

Miljødirektoratet

Deres ref.: 2025/9682
Deres dato: 01.04.2025
Vår ref.: 2801/2025
Vår dato: 13.05.2025

Høringsinnspill økte omsetningskrav

Innledning

Det vises til høring om økning av omsetningskravene til veitrafikk, til sjøfart og til andre formål. Høringen tar for seg kravene for 2026 og 2027.

Drivkraft Norge er bransjeforeningen for selskaper som selger flytende drivstoff og energi. Våre medlemmer omsetter om lag 95 prosent av drivstoffet som selges i Norge. Våre medlemmer dekker i tillegg 95 % av hurtiglademarkedet. Bransjen er avhengig av forutsigbare og langsiktige rammevilkår basert på teknologinøytrale virkemidler for å sikre et effektivt nettverk av energistasjoner i Norge, med tilbud om stadig økende andel fornybare energibærere.

Det er våre medlemmer som skal oppfylle omsetningskravene, og med det som har best forutsetning for å vurdere hvordan markedet er for ulike drivstoffer. I dette må også medlemmene vurdere hvordan de mest mulig effektiv kan utnytte eksisterende infrastruktur og hva som må til av ytterligere infrastruktur for å kunne tilby sluttkundene klimaeffektive og konkurransedyktige løsninger.

Om høringens innhold

Høringen har to hovedalternativer for økning av de ulike omsetningskravene. Ett høyt og et lavt alternativ for hvert omsetningskrav. Begge banene skal imidlertid føre til samme mål i 2030. Det betyr at høy bane flater ut økningene inn mot 2030, mens lav bane gjør det motsatte. Klima- og miljødepartementet foreslår et hovedalternativ som tilsvarer høy bane.

I tillegg vurderes det om økningene skal gjøres med kun vedlegg-V biodrivstoff (A- og B-råstoff), eller om økning også kan komme ved økt bruk av konvensjonelt for omsetningskravet for veitrafikken. For omsetningskravene for sjøfart og andre formål er det i dag kun tillatt å benytte bærekraftig biodrivstoff fra vedlegg V-råstoff. I anbefalte hovedalternativ gjøres all opptrapping med vedlegg V-biodrivstoff.

Til slutt ønskes det tilbakemelding på om det skal innføres egne delkrav for avansert biodrivstoff (A-råstoff). Klima- og miljødepartementet foreslår at hovedalternativet ikke omfatter delkrav på avansert biodrivstoff (A-råstoff i vedlegg V). Det bes imidlertid om innspill delkrav på 2 % for veitrafikk og andre formål, og 1 % for sjøfart.

Vi ser for øvrig at høringsnotatet viser til en Argus-rapport om pris og tilgang på ulike biodrivstoffer. Denne rapporten er fremdeles ikke offentlig tilgjengelig, noe som gjør det vanskelig å vurdere henvisningene som høringsnotatet gjør til rapporten.

Drivkraft Norges innspill

Oppsummert

Drivkraft Norge anbefaler hovedalternativet (høy bane) for omsetningskravene for veitrafikken og andre formål. All økning av krav bør gjøres med vedlegg V-biodrivstoff.

For omsetningskravet for sjøfart påpekes det imidlertid fra våre medlemmer at faren for økt karbonlekkasje for visse segmenter innen sjøfarten tilsier at det må gjøres grundige vurderinger av hva nylige gjennomførte endringer har bidratt til økt karbonlekkasje (omsetningskrav fra 1. okt. 2023 og CO2-avgiftsendringer). Bransjen kan dermed ikke anbefale økning av sjøfartskravet før en slik evaluering er gjennomført og tatt hensyn til. Sjøfartens komplekse sammensetning av ulike fartøyer med ulike formål, og med muligheter til å bunkre i utlandet, gjør at sjøfarten er dårligere egnet for et generelt omsetningskrav basert på modellen som for veitrafikken og andre formål.

Bransjen er positiv til økt bruk av avansert biodrivstoff. Innføring av et delkrav bør imidlertid gjøres i forbindelse med innføring av RED II, og deretter i samme takt som EU og våre naboland.

Bra med forutsigbar opptrappingsplan – men ta hensyn fare for karbonlekkasje

Drivkraft Norge mener det er bra at det legges opp til en opptrappingsplan over to år. Det skaper bedre forutsigbarhet for bransjen enn det som har vært tilfelle de siste årene. Vi hadde helst sett en bindende opptrappingsplan helt til 2030. Vi er enige i at bærekraftig biodrivstoff er avgjørende for å kunne redusere utslippene i Norge raskt nok.

