

Til	Deres dato:	13. januar 2022
	Deres ref.:	2001/13849
Miljødirektoratet	Vår ref.:	328.24/2022/EG/KjB
	Vår dato:	12. mars 2022

Høringsuttalelse forslag til endringer i produktforskriften – innføring omsetningskrav biodrivstoff anleggsdiesel og økt krav for veitrafikk

Det vises til høringsforslag av den 13. januar d.å. med forslag til endringer i produktforskriften kapittel 3 og § 2-21, som Miljødirektoratet har sendt på høring på vegne av Klima- og miljødepartementet.

Drivkraft Norge er bransjeforeningen for selskaper som selger flytende drivstoff og energi i Norge. Våre medlemmer dekker om lag 95 % av drivstoffet som selges. På vegne av våre medlemmer sender vi denne høringsuttalelsen.

Våre medlemmer bidrar med å redusere utslippene fra veitrafikken ved å erstatte fossile drivstoffer med fornybare energibærere. Ambisjonen er å redusere utslippene fra våre produkter med 45 % innen 2030 og å bli klimanøytrale innen 2050. Økt bruk av bærekraftig biodrivstoff er en av forutsetningene for å nå disse målene.

Bransjen er opptatt av teknologinøytrale og langsiktige rammebetingelser. Det vil føre til gode samfunnsøkonomiske tilpasninger med klimaeffektive løsninger. For å oppnå dette, er det nødvendig at myndighetene setter like vurderingskriterier og dokumentasjonskrav til klimaeffekten av ulike fornybare energibærere som brukes. I dette må det dokumenteres hva som er energibærerens opprinnelse gjennom sertifikater. Dette for å sikre at det faktisk er brukt fornybare kilder til produksjon av energibæreren som forbruker kjøper.

Teknologinøytrale og langsiktige rammevilkår kan i tillegg bidra til økt produksjon av fornybare energibærere i Norge, som bærekraftig biodrivstoff fra norske råvarer.

Våre hovedpunkter:

- Vi er positive til økt omsetningskrav for veitrafikken til 17 % og 10 % for anleggsdiesel, og mener dette skal gjøres gjeldende fra 1. januar 2023.
- Vi er positive til at fleksibilitet mellom omsetningskrav for veitrafikk og anleggsdiesel ivaretas. Det sikrer effektiv bruk av infrastruktur og oppnåelse av utslippskrav.
- Vi mener innføring av grunnavgift på biodiesel og omsetningskrav for anleggsdiesel må skje fra samme tidspunkt, og at dette innføres fra 1. januar 2023.
- Vi støtter en videreføring av dagens bestemmelse i produktforskriften § 2-21.

- Det må etableres et system som håndterer salg av 100 % avansert biodrivstoff utenfor omsetningskravet
- Det bør igangsettes et arbeid med å utrede reduksjonsplikt som erstatning for dagens omsetningskrav der alle fornybare energibærere teller med i oppnåelse av kravet.

Økt omsetningskrav for veitrafikken støttes

Drivkraft Norge mener at å øke omsetningskravet for veitrafikken fra 15,5 % til 17 % er i tråd med bransjens egen opptrappingsplan for økt bruk av bærekraftig biodrivstoff til veitrafikken.

Fjerning av dobbelttelling av avansert biodrivstoff som brukes til å oppfylle delkravet til avansert biodrivstoff, kan være med på å forenkle kommunisering av hva nivået på det generelle omsetningskravet egentlig er. Forskjellen mellom det generelle omsetningskravet og den reelle andelen med biodrivstoff vil bli mindre, men ikke fullt ut i samsvar. Det vil derfor fremdeles være en kommunikasjonsutfordring rundt hva andelen med biodrivstoff faktisk er.

Drivkraft Norge støtter økt bruk av avansert biodrivstoff i det norske markedet.

Positiv til innføring av omsetningskrav for anleggsdiesel

Når det kommer til nivå på et omsetningskrav for anleggsdiesel, mener bransjen at det er bedre med 10 % krav fra 1. januar 2023 enn 6 % krav fra 1. juli 2022. Bransjen er positiv til å ta i bruk en betydelig andel avansert biodrivstoff i anleggsdiesel for å redusere utslippene av klimagasser. Et nivå på 10 % vil også gjøre veien kortere til et felles omsetningskrav med veitrafikken, noe bransjen mener hadde vært den beste løsningen.

Innføring av et omsetningskrav for anleggsdiesel kan generelt bidra til økt produktkostnad, ved at biodrivstoff har høyere innkjøpspris enn fossilt drivstoff. Drivkraft Norge forholder seg til prisframskrivningene Miljødirektoratet har fått utført.

