag doblet seg sammenliknet med i 2021, noe som åpner for å gå enda lengre avstander for å bunkre utenlands. Karbonlekkasje er også konkurransevridende og utfordrende for norske omsettere av drivstoff. Lavere volum omsatt kan bidra til endring av den infrastrukturen vi kjenner til i dag langs kysten.

Drivkraft Norges medlemmer mener dermed at Menons analyse og konklusjon er basert på feil premisser. Menon tar ikke nok hensyn til at et særnorsk pristillegg vil kunne ha en utløsende effekt på karbonlekkasje.

Hvis omsetningskravet uansett innføres, så vent med å innføre det til tidligst 1. januar 2024

Nye omsetningskrav og endringer av eksisterende krav bør følge kalenderåret. Hvis omsetningskravet uansett innføres, uavhengig av når EU innfører sine krav, så bør omsetningskravet for sjøfart innføres tidligst 1. januar 2024. I dette tilfellet vil en eventuell innføring av et omsetningskrav for sjøfart fra 1. juli 2023 formelt sett ikke være besluttet før mai 2023. Det gir svært kort tid for omsetterne til å inngå kontrakter for tilgang på tilstrekkelig med avansert biodrivstoff, og til å tilpasse administrative systemer. Innføring av omsetningskrav midt i året vil medføre økt administrasjon for både omsetterne og myndighetene. Bransjen trenger forutsigbare og langsiktige rammevilkår for å sikre effektiv

bruk av infrastruktur og til å inngå gode og langsiktige avtaler i et konkurranseutsatt internasjonalt marked.

Forslaget om 1. juli kan tolkes som å ha tilbakevirkende kraft for volum solgt 1. halvår

Forslaget om innføring av et omsetningskrav fra 1. juli 2023 på 4 %, med gjennomsnittlig omsetningskrav på 2 % for 2023 (slik det er omtalt i høringsnotatets sammendrag), kan tolkes som at omsetningskravet fra 1. juli får tilbakevirkende kraft på volum solgt og levert i første halvdel 2023. Dette er i så fall en innretning bransjen absolutt ikke anbefaler. Det vil ikke være mulig for bransjen å håndtere et omsetningskrav på 2 % for volum som allerede er levert i første halvår 2023. Dette et volum som er solgt til en pris i et regime uten omsetningskrav med det rammeverket som følger.

Et gjennomsnittlig krav på 2 % for 2023 bygger på antakelsen at det selges like mye drivstoff i 2. halvår som i 1. halvår. Det vil si at et krav på 4 % for 2. halvår er ensbetydende med 2 % for hele 2023, og at salget i 2. halvår dekker opp for volum solgt uten biodrivstoff i 1. halvår. Drivkraft Norge vil understreke at dette mest sannsynlig ikke er en dekkende antakelse. Det kan skje endringer i markedet som gjør at omsatt volum i 2. halvår blir lavere enn i 1. halvår. Noe som betyr at det reelle omsetningskrav for 2. halvår blir høyere enn det formelle kravet på 4 %.

Drivkraft Norge anbefaler også av denne grunn at et eventuelt omsetningskrav for sjøfarten innføres ved starten av et kalenderår, og tidligst fra 1. januar 2024.

Hvis kravet allikevel blir innført 1. juli 2023, så bør det gjennomføres separate rapporteringer for 1. og 2. halvår, slik at det kun er volum som blir solgt i 2. halvår blir omfattet av omsetningskravet. I høringsnotatets punkt 2.11.2 kan det tolkes som at dette vil være tilfellet. Dette vil unngå tilbakevirkende kraft på volum solgt 1. halvår.

I forslagsteksten for endringer i produktforskriften, er det derimot ikke nevnt i § 3-3b at forslaget til omsetningskrav er gjeldende fra 1. juli 2023. Teksten kan der tolkes som at kravet på 4 % er gjeldende for hele 2023, noe Drivkraft Norge antar ikke er hensikten ut ifra omtale i selve høringsnotatet.

Ved en eventuell innføring av et omsetningskrav fra 1. juli 2023 må det derfor avklares om oppfyllelse av kravet skal gjøres ut ifra et gjennomsnittlig krav på 2 % for hele 2023 eller om kravet på 4 % kun gjelder for volum solgt fra og med 1. juli 2023.

Foreslått dokumentasjonskrav er ikke gjennomførbart

Foreslått dokumentering på hvilke formål biodrivstoffet er solgt til ikke er gjennomførbart. Det er ikke gitt at solgt produkt brukes til oppgitt formål, og registrerte omsetterne har ingen mulighet til å kontrollere om oppgitt formål stemmer overens med faktisk formål. Registrerte omsettere kan ikke skal stilles til ansvar for innhenting av korrekte egenerklæringer gjennom hele verdikjeden.