All økning bør gjøres med vedlegg V-biodrivstoff. Dette for å sikre best mulig global klimaeffekt ved bruk av bærekraftig biodrivstoff. Drivkraft Norge anbefaler hovedalternativet for omsetningskravene for veitrafikken og ikke-veigående maskiner. For disse kravene er den høye banen mulig å gjennomføre uten betydelig fare for økt karbonlekkasje. Tilgangen til relevant biodrivstoff vurderes av bransjen som god.

For omsetningskravet for sjøfart er risiko for økt karbonlekkasje betydelig for flere segmenter innen sjøfart. Erfaringer etter innføring av omsetningskrav 1. oktober 2023, økte CO2-avgifter og inkludering av fiske- og fangst i avgiftsgrunnlaget, har bidratt til betydelige endringer i omsatt volum for de aktørene som er rettet mot utenriks sjøfart samt fiske og fangst. For fartøy som opererer innen offshore og ferge- og rutesegmentet ser vi imidlertid liten endring i etterspurt volum. Dette viser at sjøfart er segmentert, og at det generelt omsetningskrav ikke er like effektivt for sjøfart som for veitrafikk og for andre formål.

Det er dermed vanskelig å anbefale en generell økning av omsetningskravet for sjøfart, i og med det omfatter en svært differensiert flåte med fartøy fordelt på segmenter som ikke har sammenliknbar etterspørselsrespons ved prisendring på drivstoff. Omfanget av

karbonlekkasje varierer sterkt for ulike segmenter. For de med stor risiko for økt karbonlekkasje (fiske og fangst, utenriks sjøfart) vil økt prisdifferansen mot drivstoff i utalandske havner øker risikoen ytterligere. Karbonlekkasje ved at fartøy velger å bunkre i utenlandske havner eller fra bunkringsskip i åpent farvann har ingen global klimagevinst, snarere tvert imot.

Om delkrav for avansert biodrivstoff

Høringen ber spesielt om vurderinger rundt et eget delkrav for biodrivstoff fra A-råstoff (avansert biodrivstoff). Avansert biodrivstoff har høyest verdi i markeder med rettet mot global reduksjonseffekt. Samlet betalingsvilligheten for avansert biodrivstoff er dermed lavere i Norge enn i f.eks. Sverige, i og med at de norske kravene er rettet mot volum istedenfor mot global klimaeffekt.

Et delkrav vil bidra til å øke etterspørselen etter avansert biodrivstoff. Dette kan blant annet bidra til å gi incentiv til å øke produksjon av avansert biodrivstoff i Norge og i utlandet. Drivstoffmarkedet er internasjonalt, og drivstoff flyter dit verdien er høyest. Det er ikke gitt at økt produksjon i Norge betyr økt omsetning av norsk produsert avansert biodrivstoff i Norge. Så lenge Norge ikke har et mandat som differensierer på global reduksjonseffekt, så vil som sagt verdien av slikt biodrivstoff ha større verdi i land med mandat rettet mot dette, som i Sverige, Tyskland, Nederland, Danmark og Sveits.

Endres omsetningskravene fra å være volumbaserte krav til krav rettet mot å redusere de globale klimagassene (reduksjonsplikt), så vil avansert biodrivstoff oppnå høyere verdi i det norske markedet også. Det vil igjen kunne stimulere til økt andel av norskprodusert avansert biodrivstoff i Norge. Et delkrav for avansert biodrivstoff kan dermed bidra til flere norske arbeidsplasser innenfor en høyteknologisk og grønn industri enn det vi har i dag.

Hvis det skal innføres delkrav, så er vår anbefaling å gjøre det samtidig med en innføring av RED II. Kravet bør da legges på samme nivå og i samme takt framover som i EU.

Omsetningskravet for sjøfart er utfordrende – økt karbonlekkasje må unngås

Drivkraft Norge kan ikke anbefale å øke omsetningskravet for sjøfart før det gjøres grundige evalueringer av hvordan fra innføring av omsetningskrav 1. oktober 2023 og endringer i innretning av CO₂-avgifter har påvirket karbonlekkasjen i ulike segmenter av sjøfarten. Drivkraft Norge understreker at ikke alle segmenter innen sjøfart er påvirket i samme grad av karbonlekkasje. Mest utsatt er fiske- og fangstfartøy samt utenriks sjøfart. Offshore-fartøy og ferje- og rutetransport er i liten grad påvirket av karbonlekkasje, ifølge våre medlemmer. Sjøfart er et omfattende område, med stort spenn i størrelse på fartøyene og tjenestene de utfører. For å få god effekt av virkemidler, så må dette hensyntas.

