

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
postmottak@dfo.no

Deres dato: 06.09.20
Deres ref.: 20/1222
Vår ref.: 328/24
Vår dato: 06.11.20

Høring om endring av vurdering av fornybare energibærere i offentlige anskaffelser

Innledning

Drivkraft Norge viser til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sitt høringsnotat datert 6. oktober, der det bes om innspill på forslag om revidering av veiledning om klima- og miljøvennlig drivstoff og energibærere til veitransport, med fokus på flytende biodrivstoff.

Drivkraft Norge er bransjeforeningen for selskaper som selger flytende drivstoff og energi i Norge. Våre medlemmer står for om lag 95 % av drivstoffomsetningen i Norge. Vi representerer en bransje i endring. Medlemmene våre har beveget seg fra kun å levere fossilt drivstoff, til å levere stadig mer fornybar energi. Årlig omsettes det nesten 9 milliarder liter flytende drivstoff i Norge, til ulike formål. Drivstoff til veitrafikken utgjør alene rundt 4 milliarder liter, hvorav 630 millioner liter var biodrivstoff i 2019. Det kreves av vår bransje både å levere en økende andel fornybart drivstoff til biler med forbrenningsmotor, og samtidig utvikle lønnsomme forretningsmodeller for å tilby andre fornybare energiformer som elektrisitet og hydrogen.

Biodrivstoff er både et kostnadseffektivt og styringseffektivt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp fra transportsektoren. Mens virkemiddelkostnadene for elbilfordelene av Finansdepartementet er beregnet til 12 000 kr/tonn CO₂ redusert, er det i dag ingen virkemiddelkostnad knyttet til bærekraftig biodrivstoff. Bruk av bærekraftig biodrivstoff er det virkemiddelet som erstatter flest liter med fossilt drivstoff. I 2019 bidro dette til å redusere klimagassutslippene fra veitrafikken med 1,5 millioner tonn CO₂. Bruk av elbiler førte til en utslippsreduksjon på 0,4 millioner tonn CO₂. En voksende elbilflåte vil gi økende klimaeffekt av elektrifiseringen. Dette er imidlertid ikke nok. Vi trenger også mer flytende fornybart drivstoff for å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren i tide. Drivkraft Norge tror en kombinasjon av teknologier blir løsningen for fremtidens klimanøytrale transportsektor. I den endringsprosessen vil det hjelpe bransjen at offentlige virkemidler legger til rette for like konkurransevilkår og kostnadseffektive tiltak. Teknologinøytralitet og kostnadseffektivitet må være sentrale prinsipper for å sikre best mulig effekt av investeringene.

Vi opplever at DFØs forslag til ny veileder og drivstoffmatrise er teknologiskjev og fratrar offentlige innkjøp en teknologiutviklende rolle også for bærekraftig biodrivstoff. Biodrivstoff bør fortsatt være en del av drivstoffmatrisen på lik linje med andre fornybare energibærere.

Der bør drivstoffenes reduserende effekt vektas ut ifra deres klimaeffekt over et livsløp. Biodrivstoff kommer til å ha en reduserende effekt på den enkelte innkjøpers klimaregnskap, selv om omsetningskravet kommer til å virke som et tak på hvor mye biodrivstoff som vil bli solgt i Norge. Effekten av å ekskludere biodrivstoff slik DFØs høringsforslag foreslår, kan føre til økte klimagassutslipp fra offentlig sektor på grunn av økt bruk av fossile drivstoffer. For å sikre best mulig klimaeffekt av offentlige anskaffelser, vil en følge av DFØs tolkning være å ha insentiver som gjør at omsetningskravet ikke blir et tak på hvor mye biodrivstoff som blir omsatt.

Dagens omsetningskrav er et tak

Vi er enige med Miljødirektoratets vurdering av virkningen av avgiftsendringene fra og med 1. juli 2020, om at omsetningskravet blir et tak på hvor mye som vil bli solgt av bærekraftig biodrivstoff i Norge i og med at det ikke eksisterer et avgiftsinsentiv til å selge biodrivstoff ut over kravet. Vi er imidlertid ikke enige med Miljødirektoratets vurdering av at stort sett alt biodrivstoff til offentlige anskaffelser før 1. juli 2020 var inkludert i omsetningskravet. Vår oppfattelse er at mye biodrivstoff til offentlige anskaffelser før 1. juli 2020 ble solgt utenfor omsetningskravet.