Innføring av nye krav bør skje fra 1. januar 2023

Bransjen vil understreke at innføring av omsetningskrav for anleggsdiesel og innføring av grunnavgift på biodiesel i anleggsdiesel, må gjøres fra samme tidspunkt. Dette for å unngå utilsiktede effekter og konkurransevridning. Vi ber om at endringene gjøres gjeldende fra 1. januar 2023.

Innkjøp av drivstoff krever langtidsplanlegging. Det er store volumer det er snakk om, og kontrakter for hele verdikjeden skal inngås i et internasjonalt marked med økende konkurranse om biodrivstoff og spesielt de mest klimanyttige biodrivstoffene. Innkjøpene gjøres slik at man kan optimalisere bruken av eksisterende infrastruktur, for å holde kostnadene så lave som mulig. Dette er også til sluttkundens fordel.

Økt omsetningskrav for veitrafikken og innføring av et omsetningskrav for anleggsdiesel, vil bety at behovet for avansert biodrivstoff kan øke med opp mot 110 millioner liter. Bransjen

stiller seg bak økt bruk av avansert biodrivstoff for å redusere utslippene så effektivt som mulig.

Økningen tilsvarer om lag 30 % mer avansert biodrivstoff enn det som allerede brukes i dag. Dette skal dekkes på relativt kort tid, hvis kravene innføres 1. juli 2022. Prisen på leveranser med kort tidshorisont er generelt høyere enn prisen på leveranser lengre fram i tid. Dette er ytterligere aktualisert med den pågående konflikten i Ukraina, der økt usikkerhet har bidratt til økte verdensmarkedspriser på både fossile og fornybare drivstoffer. Bransjen kan ikke tilpasse sin virksomhet før den med sikkerhet vet om foreslåtte endringer faktisk blir innført. I dette også endringer i avgifter på biodrivstoff til anleggsgdiesel.

Drivkraft Norge vil derfor be om at de foreslåtte endringene gjøres gjeldende fra og med 1. januar 2023. Bransjen vil da få tilstrekkelig med tid til å sikre nødvendige volumer og tilpasse virksomheten på en effektiv måte. For bransjen er det ønskelig å innføre et krav for anleggsgdiesel på 10 % fra 1. januar 2023 istedenfor at kravet settes til 6 % fra 1. juni 2022.

Positiv til fleksibilitet mellom kravene

Drivkraft Norge mener at et felles omsetningskrav fremdeles må være målet på litt lengre sikt, men anser løsningsforslaget i høringsnotatet som et godt alternativ. Dette fordi forslaget ivaretar fleksibilitet mellom formålene slik at bransjen kan utnytte infrastrukturen så effektivt som mulig. Vi vil påpeke at mange terminaler har felles lagringstank for diesel. Dvs. at samme tank brukes til å ta ut både veidrivstoff og anleggsgdiesel. I mange tilfeller er det allerede blandet HVO i disse tankene. I dagens regime, der det kun er omsetningskrav for veidrivstoff, sørger muligheten for massebalanse for at all HVO kan bli allokert til og avgiftsbelagt som om all HVO er veidrivstoff. Ved innføring av omsetningskrav for anleggsgdiesel vil massebalanseprinsippet bidra til at omsetterne også løser dette omsetningskravet på samme måte.

Myndighetene forutsetter at det innføres grunnavgift på biodrivstoff til anleggsgdiesel, slik at den fleksible mekanismen kan ivaretas. Det er viktig at innretningen av avgifter på biodrivstoff til ulike omsetningskrav baseres på like prinsipper, slik at man unngår ulik tolkning av regelverk og konkurransevridende tilpasninger. Drivkraft Norges medlemmer mener derfor at det er logisk at alt biodrivstoff til mineralolje får grunnavgift så lenge alt biodrivstoff til veitrafikken har veibruksavgift. Det er viktig å understreke at ved innføring av grunnavgift på biodiesel til anleggsgdiesel også må gjelde for biodrivstoff til andre mineraloljeprodukter som marine gassolje. Der er derimot lite sannsynlig at avgift på alt biodrivstoff brukt i mineralolje bidrar til økt bruk av biodrivstoff med påfølgende lavere klimagassutslipp.

