

Transport- og kommunikasjonskomiteen
Stortinget

Deres dato:
Deres ref.:
Vår ref.: 3282/EG
Vår dato: 22.05.17

Innspill til behandling av Meld. St. 33 (2016-2017) – Nasjonal transportplan 2018-2029

Norsk petroleumsinstitutt (NP) viser til Transport- og kommunikasjonskomiteens åpne høring av Meld. St. 33 (2016-2017) – Nasjonal transportplan 2018-2029 (NTP) 25. og 26. april 2017. NP fikk ikke innvilget ønsket om å delta i høringen, men sender istedenfor et skriftlig innspill med sentrale problemstillinger for vår bransje:

1. Effektiv avgift på bruk av bil er også et miljø- og klimatiltak

NTP legger opp til at man skal ta i bruk de teknologiske mulighetene som kommer gjennom blant annet null- og lavutslippsteknologi, autonome kjøretøy og ITS. Dette for å gjøre kjøretøyparken mer klimaeffektiv og for å få en bedre utnyttelse av infrastruktur og kjøretøypark. NTP kommer dessverre ikke inn på hvordan innkreving av bruksavgifter kan bidra til å gjøre trafikkavvikling mer presis, effektiv og klimavennlig. Grønn skattekommisjon, TØI og NP har ved flere anledninger vist at dagens veibruksavgifter verken er kostnadseffektive eller styringseffektive. Veibruksavgiftene oppfyller ikke prinsippet om at forurenser betaler ved at de ikke reflekterer de faktiske kostnadene bilbruk påfører samfunnet. Samtidig tar ikke veibruksavgiftene hensyn til at samfunnskostnaden ved bruk av bil er lavere i distriktene enn i byene, da veibruksavgiften er flat og lik for hele landet. Dagens system tar ikke høyde for at nullutslippsbiler med tiden skal betale veibruksavgift, i og med at avgiften er direkte knyttet til drivstoffet som kommer ut av bensinpumpen når man fyller tanken på bilen. Dagens veibruksavgifter er dermed ikke teknologinøytrale, og er ikke bygd opp for å reflektere de reelle samfunnskostnadene ved bruk av bil.

Hvis NTPs spådom rundt disruptivt scenaria om utvikling av bilparken slår til, vil statens proveny fra veibruksavgifter falle betraktelig fram mot 2030. I hvert fall så lenge bruk av nullutslippsbiler ikke betaler for de kostnadene de påfører samfunnet ved at de ikke betaler veibruksavgifter. I tillegg er dagens engangsavgift ved nybilkjøp lagt opp slik at provenyet i realiteten vil bli null hvis det kun selges nullutslippsbiler i 2025.

Det mest effektive alternativet til veibruksavgifter er å innføre elektronisk/satellittbasert veipricing. Det kan blant annet erstatte dagens veibruksavgifter, bompenger, miljødifferensierte bompengesatser, lavutslippssoner og piggdekkgebyrer. Teknologien og løsningene for veipricing er utviklet. Veipricing vil føre til at man betaler bruksavgift for hvor, når og hva man kjører. Bilbruken registreres gjennom en kryptert brikke i bilen, som dermed tar vare på personvern hensynet.

Satsene kan settes slik at de reflekterer bilens teknologi, om man kjører i by eller distrikt, og om man kjører i rushtiden eller ikke. Med veipricing må man betale for de faktiske kostnadene man påfører samfunnet ved bruk av bil. Ved å innlemme alle brukselementer i veipricing, vil myndighetene kunne styre trafikkavvikling på en mer effektiv måte ved å differensiere satser inn mot storbyene ut ifra når man kjører og hva man kjører og hvor man kjører. I Oslo passerer kun 40 % av trafikken bompengesnittet. Trafikk i randsonene og innenfor bomringen blir ikke omfattet, selv om denne trafikken også bidrar til lokal forurensing og kø. Veipricing vil derimot kunne omfatte 100 % av trafikken. Og med det være et effektivt og rettferdig virkemiddel for å sikre best mulig trafikkavvikling og utnyttelse av den infrastrukturen vi har.

2. Biodrivstoffets bidrag til klimagassreduksjon underkommuniseres

I avsnitt 11.2.5 i NTP kan vi lese:

"Fra 2007 til 2015 har utslippene vært stabile. Økt andel elektriske biler og ladbare hybridbiler bidrar til lavere utslipp. Innblanding av biodrivstoff bidrar også til å få ned utslippene av klimagasser."