Høringsforslaget innebærer at omsettere er avhengig av å vite hva fordelingen til ulike formål er allerede før levering – og fakturering. Dette fordi drivstoff med og uten bio vil være to ulike produkt både prismessig og rapporteringsmessig. Det å motta informasjonen i etterkant vil for det første medføre omfattende korrigeringer og gi administrativt ekstraarbeid, men vil også medføre at omsetter ikke kan gjøre opp løpende status mht. egen oppfyllelse av omsetningskravet. I høringsnotatet diskuteres heller ikke problemstillingen om at mye av drivstoffet selges gjennom ulike forhandlere/meglere, som ytterligere kompliserer både rapporteringer og korrigeringer i etterkant. Dokumentasjonen fra forhandlere/meglere må i så fall oppdateres fortløpende, med de rapporteringsutfordringene dette medfører.

Endringer av formål på solgt volum kan også føre til avgiftsmessige justeringer for omsetterne som beregner avgiftene ved uttak fra registrert lager før leveranse til kunde.

Offentlige fartøy

Offentlige fartøy (inkl. forsvaret) er foreslått omfattet av kravet. Dagens praktisering av særavgiftsregelverket gir derimot avgiftsfritak til fartøy som går i ytre kystvakt (likestilles med utenriksfart). Om fartøyene er på oppdrag for NATO får de også avgiftsfritak, ref. særavgiftsforskrift §4-9-1. Sistnevnte gjelder også utenlandske fartøy. Vi kan ikke se at disse forholdene er diskutert i høringsnotatet.

Offshore-virksomhet bør behandles som en helhet

Det foreslås at drivstoff levert til innretninger på kontinentalsokkelen holdes utenfor omsetningskravet, mens drivstoff til supplyfartøy o.l skal omfattes av omsetningskravet. Vi mener at offshore-virksomheten må inkluderes som helhet, eller holdes helt utenom omsetningskravet. Dette fordi det er vanskelig å skille mellom drivstoff til installasjonene og drivstoff til supplyfartøyene. Det påpekes i høringsnotatet at offshore-næringen allerede i dag rapporterer på dette og at de vil kunne gi omsetter disse tallene i ettertid. Tidligere fritak for grunnavgift for offshorevirksomheten inkluderte også installasjoner og oppdrag på andre lands kontinentalsokkel. Det er fra forslaget uklart om produktforskriften skiller mellom norsk og utenlandsk sokkel.

Opprett omsetningskrav ut ifra produktegenskaper, og ikke ut ifra formål

Drivkraft Norge foreslår at omsetningskrav for ikke-veigående maskiner og omsetningskravet for sjøfart vris fra å skille på formål til å skille på selve produktet. Skillet kan defineres ut ifra svovelinnhold; 10 ppm og 500ppm. Anleggsdiesel har i dag et svovelinnhold på opptil 10 ppm, og er det samme produktet som brukes til veitrafikken. Det er kun tilsetning av fargestoff som skiller produktene. Marine gassolje har grense på 500 ppm svovelinnhold. Ved å vri omsetningskravet fra formål til selve produktene, vil man unngå kompliserte dokumentasjonskrav knyttet til sluttkunde og formål. Produkter som har 10 ppm, og som brukes til flere formål, vil da ha et eget krav som er likt for alle formål. Velger et fartøy å bunkre med anleggsdiesel med 10 ppm, så vil drivstoffet inngå i omsetningskravet for 10 ppm produktet.

Det vil fremdeles være mulig å ha ulike nivåer på omsetningskravene for de ulike produktene, noe som ivaretar at omsetning av drivstoff til sjøfart er mer utsatt for karbonlekkasje enn drivstoff til ikke-veigående maskiner.

Innfør et felles omsetningskrav hvis krav ikke knyttes til produkt

Hvis omsetningskravet for ikke-veigående maskiner og sjøfart skal knyttes til formål, så vil det være mer hensiktsmessig å innføre et felles krav for disse formålene. Det vil gjøre at omsetning av anleggsgas og MGO ikke krever egenerklæring fra kunde og sluttbruker slik det er lagt opp til i høringsnotatet. Det vil innebære forenklet rapportering av omsetningskrav for registrert omsetter, samt bidra til enklere kontroll for myndighetene. Et felles omsetningskrav vil også signalisere at klimaeffekten av utslipp er uavhengig av hvor det oppstår. Et felles omsetningskrav vil imidlertid innebære at MGO og anleggsgas (som kan ha ulikt svovelinnhold) likestilles ved beregning og oppfyllelse av omsetningskravet. Et felles omsetningskrav for disse må vekte hvor store volumer som omsettes av de to ulike produktene. Et felles omsetningskrav for anleggsgas og marin gassolje vil imidlertid ikke ta hensyn til at omsetning av drivstoff til sjøfart er mer utsatt for karbonlekkasje enn omsetning av drivstoff til ikke-veigående maskiner.

Alt fornybart er en knapphetsfaktor, men kun biodrivstoff har bærekraftskriterier

Drivkraft Norge reagerer på at Miljødirektoratet i høringsnotatet vektlegger at biodrivstoff er en knapp ressurs med bærekraftsutfordringer. At biodrivstoff er en knapp fornybar ressurs er ikke særegent for biodrivstoffet. Alle fornybare energibærere er en knapphetsressurs, også norsk vannkraft, biogass, grønt hydrogen og syntetiske drivstoffer. Faktisk er all energi en knapphetsfaktor. Økte energi- og strømpriser er et godt signal på dette.