Selv om høringen ikke omfatter hvordan avgiftene skal settes, så vil Drivkraft Norge peke på at bruken av den fleksible mekanismen mellom formålene kan avhenge av differansen på avgiften mellom fossilt drivstoff og biodrivstoff i de to formålene. For å hindre avgifts tilpasning, så må enten avgifts differansen være lik for biodrivstoff til begge formålene, eller innretningen av avgiftsberegningen må følge det formålet biodrivstoffet er rapportert til. Det

siste betyr at hvis det er overskudd av bruk av biodiesel til omsetningskravet for anleggsdiesel, og overskuddet overføres til oppfyllelse av omsetningskravet for veitrafikk, så må det volumet som overføres avgiftsbelastes med veibruksavgift for biodiesel istedenfor med grunnavgift for biodiesel.

Virkeområdet for omsetningskravet til anleggsdiesel må henge sammen med avgiftsregelverkets virkeområde

Virkeområdet for omsetningskrav for anleggsdiesel må ikke utformes slik at det påfører omsetterne kontrollrutiner og ansvar som er vanskelig å følge opp. Det er videre nødvendig at regelverk for omsetningskrav og avgiftsberegning er gjensidig avklart slik at man unngår utilsiktede tilpasninger.

Drivkraft Norges medlemmer er opptatt av at regelverket er utformet slik at det håndteres likt av alle parter på en praktisk måte. Det er nødvendig at virkeområdet for omsetningskravet avklares opp mot hvordan avgiftsregelverket innføres og skal praktiseres.

Hvis virkeområdet for anleggsdiesel skal reflektere fritakene i særavgiftforskriftens § 4-2 til 4-4, så er det nødvendig at grunnavgift på biodrivstoff ikke begrenses til kun anleggsdiesel, men gjelder for all mineralolje. Dette innebærer at biodrivstoff levert som marin gassolje og fyringsolje, generelt også omfattes av grunnavgift. Unntak fra grunnavgift for utvalgte drivstoffprodukter vil mest sannsynlig føre til tilpasninger som kan undergrave formålet med omsetningskravet og utforming av avgiften.

Volumer som fritas fra avgifter kan ikke inkluderes i et omsetningskrav da det fører til dobbelt virkemiddelbruk. Så lenge visse næringer er fritatt fra avgifter, må leveranser til disse holdes utenfor beregning av omsetningskrav. Leveranser av anleggsdiesel som omsetterne har levert med grunnavgift vil inngå i omsetningskravet. Ber imidlertid sluttbruker om fritak fra avgift gjennom refusjon til skattemyndighetene, så vil det bli vanskelig for omsetterne å fange opp en slik justering i sin rapportering av volum som inngår i deres oppfyllelse av omsetningskravet.

Det må etableres et system som håndterer omsetning av 100 % avansert biodrivstoff utenfor omsetningskravet

Målet for myndighetene må være å få ned utslippene av klimagasser så raskt og så mye som mulig, på en klima- og kostnadseffektiv måte. Så lenge markedet etterspør mer enn målet om 600 millioner liter, så mener vi myndighetene må legge til rette for det.

For å sikre ytterligere klimaeffekt ved bruk av rent biodrivstoff ut over omsetningskravene for veitrafikk og anleggsdiesel, mener vi det fra Miljødirektoratets side må etableres et myndighetssystem for rapportering av omsetning av 100 % avansert biodrivstoff, og at dette håndteres utenfor omsetningskravet. Et slikt system mener vi bør vurderes inn mot dagens veileder for rapportering på biodrivstoff og dette må også harmoniseres med dagens DFØ-veileder for offentlige anskaffelser

Drivkraft Norge er ikke enig i Miljødirektoratet og Oslo Economics vurderinger om at et omsetningskrav for anleggsdiesel vil ha liten betydning for næringslivet. Så lenge DFØ-veilederen utelukker biodrivstoff fra offentlige anskaffelser, så vil biodrivstoff til anleggsbransjen ikke vektes som et klimatiltak i en offentlig anskaffelse. For store deler av anleggsbransjen er flytende drivstoff det eneste alternativet da de ikke har alternative drivlinjer og drivstoffer tilgjengelig.

Drivkraft Norge savner at analysen fra Oslo Economics kommer inn på hva klimaeffekten av omsetningskravet vil bli for de ulike næringene, når det er liten mulighet til å substituere til annet fornybart drivstoff og i tillegg har en betydelig omsetning knyttet til offentlige anskaffelser.