Det er derfor nødvendig å vurdere om generelle omsetningskrav kombinert med økende CO₂-avgifter er et like effektivt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp for alle transportformål, og spesielt for alle segmenter innen sjøfart.

Vi ser på side 17 i konsekvensvurderingen at miljømyndighetene er blitt enige om at høringen ikke skal gjøre nye vurderinger av risikoen for økt karbonlekkasje. Dette betyr at denne høringen ikke skal gjøre vurderinger ut over det som kom fram i forbindelse med høringen av omsetningskrav for sjøfart i 2023. Miljødirektoratet skriver videre på side 60 at de ikke har data som underbygger påstandene om karbonlekkasje. Dette selv om Miljødirektoratet i 2025 har fått en rapport Oslo Economics om virkninger ved innføring av omsetningskrav for sjøfarten og andre formål. I den rapporten kommer det klart fram de utfordringer omsetterne er blitt stilt overfor gjennom økt karbonlekkasje.

Myndighetene baserer sine vurderinger om karbonlekkasje på en rapport fra Menon som ikke har fanget opp kompleksiteten rundt etterspørsel av drivstoff innen sjøfart. Menons overordnede vurdering om at karbonlekkasjeutfordringer i hovedsak bare er relevant for sørlige havområder i Norge, er langt unna den virkelighet våre medlemmer ser på deres bunkringsanlegg langs hele Norges kyst, ikke minst i Nord-Norge der omsetning til fiske og fangst dominerer. Menon påstår videre at økt karbonlekkasje kun vil være aktuell for et fåtall av fartøy, i og med at de aller fleste som kan bunkre i utlandet allerede gjør det. Igjen så er ikke Menons vurderinger presise. Det er ikke bare store fartøy som bunkrer i utlandet, og de som allerede bunker ute representerer ikke alle fartøy som kan bunkre ute. Våre medlemmer ser at stadig flere fartøy legger om rutene sine for å kunne bunkre utenfor Norge, ikke minst innen fiske og fangst i fjerne farvann. Det er også tydelig at Menon ikke har tatt hensyn til at endringer fører til at stadig flere bunkringsskip ligger utenfor norsk økonomisk sone for å tilby avgiftsfritt drivstoff ved bunkring i åpen sjø. Med de HMS-utfordringer dette fører med seg.

Selv om høringen ikke legger opp til ny vurdering av risiko for karbonlekkasje, så har miljømyndighetene lagt ved et notat til høringen som belyser problemstillingene som bransjen har tatt opp med myndighetene. Uten å ta hensyn til de vurderinger som gjøres.

Karbonlekkasje også er en del av den pågående høringen om avgrensning av utenriks sjøfart mot fiske og fangst. Det er da tydelig at myndighetene er klar over faren for økt karbonlekkasje ved tiltak som øker prisen på drivstoff til sjøfart.

I høringsdokumentene kommer det fram at myndighetene mener at det er vanskelig å konkludere med hvordan økt omsetningskrav og CO₂-avgift vil påvirke etterspørselen etter drivstoff for sjøfarten. De sier selv at det er nødvendig å følge utviklingen i drivstoffmarkedet for sjøfart tett i årene framover for å se virkninger av omsetningskrav og CO₂-avgift. Da er det underlig at de ikke gjør det før det gjør ytterligere endringer av rammevilkårene. Det er uheldig at klima- og avgiftspolitikken her baseres på prøve-og-feile-metoden.

Karbonlekkasje fører til at viktig infrastruktur langs kysten bygges ned, og det fører til lavere aktivitet i havner i Norge. I alt sank omsetningen av drivstoff til sjøfart med 8 % i 2024. Fallet har vært enda større i nord. Karbonlekkasjen har mange negative samfunnsvirkninger, som økte globale utslipp, nedbygging av norsk drivstofftilbud og færre fartøy som benytter norske havner for bunkring, proviantering og reparasjoner. I tillegg vil bunkring i utlandet av fiskefartøy også medføre at fisk landes der. Dette vil slå negativt inn i norske fiskemottak

langs kysten. Stat og kommuner vil også oppleve redusert skatte- og avgiftsproveny. Det eneste som vil komme positivt ut av økt karbonlekkasje er det nasjonale klimaregnskapet.

Biodrivstoff viktig for å nå klimamål – også i offentlige anskaffelser

Drivkraft Norge ser av omtalen på side 3 i høringsnotatet at biodrivstoff ansees som viktig for norske klimamål, men at biodrivstoff ansees som et midlertidig tiltak. Noe som svekker muligheten til produksjon av bærekraftig biodrivstoff som en langsiktig investering. For flere transportsegmenter er nullutslippsteknologi ikke et alternativ i dag, og vil mest sannsynlig ikke være det i lang tid framover. For disse er biodrivstoff det eneste fornybare alternativet i dag.