Ved utgangen av 2016 var det om lag 100 000 elbiler i Norge. Hvis disse erstatter en bensin- eller dieselbil, vil det føre til at elbilene reduserer utslippene opp mot 160 000 tonn CO₂.¹ Ved utgangen av 2015 var det 70 000 registrerte elbiler. Noe som bidro med å redusere CO₂-utslippene med opp mot 100 000 tonn. Rystad Consulting har forsøkt å se om effekten av elbiler har slått inn på klimagassregnskapet enda. De sier at i områder der tettheten av elbiler er størst, kan man nå se en viss elbileffekt. Men på landsbasis ser de ingen elbileffekt enda. Til det utgjør elbilene fremdeles en for liten andel av bilparken (under 4 %).

Bruken av biodrivstoff har derimot betydelig større effekt. Det er et kostnadseffektivt virkemiddel ved at eksisterende biler og infrastruktur kan benyttes. I 2016 ble det solgt om lag 463 millioner liter biodrivstoff, mot 188 millioner liter i 2015. En økning på 146 %. Omregnet til det nasjonale klimaregnskapet med 100 prosent klimaeffekt ved bruk av importert biodrivstoff (slik SSB gjør), tilsvarer bruken av biodrivstoff i 2016 en reduksjon på om lag 1,2 millioner tonn CO₂, sammenliknet med kun bruk av fossilt drivstoff. I 2015 reduserte biodrivstoffbruken CO₂-utslippene med rundt 500 000 tonn CO₂. Nå viser imidlertid Miljødirektoratets rapportering av hvilket råstoff som er benyttet til biodrivstoffet, at den reelle klimaeffekten av biodrivstoffet i bruk i Norge i 2016 har et gjennomsnitt på 65 %. Dette uten å ta hensyn til ILUC-effekten, som ikke er implementert i norsk regelverk enda. Poenget er at de globale klimaeffektene av biodrivstoff blir lavere enn det nasjonale klimaregnskapet viser.

I 2016 var dermed biodrivstoffets effekt på reduserte klimagassutslipp i det nasjonale klimaregnskapet 8 ganger høyere enn for elbilene. I 2015 var effekten ved bruk av biodrivstoff 5

¹ Her forutsettes at en gjennomsnittlig personbil med forbrenningsmotor bruker 0,05 l/km. Videre forutsettes at en elbil erstatter gjennomsnittlig kjørelengde for en fossil personbil (i 2016 12300 km). Vi har her kun beregnet med hensyn til det nasjonale klimaregnskapet, og dermed ikke tatt hensyn til en livsløpsanalyse der man også beregner inn klimagassutslipp i forbindelse med blant annet produksjon og energiforsyning. En nullutslippsbil vil da komme ut med et karbonavtrykk.

ganger høyere. Dette viser at på kort sikt har bruk av biodrivstoff langt større fleksibilitet og effekt med hensyn til å redusere CO₂-utslippene enn innføring av nullutslippsbiler. På lengre sikt vil derimot økt andel nullutslippsbiler gi betydelige CO₂-utslipp. I tillegg vil nullutslippsbiler gi reduksjon i utslipp av NO_x og partikler, noe biodrivstoff i langt mindre grad vil gjøre.

NP mener at omtalen i NTP mangler en bredere refleksjon over faktisk klimagassreduksjon fra nullutslippsbiler og biodrivstoff i dag. NTP gjelder fra 2018 til 2029. Det vil si at NTP har en relativt kort tidshorison. I NTP pekes det på hvordan transportsektoren kan redusere klimagassreduksjonen slik at man oppfyller Paris-avtalens målsettinger. Det er derfor viktig å utnytte potensialet fra biodrivstoffets klimaeffekt. NP understreket at det er nødvendig at alt biodrivstoff omsatt i Norge oppfyller EUs bærekraftskriterier, og at målet er at avansert biodrivstoff med tiden skal erstatte konvensjonelt biodrivstoff. Dette for å sikre best mulig global klimaeffekt.