Ut fra dette kan det se ut som at dagens innretning av omsetningskravet og virkemidler rundt biodrivstoff, er en hindring for økt bruk av bærekraftig biodrivstoff ut over hva myndighetskravet er.

Stort sett alt biodrivstoff til offentlige anskaffelser består av rene biodrivstoffprodukter, som HVO 100. Hvis DFØs og Miljødirektoratets tolkning blir stående, dvs. at omsetningskravets tak gjør at det ikke anbefales at offentlige anskaffelser skal inkludere biodrivstoff, bør det sees etter måter til å kunne definere høyinnblandingsprodukter utenfor omsetningskravet. Følger man da argumentene fra DFØ, vil innkjøp av høyinnblandingsbiodrivstoff komme i tillegg til det som inngår i omsetningskravet, og dermed bidra til ytterligere klimagassreduksjoner. Drivkraft Norge har i mange sammenhenger pekt på at det nye avgiftsregelverket fra 1. juli reelt sett har fjernet muligheten til å omsette biodrivstoff ut over omsetningskravet. DFØs høringsforslag kan også ha konsekvens for biodrivstoff brukt inn mot andre formål enn veitrafikken, hvis disse formålene blir stilt overfor et omsetningskrav for bruk av biodrivstoff. Et eksempel er anleggsdiesel.

Fare for økte klimagassutslipp fra offentlig sektor

Anbefalingen om å ikke kjøpe biodrivstoff fratras store deler av kollektivtransporten legitimitet til å kjøpe bærekraftig biodrivstoff for å kutte egne utslipp. Tilsvarende blir kommuner og fylkeskommuner fratatt et viktig virkemiddel til å oppfylle egne klimaforpliktelser. Transportører og kommunal sektor har fremdeles få alternativer til bærekraftig biodrivstoff. NHO Transport har anslått at over halvparten av det flytende drivstoffet busselskapene kjøper i 2020 kommer til å være flytende fornybart drivstoff. Elektrisitet og biogass kommer til å utgjøre en betydelig mindre andel av busselskapenes bruk av energibærere, også i lang tid framover. Ved å oppfordre til at offentlige anskaffelser ikke skal omfatte biodrivstoff, er det ensbetydende med at mange av busselskapene ikke kan møte en offentlig anskaffelse med

fornybart drivstoff, da det fremdeles mangler alternativer eller at investering i disse er ulønnsomme. Økt bruk av fossilt drivstoff vil føre til økte utslipp ved offentlige anskaffelser.

Når biodrivstoff og fossilt drivstoff likestilles i drivstoffmatrisen med hensyn til klimaeffekt ved offentlige anskaffelser, vil det være ensbetydende med at DFØ anbefaler innkjøper å gå tilbake til fossilt drivstoff da dette er billigere enn bærekraftig biodrivstoff, og i særdeleshet sammenliknet med avansert biodrivstoff.

Kan offentlige anskaffelser holdes utenfor omsetningskravet?

DFØs tolking betyr at det er det private markedets oppgave å oppfylle omsetningskravet, ved at omsetterne må blande mer biodrivstoff inn i lavinnblandingsprodukter eller selge mer høyinnblandingsprodukter til private foretak, hvis det offentlige ikke velger å anskaffe biodrivstoff. Spørsmålet er om det ikke en del av de offentliges oppgave å bidra til å oppfylle myndighetskrav om å redusere klimagassutslipp fra veitrafikken?

Fra 2021 økes omsetningskravet til 24,5 %, hvorav avansert biodrivstoff skal utgjøre 18 % etter dobbelttelling. Omsetningskravet er nå i ferd med å bli såpass høyt at omsetterne må benytte alt tilgjengelig drivstoffvolum til å blande inn mest mulig biodrivstoff. Fjernes offentlige anskaffelser fra totalvolumet av relevant drivstoff, betyr det at det er mindre volum tilgjengelig til å blande inn biodrivstoff for å oppfylle omsetningskravet. Med økende omsetningskrav vil dette kunne utfordre omsetternes mulighet til å oppfylle omsetningskravet.

Ulike vurderingskriterier for ulike energibærere i drivstoffmatrisen hindrer teknologinøytralitet

DFØs og Miljødirektoratets vurderinger bruker ulike vurderingskriterier for ulike energibærere i drivstoffmatrisen. Dette fører til at en betydelig teknologiskjevhet vil ligge til grunn som grunnlag for offentlige anskaffelser av ulike drivstoffer. For å sikre teknologinøytrale kriterier, må DFØ vurdere hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å sikre sammenliknbarhet av de ulike energibærernes klimaeffekt.