Samfunnsøkonomiske vurderinger og klimaeffekt

Drivkraft Norge ser at høringsnotatet viser til at et omsetningskrav med biodrivstoff har høyere samfunnsøkonomisk merkostnad (tiltakskostnad) enn klimatiltak ved økt innfasingen av batteri- og hydrogendrevne kjøretøy. Drivkraft Norge savner at myndighetene beskriver ringvirkningene av elbilfordelene, ved økt behov ut utbygging av nødvendig infrastruktur for å sikre elbilene strøm der de trenger det. Videre stiller vi spørsmål om virkemiddelbruken for å fremme økt innfasing av elbiler er på nivå med tiltakskostnaden for elbiler. Våre beregninger viser at virkemiddelbruken ved dagens elbilfordeler (kjøp og bruk) kommer på om lag 13 000 kr/tonn CO2 redusert.

Drivkraft Norge savner samtidig at myndighetene avklarer hva som skal til for å sikre at man faktisk bruker fornybar elektrisitet når bilen lades. Tall fra NVE viser at om lag 75 % av opprinnelsesgarantiene fra fornybar strømproduksjon i Norge selges til utlandet. NVE sier samtidig at det aller meste av strømmen vi forbruker i Norge derfor må klassifiseres som europeisk miks, der kun 11 % kom fra fornybare kilder i 2020. Tar man hensyn til dette, så blir konsekvensen at ca. 30 % av strømmen som forbrukes i Norge er fornybar. For å sikre at man forbruker fornybar strøm, må man derfor inngå strømvavtaler der leverandør tilbyr opprinnelsesgarantier på strømmen som leveres. Drivkraft Norge savner at dette tas hensyn til når man vurderer strømmens faktiske klimaeffekt og beregning av tiltakskostnader av økt innfasing av batteridrevne kjøretøy.

Videreføring av produktforskriften § 2-21

Drivkraft Norges medlemmer har ingen innvendinger mot at produktforskriftens § 2-21 går fra å være et punktkrav for 2020 til å bli et permanent krav fra 1. januar 2023.

Oppsummering

Bransjen stiller seg bak forslaget om å innføre et mandat for bruk av biodrivstoff i anleggsdiesel, slik at det blir tatt i bruk ytterligere volum med biodrivstoff i tillegg til det som allerede omsettes til veitrafikken. Bransjen mener også at en økning i omsetningskravet for veitrafikk til det foreslåtte nivået på 17 % må til for å øke bruken av fornybare drivstoffer i

veitrafikken. For omsetningskravet for anleggsdiesel mener bransjen at 10 % er et fornuftig nivå. Innføring av grunnavgift på biodrivstoff og et omsetningskrav for anleggsdiesel må skje på samme tidspunkt. Dette for å sikre utilsiktede effekter. Ovennevnte endringer bør imidlertid ikke innføres før 1. januar 2023.

Bransjen mener at myndighetene må endre DFØ-veilederen slik at det kommer tydelig fram at bærekraftig biodrivstoff bidrar til like stor klimaeffekt som biogass når det kjøpes ut over omsetningskravet. Det vil samtidig gi kommunal- og statlig sektor bedre muligheter til å redusere egne klimagassutslipp. Videre må det etableres et system for håndtering av omsetning av 100 % avansert biodrivstoff som kan registreres utenfor omsetningskravet.

Det er viktig for bransjen at Miljødirektoratets veileder for rapportering for oppfyllelse av omsetningskrav oppdateres så raskt som mulig og innen endringer av produktforskriften iverksettes. Dette for å sikre lik praksis ved overgangen til nytt regelverk, og for å sikre at praktisering av regelverk er kjent i god tid før rapportering på nytt regelverk skal gjennomføres.

Drivkraft Norge viser også til pågående dialog med Miljødirektoratet om tankforskriften og ber om at det avklares hvordan blandinger av diesel og HVO skal håndteres ved lagring på mindre tanker. Dette er et viktig punkt som må avklares før et omsetningskrav for anleggsdiesel innføres.

Drivkraft Norge vil avslutningsvis vise til Miljødirektoratets egen vurdering av forslagene EU kom med i klimapakken «Fit for 55» som ble lansert i fjor sommer. Der sier direktoratet at en eventuell innføring av reduksjonsplikt slik «Fit for 55» foreslår, vil mest sannsynlig ha betydning for innretningen av norske omsetningskrav. Drivkraft Norge mener derfor at det mest effektive hadde vært å legge til rette for økt bruk av fornybare energibærere gjennom en norsk reduksjonsplikt.

For den videre prosessen med forskriftsarbeidet stiller vi gjerne til et møte for nærmere utdypning av punktene som tas opp i denne høringsuttalelsen.

Med hilsen

Drivkraft Norge

Einar Gotaas /s/
Fagsjef