NTP viser til at det er behov for økt bruk av biodrivstoff innen maritim sektor, til fly samt for tungtransporten, da alternative teknologier blir mindre tilgjengelig for disse enn for personbiler. Men i 2016 var kun tungtransporten en betydelig bruker av biodrivstoff av disse. Og dette kommer mest sannsynlig til å være gjeldende for en del år framover. Et omsetningskrav til flybransjen på en prosent i 2019 tilsvarer om lag 11 millioner liter biodrivstoff, eller 30 000 tonn CO₂. Målsettingen om 30 % i 2030 betyr at flyene trenger minst 300 millioner liter biodrivstoff (tilsvarende 800 000 tonn CO₂). Dette i tillegg til økende omsetningskrav for veitrafikken fram mot 2020. Da vil veitrafikkens omsetningskrav på 20 % tilsvare om lag 700 millioner liter biodrivstoff. NTP har derimot ingen visjon for utviklingen av omsetningskravet fram mot 2030. Økt krav om bruk av avansert biodrivstoff, og innstramning av EUs bærekraftskriterier, gjør at markedet for relevant biodrivstoff for det norske markedet på kort sikt blir strammet inn. Økte omsetningskrav aktualiserer igjen behovet for økt produksjon av avansert biodrivstoff. Men økt produksjon skjer ikke over natten. Per i dag ser det ut til at betydelig produksjon av avansert biodrivstoff fra skog i Norge ikke skjer før tidligst 2021-22. NP mener derfor at regjeringen gjennom NTP bør ha en helhetlig tilnærming til dette, der langsiktige rammevilkår for transportnæringen tar hensyn til hvordan markedet for bærekraftig biodrivstoff og ikke minst avansert biodrivstoff utvikler seg med hensyn til mengde og pris. Signalene som gis gjennom NTP er med på å påvirke investeringsbeslutninger på om det er lønnsomt å investere i utvikling av teknologi til produksjon av avansert biodrivstoff i Norge.

3. Definisjonen av null- og lavutslippsteknologi er ikke teknologinøytral. Den bør endres til null- og lavutslippsteknologi, der klimagassutslipp er indikator

I NTP definerer regjeringen nullutslippsteknologi at bilene ved bruk ikke har utslipp av klimagasser. Lavutslippsteknologi defineres som hybride løsninger som kombinerer forbrenningsmotor med elektrisk motor. NTPs definisjon av nullutslippsteknologi bruker dermed utslipp av klimagass som indikator. Men for lavutslippsteknologi brukes ikke samme indikator. Det gjøres dermed ikke et forsøk å definere lavutslippsteknologi ut ifra hva som er faktisk utslipp av klimagasser, kun at bilen skal ha mulighet til å skifte mellom bruk av flytende drivstoff og elektrisk motor. NP stiller seg noe undrende til denne snevre definisjonen ved å velge ut hvilke teknologier som skal komme inn under definisjonen for lavutslippsteknologi, istedenfor å ta utgangspunkt i det som faktisk burde ha vært måleenheten; mengde klimagassutslipp. Dette er gjort i EUs lovgivning. De definerer

lavutslippskjøretøy ut ifra at de har utslipp under 50 gr/km. En teknologinøytral definisjon. Ved å snevre inn defineringen av lavutslippsteknologi til hybride kjøretøy, kan man i prinsippet ende opp med å definere hybride kjøretøy med langt høyere utslipp enn de mest utslippsgjerrige bensin- og dieselbilene, som lavutslippsbiler. NP mener at Norge bør følge EUs eksempel ved å definere ut ifra reelt utslipp, ikke om kjøretøyet kombinerer batteri og forbrenningsmotor. NTPs definisjon kan føre til at man mister insitament til å fremme utvikling av teknologi som gir så lavt utslipp som mulig.

NTP definerer biodrivstoff som klimanøytralt drivstoff. Bruk av biodrivstoff reduserer det nasjonale CO₂-utslippet sammenliknet med fossilt drivstoff. Dette betyr at økt andel av biodrivstoff reduserer bilens CO₂-avtrykk. I ytterste konsekvens kan man si at bruk av HVO100 (100 % fornybar syntetisk diesel) gjør bilen til en nullutslippsbil, da utslippet fra biodrivstoffet ikke omfattes i klimaregnskapet. Eller at en dieselbil med beregnet klimagassutslipp på 70 gram/km vil med 30 % innblanding av HVO kunne komme inn under EUs definisjon som lavutslippskjøretøy. Utvikling av bærekraftig biodrivstoff, og ikke minst avansert biodrivstoff, er etter NPs syn utvikling av teknologi som bidrar til at Norge blir et lavutslippssamfunn. Etter vår mening burde dermed klimanøytralt biodrivstoff vært definert sammen med blant annet hybride løsninger som lavutslippsteknologi, som skal føre til at bilene kommer under et definert utslippsnivå. Et nivå som med tiden må justeres ned for å fortsatt utfordre den teknologiske utviklingen.

NP mener derfor at bør erstatte definering lavutslippsteknologi der indikatoren er redusert klimagassutslipp. Det vil igjen oppfylle en teknologinøytral virkemiddelbruk. Noe som bør være et underliggende prinsipp da man ikke vet hvilke teknologier som kommer til å være mest effektiv i tiden framover for å redusere klimagassutslippene. En teknologinøytral tilnærming vil bedre legge til rette for at markedsaktører utvikler den mest effektive teknologien til å oppnå målsettingen om reduksjon i klimagassutslipp.