Det er noe overraskende at Miljødirektoratet peker på biodrivstoffets bærekraftsutfordringer, når det er de som forvalter regelverket i produktforskriften der omsetningskravene er forankret. Der er det et krav at alt biodrivstoff som brukes til omsetningskravene skal oppfylle strenge bærekraftskriterier. Biodrivstoff er faktisk den eneste fornybare energibæreren som stilles overfor slike myndighetskrav i dag, i og med at biodrivstoff er det eneste fornybare drivstoffet som er i et mandat. Det er ikke utarbeidet tilsvarende krav til energibærere som biogass, hydrogen eller elektrisitet, i og med at de ikke inngår til oppfyllelse av et omsetningskrav eller tilsvarende mandat. Våre medlemmer har erklært at de kun kjøper inn bærekraftig biodrivstoff, også det som skal omsettes ut over omsetningskravene. De årlige rapporteringene til Miljødirektoratet viser at det ikke er biodrivstoff med høy ILUC-risiko i det norske markedet. Krav til bruk av avansert biodrivstoff gjør at man ikke kan bruke slikt biodrivstoff innenfor omsetningskravene for ikke-veigående maskiner og luftfart. Og for veitrafikken er muligheten til bruk av konvensjonelt biodrivstoff redusert til et minimum. I denne høringen er det foreslått at kun avansert biodrivstoff kan brukes til oppfyllelse av omsetningskravet for sjøfart. Sann sett er utfordringene med indirekte klimaeffekter, slik de er definert gjennom avskogingskriteriene (ILUC-kriteriene), redusert til et minimumsnivå i Norge.

Myndighetene bør derfor fokusere mer på å sikre at alle fornybare energibærere vurderes ut ifra like bærekraftskriterier og avskogingskriterier, slik at vi er sikre på at alt fornybart drivstoff i Norge har god klimaeffekt.

Innfør reduksjonsplikt – det vil bidra til bedre tilgang på alternative drivstoffer

Høringsnotatet ber om innspill på virkemidler som kan føre til omstilling til andre drivlinjer for sjøfart. Drivkraft Norge har i mange sammenhenger pekt på behovet for å gå fra omsetningskrav til reduksjonsplikt, der alle fornybare energibærere inngår med reduksjonseffekt. I dag er det kun flytende bærekraftig biodrivstoff som omfattes av et mandat.

Ved å inkludere alle fornybare energibærere i samme mandat, så vil det gi omsetterne insentiv til å tilby flere fornybare energibærere enn det de gjør i dag. Det er ingen motsetning i å satse på både elektrifisering, hydrogen, biogass og biodrivstoff. Det er mer enn nok av fossile drivstoffer som skal erstattes. Reduksjonsplikt vil fremme de mest klimaeffektive energibærerne, da det er det energibærernes livsløpsutslipp som legges til grunn. Fornybare energibærere med høy klimanytte vil da bli prioritert da det raskere fyller mandatet om å redusere de globale klimagassutslippene.

En reduksjonsplikt der alle fornybare energibærere inngår, vil sikre at alt fornybart blir vurdert ut ifra likelydende strenge kriterier. Det blir et teknologinøytralt og styringseffektivt virkemiddel som vil bidra til et mer forutsigbart drivstoffmarked for sluttbruker.

Oppsummert

Drivkraft Norge er positive til at sjøfarten skal bruke biodrivstoff for å redusere klimagassutslippene. Våre innspill til foreslått omsetningskrav for sjøfart er:

- Primært: vent på EU før vi innfører et krav i Norge
 - o Et særegent krav vil føre til karbonlekkasje, med de klima- og miljøutfordringer det medfører. Bransjen opplever at høringsnotatet undervurderer faren for karbonlekkasje
 - o I tillegg vil det være konkurransevridende i disfavør av fartøy som bunkrer i Norge, samt for omsettere som selger drivstoff i Norge
- Sekundært: Hvis et særnorsk omsetningskrav - ikke innfør det før 1. januar 2024
 - o Foreslåtte dokumentasjonskrav blir svært omfattende for bransjen og vil kreve økt administrasjon. Kravene vil samtidig ikke sikre at biodrivstoff går til oppgikk formål
 - o Omsetningskravene for ikke-veigående og sjøfart vris fra å være rettet mot formål til å bli rettet mot produktets egenskaper. I dette kan produktene skilles på svovelinnhold; 10 ppm og 500 ppm
- Bransjen mener at innføring av reduksjonsplikt til erstatning for omsetningskrav vil bidra til å øke tilbudet av fornybare energibærere til transportsektoren, noe som igjen vil bidra til bedre grunnlag for alternative drivlinjer. Det vil samtidig sikre at alle

fornybare energibærere blir underlagt like krav mht. bærekraft og beregning av klimaeffekt

Med vennlig hilsen

[Drivkraft Norge](#)

Einar Gotaas

Fagsjef