	Direkteutslipp (Nasjonalt klimaregnskap)	Direkte effekt (LCA)	EUs bærekraftskriterier (sporbarhet og LCA-krav)	ILUC-effekt	Sertifisering lav-ILUC (EU 1. juli 2021)
Fossilt	X	X			
Biogass	X	X			
Biodrivstoff	X	X	X	X	X
Elektrisitet	X				
Hydrogen	X				

Tabellen over er et enkelt oppsett av hvilke krav/kriterier ulike energibærere står overfor ved vurdering av dets klimagassutslipp ved offentlige anskaffelser. DFØ, og tidligere veiledere fra Difi om offentlige anskaffelser av biodrivstoff, vurderer biodrivstoff helt ned til dets indirekte klimaeffekter (ILUC-risiko), mens fornybare energibærere som strøm og hydrogen kun blir vurdert med hensyn til direkteutslipp, en vurdering som bare ser på utslipp fra tank-til-hjul uten at energibærerens kilde blir vurdert. Biogass vurderes ut ifra dets livsløpsutslipp (LCA) i

drivstoffmatrisen, noe Drivkraft Norge mener er riktig kriteria å bruke for å vurdere en energibærers klimaeffekt. Men Drivkraft Norge kan ikke se hvorfor biogass skal vurderes som et bedre klimatiltak enn avansert biodrivstoff, da begge er basert på rester og avfall og fordi det finnes avansert biodrivstoff som har bedre klimanytte enn biogass i et livsløpsperspektiv.

Drivkraft Norge mener for øvrig at krav om lav ILUC-risiko (lav avskogingsrisiko) bør ligge som et filter i forkant av omsetternes innkjøp av biodrivstoff, slik at det kun er mulig å tilby biodrivstoff som er i samsvar med EUs kriterier for biodrivstoff med lav avskogingsrisiko.

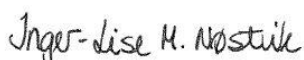
De ulike energibærerne i den foreslåtte drivstoffmatrisen blir dermed ikke vurdert ut ifra teknologinøytrale kriterier, noe som etter vår mening strider mot sentrale samfunnsøkonomiske prinsipper som skal ligge til grunn for vurdering av offentlige tiltak og virkemidler. Det bør derfor være et krav at alle energibærere vurderes ut ifra dets livsløpsutslipp, og at energibærerens klimaeffekt brukes som vektning inn mot offentlige anskaffelser.

DFØs forslag er i strid med prinsippet om at det offentlige skal bidra til å drive fram mer miljøvennlig teknologi

På side 2 i høringsnotatet skriver DFØ at offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for å fremme klimavennlige løsninger, utvikle markeder og bidra til teknologiutvikling. Dette er mekanismer som også vil gjelde for offentlige anskaffelser av flytende biodrivstoff, uavhengig av om det er innenfor eller utenfor et mandat. Offentlige anskaffelser kan bidra til å etterspørre 100% fornybar-teknologier, som lastebiler/tyngre kjøretøy som kan kjøre på ED95 og HVO100. Det vil også bidra til økt investering i infrastruktur for rene bioprodukter produsert av avfall og rester samt andre fornybare energibærere som syntetiske drivstoffer.

Drivkraft Norge mener at DFØs forslag ikke tar nok hensyn til at det offentlige skal bidra å fremme ny teknologi og fornybare energibærere. Offentlige anskaffelser blir i mange sammenhenger framhevet som en «first mover» til å ta i bruk ny teknologi som ikke er klar for full kommersialisering. Dette for å bidra til at ny og mer klimavennlig teknologi skal få et fotfeste til å kunne erstatte mindre klimavennlige løsninger. Bærekraftig biodrivstoff er høyteknologi, der det kommer stadig nye produkter og produksjonsmetoder på markedet. Tydelige krav via offentlige anskaffelser kan være med på å drive produktutviklingen og produksjonen i den retning man ønsker. Fravær av offentlige anskaffelser vil gjøre at denne impulsen blir borte.

Med vennlig hilsen
[Drivkraft Norge](#)



Inger-Lise M. Nøstvik
Generalsekretær