4. Måltall for nullutslippskjøretøy i 2025

I NTP kommer det klart fram at Regjeringen er usikker på hvordan kjøretøyteknologi og dens sammensetning kommer til å utvikle seg framover. Perspektivmeldingen tar høyde for at andelen nullutslippsbiler kommer til å utgjøre 50 % av nybilsalget i 2025. Og at salg av bensin- og dieslbiler vil utgjøre 20 %. Inkluderes hybride biler i definering av bensin- og dieslbiler, vil andelen være på 50 %. NTP legger derimot opp til at alt nybilsalg skal være nullutslippsbiler i 2025.

En målsetting om kun salg av nullutslippsbiler innen 2025 avviker dermed fra Perspektivmeldingens noe mer moderate framskrivning. Det virker som at måltallet satt i NTP fullt ut reflekterer en ønsket potensial hos nullutslippsbilene. Måltallet er satt ut ifra at utvikling av nullutslippskjøretøy skal gjøre de konkurransedyktige på pris (uten subsidier) sammenliknet med biler med forbrenningsmotor, at nullutslippsbilene har tilstrekkelig rekkevidde til å kunne erstatte bensin- og dieslbiler, samt at lade/fyllestruktur og nettkapasitet er tilpasset ønsket utvikling i bilparken. NTP kommer imidlertid ikke inn på hvordan man skal oppnå denne målsettingen, hvis det viser seg at nullutslippsbiler ikke er konkurransedyktige på pris før 2025. NP savner derfor vurderinger på hvilke tiltak som skal til for å nå målsettingen hvis forutsetningene om pris, rekkevidde og lading/fylling ikke har den utvikling som det legges opp til. Videre kommer ikke NTP inn på hva provenyeffekten

vil være for staten ved økende bortfall av veibruksavgifter ved økende andel av nullutslippsbiler, så lenge de ikke hentes inn på alternative måter, som ved veipricing. NP savner en samfunnsøkonomisk konsekvensvurdering av de overnevnte forslagene i NTP. En vurdering som absolutt bør ligge til grunn når vedtak skal fattes.

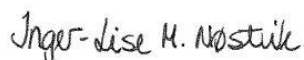
Problemet med et slik måltall er at virkemiddelbruken ikke kommer til å være teknologinøytralt, da virkemidler kommer til å bli rettet inn mot å nå målet om kun salg av nullutslippsbiler, selv om målet ikke nødvendigvis er klimaeffektivt og kostnadseffektivt sammenliknet med alternativ teknologi.

5. Konklusjon

NP mener NTP burde ha en bredere omtale av hvordan bruksavgifter på veitransport kan innrettes slik at de bedre reflekterer samfunnskostnadene ved bilbruk, og hvordan avgiftene kan være med på å fremme en mer klimavennlig og kostnadseffektiv trafikkavvikling. Etter NPs vurdering vil veipricing sikre et mer treffsikkert og rettferdig system for bruksavgifter på bilbruk. Dette bør dermed utredes for alle kjøretøy, ikke kun for tungtrafikken slik det nå legges opp til. Videre mener NP at definering av lavutslippsbiler bør bruke reduksjon i klimagassutslipp som indikator, ikke slik NTP legger opp til med at det er definert som hybrid-teknologi mellom el- og forbrenningsmotor. Ved å bruke klimagassutslipp som måleenhet vil man sikre en mer teknologinøytral definisjon som bedre legger til rette for å bruke den teknologi som gir best effekt. Biodrivstoffets avgjørende rolle for å redusere klimagassutslipp på kort- og mellomlangt sikt er lite diskutert i NTP. Videre hindrer NTPs definisjon av lavutslippsteknologi å inkludere biodrivstoff i definisjonen. Økt bruk av biodrivstoff vil kunne bidra til å nå lavutslippsmål, ved at eksisterende teknologi umiddelbart kan ta i bruk økt andel av biodrivstoff. NP mener at biodrivstoff bør ansees som lavutslippsteknologi da det i seg selv er et klimanøytralt drivstoff. Til slutt savner NP vurderinger av hvordan man skal nå målsettingen om kun salg av nullutslippsbiler fra 2025. Målsettingen hviler på usikre forutsetninger som at nullutslippsbiler kommer til å være konkurransedyktig på pris, ha lang nok rekkevidde samt tilstrekkelig lade/fyllestruktur og tilpasset nettverk innen 2025. Hva hvis disse forutsetningene ikke slår til? Hvilke virkemidler skal da tas i bruk? Målsettingen er ikke teknologinøytral, noe som er avgjørende for å sikre at markedet tar i bruk den teknologi som mest effektivt oppnår det endelige målet om reduserte klimagassutslipp.

Vi stiller gjerne til møte eller kommer med ytterligere kommentarer hvis det er ønskelig.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt



Inger-Lise M-Nøstvik
Generalsekretær