For å kunne få ned utslippene så raskt som mulig, så må bruken av fossilt ned. Så lenge vi har en kjøretøypark som har ulike behov for drivstoff, så er det underlig at man ikke optimerer mulighetene med den kjøretøyparken vi har. Myndighetenes motstand mot bruk av biodrivstoff som klimatiltak i offentlige anskaffelser, gjør at kommunal og statlig sektor får et betraktelig dårligere handlingsrom til å sette effektive klimakrav i en anskaffelse. Ved å åpne for biodrivstoff utenfor omsetningskravet på offentlige anleggsplasser, vil man oppnå ytterligere klimagassreduksjoner og effektiv utnyttelse av kjøretøy- og maskinparken som fremdeles har forbrenningsmotor. I tillegg vil disse bli brukt ut sin levetid, noe som også er et godt miljøtiltak.

Det er nok fossilt å ta av

Det framkommer tydelig i høringsnotatet at Miljødirektoratet ikke anbefaler økt bruk av biodrivstoff, men at de ønsker å fremme andre tiltak istedenfor. Direktoratet fastholder at biodrivstoff er en omstillingsrisiko i transportsektoren. Drivkraft Norge har ved flere anledninger påpekt at utslippskutt er målet, det vil si å redusere bruken av fossilt drivstoff. Det er det ingen motsetning mellom å øke bruken av biodrivstoff og samtidig elektrifisere. Vi har fremdeles ikke sett noe dokumentasjon fra myndighetene som viser at økt bruk av biodrivstoff bremser elektrifisering. Myndighetene ønsker altså ikke at det omsettes biodrivstoff utenfor omsetningskravene for å redusere utslippene ytterligere enn det omsetningskravene allerede bidrar til.

Spørsmålet vår bransje stiller er dermed om klimamyndighetene mener at det er et bedre klimatiltak å benytte fossilt drivstoff enn bærekraftig avansert biodrivstoff utenfor omsetningskravet?

Behov for fleksibilitet mellom alle kravene som er til høring

I dag er det en fleksibilitetsmekanisme mellom omsetningskravene for veitrafikk og andre formål. Den gjør at overskudd av vedlegg-V-biodrivstoff i ett av kravene kan brukes til oppfyllelse av det andre kravet.

Drivkraft Norge har ved tidligere innspill til Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet understreket at det er et sterkt behov for at omsetningskravet for sjøfart inkluderes i denne mekanismen. Det vil sikre mer effektiv flyt av biodrivstoff i Norge, og bidra til at eventuelle delkrav til avansert biodrivstoff kan følges opp mer effektivt.

Innfør overføring av overskudd til neste år

Fra og med 2025 ble det innført regler på at underskudd for oppnåelse av omsetningskrav skal dekkes inn neste år. Drivkraft Norge har tidligere oppfordret til at denne ordningen utvides slik at den også omfatter mulighet til å overføre et overskudd av biodrivstoff til neste år. Det vil sikre en buffer for omsetter til å kunne planlegge innkjøp mer kostnadseffektivt. Det vil også sikre at omsettere ikke forsøker å treffe blink mht. oppnåelse av omsetningskrav. I tillegg oppnås en likebehandling med kravet om å dekke inn underskudd.

Utvikle omsetningskrav til reduksjonsplikt

Drivkraft Norges medlemmer ønsker selv å benytte best mulig biodrivstoff til å oppfylle omsetningskravene. Utfordringen er at de norske kravene ikke gir incentiv til bruk av biodrivstoff med så høy global klimaeffekt som mulig. Riktignok vil dobbelttelling av vedlegg-V-biodrivstoff som erstatter konvensjonelt innenfor omsetningskravet for veitrafikken bidra som incentiv. Men for de andre kravene er det kun vedlegg-V-råstoff som kan brukes.

Drivkraft Norge vil på nytt peke på behovet for å utvikle omsetningskravet til en reduksjonsplikt med reell reduksjon av klimagasser som målsetting. Reduksjonsplikt har vært i bruk i flere år i Sverige. EU peker også på reduksjonsplikt, blant annet gjennom FuelEU Maritime, som også skal innføres i Norge. Det er da på tide at de norske omsetningskravene også justeres slik at innretningen blir så lik som mulig det som er gjeldende i EU og våre naboland.

Når Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet har såpass omfattende omtale av deres bekymring for negative direkte og indirekte klimaeffekter ved bruk av bærekraftig biodrivstoff, så er det overraskende at de selv ikke vurderer å vri dagens omsetningskrav fra å være et volumkrav til å bli et krav om reelle reduksjoner av globale klimagasser. I dagens omsetningskrav har ikke høy global klimanytte en ytterligere verdi så lenge biodrivstoffet er bærekraftig og er vedlegg V-biodrivstoff.

I tillegg til å innlemme RED II i Norge, vil reduksjonsplikt bidra til å dempe Miljødirektoratets bekymring for at Norge blir et marked for dårligere biodrivstoff enn det som omsettes ellers i Europa.

Behov for en helhetlig gjennomgang av virkemidler rettet mot omsetning av drivstoff

Til slutt vil Drivkraft Norge understreke at det er nødvendig å gjøre en helhetlig vurdering av virkninger av de ulike virkemidler som er rettet mot omsetning av drivstoff. De administrative og samfunnsøkonomiske konsekvensene av hvert enkelt tilfelle med endring har muligens liten økonomisk effekt, men summen av virkningene av de ulike endringene og virkemidlene kan bli betydelige.

I de siste par årene har bransjen blitt stilt overfor endringer i rammevilkår som nivå og regelverk for omsetningskrav, tilrettelegging og innføring for ETS2, FuelEU Maritime samt endringer i innretningen av CO₂-avgift med økning av den generelle CO₂-avgiften. Samlet sett vil disse endringene kunne ha betydelige konsekvenser for både omsetterne, men også sluttkunde og tilknyttede næringer og lokalsamfunn.

For å se dette i sammenheng, vil det være nødvendig at myndighetene gjør en helhetlig gjennomgang av virkemiddelbruken, der de enkelte virkemidlene sees i sammenheng for å sikre at myndighetene oppnår det som er formålet med endringene på en kostnadseffektiv måte, for både næringsliv og myndigheter.

Konklusjon

Drivkraft Norge ønsker å tilby best mulig biodrivstoff til det norske markedet. Aktørene ønsker å bidra til at fossilt blir erstattet med fornybart.

Vi vurderer det som at det er mulig å øke bruken av biodrivstoff myndighetenes hovedalternativ for omsetningskravene for veitrafikk og andre formål. Vi anbefaler at all økning av omsetningskravene gjøres med vedlegg-V-biodrivstoff. Vi kan derimot ikke anbefaler å øke omsetningskravet for sjøfart før det er gjort grundig analyse av risikoen for økt karbonlekkasje. I denne høringen er det ikke gjort ytterligere analyser av virkninger av gjennomførte endringer, bortsett fra å peke på ulike risikofaktorer.

Bransjen anbefaler videre å innføre delkrav på avansert biodrivstoff i forbindelse med implementering av RED II i norsk regelverk. I dette også speile de krav som settes i EU.

Vi oppfordrer til å inkludere omsetningskravet for sjøfart i fleksibilitetsmekanismen som omsetningskravene for veitrafikken og andre formål er omfattet av. Dette vil sikre mer effektiv utnyttelse av dagens infrastruktur, bedre lavere kostnader for frakt av drivstoff samt mer effektiv oppnåelse av de ulike omsetningskravene. Drivkraft Norge oppfordrer også myndighetene til å balansere kravet om å dekke underskudd i et krav i påfølgende år, med tilsvarende mulighet til å overføre overskudd i et omsetningskrav til neste år. Dette vil føre til at omsettere ikke forsøker å treffe blink mht. oppfyllelse av de ulike omsetningskravene.

Vi vil igjen oppfordre myndighetene til å se på hvordan mandater utvikles i land rundt oss. Stadig flere innfører ulike versjoner av reduksjonsplikt, der kravet er rettet mot reduksjon av den globale klimaeffekten istedenfor å ha volumkrav. En reduksjonsplikt der alle fornybare energibærere inkluderes vil kunne gi omsetterne mulighet til å tilby økt utvalg av fornybart på sine energistasjoner og gjøre de lettere tilgjengelig for sluttbrukerne.

Til slutt vil vi be myndighetene til å legge til rette for økt bruk av bærekraftig biodrivstoff utenfor omsetningskravet. Dette kan gjøres enkelt ved å omtale det som et klimatiltak i offentlige anskaffelser på lik linje som biogass. Biodrivstoff utenfor omsetningskravet vil erstatte fossilt drivstoff ut over det som omsetningskravene allerede bidrar til. For det er jo det som er poenget med klimamålene; å få ned klimagassutslippene så raskt og effektivt som mulig.

Med hilsen

Drivkraft Norge

Kristin Bremer Nebben /s/
Administrerende direktør