

Klima- og miljødepartementet

Deres dato: 10. juli 2017

Deres ref.: 17/856

Vår ref.: 328.2/EG

Vår dato: 22.08.17

Høring endringer i produktforskriften som følge av implementering av ILUC-direktivet og opptrappingsplanen til 20 % i 2020

1. Innledning

Det vises til Klima- og miljødepartementets (KLD) høringsnotat datert 10. juli 2017 vedrørende endringer i produktforskriften ved implementering av ILUC-direktivet og opptrapping til 20 % biodrivstoff i 2020.

Norsk Petroleumsinstitutt (NP) har skiftet navn til Drivkraft Norge, og er i ferd med å implementere ny visuell plattform. Vi er bransjeforeningen for selskaper som selger flytende drivstoff og energi. Vår visjon er at vi skal drive bransjen til bærekraftige løsninger. I dette er bruk av bærekraftig biodrivstoff sentralt.

I omtale av omsetningskravet kommer vi til å referere til krav målt i fysisk volum, slik at kravet om 20 % i 2020 vil av oss bli omtalt som kravet om 16 % i 2020. Og delkravet til avansert biodrivstoff i 2020 vil av oss omtales som 4 %-kravet, da det refererer til den fysiske andelen.

Vår høringsuttalelse kommer primært til å peke på hvilke konsekvenser endringene i produktforskriften kan ha for bransjen. Vi vil konsentrere oss om følgende problemstillinger:

- Endret definisjon av avansert biodrivstoff.
- Opptrapping av omsetningskravet fra dagens 6,25 % til 16 % i 2020, hvorav krav til avansert biodrivstoff økes fra 0,75 % til 4 %.
- Infrastruktur og distribusjon av biodrivstoff
- Samfunnsøkonomiske virkninger ved 16 % i 2020.

Departementets høringsnotat reflekterer i innledningen over sammenhengen mellom økt bruk av konvensjonelt biodrivstoff som følge av opptrappingsplanen og punkt 19 i ILUC-direktivets forale der det bes om at medlemsland faser ut støtte til bruk av konvensjonelt biodrivstoff på nivåer som overstiger 7 %-grensen. Dette er en problemstilling NP mener er viktig å få avklart og som departementet må ta initiativ til å komme tilbake til ved en senere anledning.

Vi mener at opptrapping av omsetningskrav midt i kalenderår fra og med 1. oktober 2017, med kort tid mellom høringsfrist og implementering av regelverk, er uheldig. Dette fører til at det blir vanskelig å ta langsiktige beslutninger i innkjøpsprosesser, noe som øker usikkerhet ved

beslutninger og dermed kostnader for både bransjen og forbrukere. Bransjen mener at det er bedre med større endringer en gang i året enn flere mindre endringer i løpet av et år. Dette blant annet fordi bransjen inngår langsiktige kontrakter med drivstoffprodusenter. I tillegg vil det redusere behovet for endringer i selskapenes systemer som skal reflektere rammevilkårene. NPs medlemmer ønsker at det fastsettes langsiktige rammebetingelser for biodrivstoffpolitikken for å sikre forutsigbarhet for både drivstoffmarkedet og beslutningstakere.

2. Endret definisjon av delkravet for avansert biodrivstoff

NPs medlemmer ønsker at norsk regelverk for biodrivstoff skal harmonisere med internasjonalt regelverk, herunder EØS-relevant regelverk. Dette for å sikre et så effektivt drivstoffmarked som mulig, med biodrivstoff som gir best mulig klimaeffekt. NP støtter derfor at produktforskriften implementerer råstofflisten fra ILUC direktivets Annex IX del A og B for å definere hvilke råstoffer avansert biodrivstoff til oppfyllelse av omsetningskravet kan baseres på.

NP forutsetter at dagens veileder med råstoffer for avansert biodrivstoff¹ utfyller råstoffene i Annex IX del A og B, slik at råstoffer som i dag er godkjent, men som ikke er ført opp i Annex IX, blir inkludert i definisjonen av avansert biodrivstoff i produktforskriften. NP mener at dette er mulig i og med at ILUC-direktivet åpner for at råstoff som av lokale myndigheter klassifiseres som avfall og rester kan telle med som avansert biodrivstoff, dersom råstoffene er i bruk i landet før implementering av direktivet. NP er for øvrig ikke rette instans til å vurdere om råstoffene har en alternativ anvendelse.

NP vil for øvrig påpeke at en definering av avansert biodrivstoff ut fra en råstoffliste kan bli utfordret ved at nye råstoffer, som teknisk sett oppfyller kravene for avansert biodrivstoff, kommer på markedet. Disse vil i så fall ikke stå på listen i produktforskriften, og dermed ikke være relevant for omsetningskravets delkrav til avansert biodrivstoff før ved en eventuell forskriftsendring. NP er opptatt av at eventuelle endringer skjer på en så dynamisk måte som mulig slik at man raskt får inkludert nye råstoffer, samtidig som at endringer i råstofflisten kvalitetssikres for å sørge for at listens innhold er langsiktig. Vi ber derfor om en redegjørelse for hvordan eventuelle endringer i råstofflisten vil bli gjennomført ved implementering av Annex IX i produktforskriften, der det vurderes hvordan man raskt kan fange opp nye råstoffer som er relevant for definering av avansert biodrivstoff. For øvrig viser NP til at "Sub Group on Advanced Biofuels"², en ekspertgruppe nedsatt av Europakommisjonen, har kommet med en alternativ definisjon av avansert biodrivstoff som ikke er basert på en råstoffliste.

¹ Veileder M-10: "Rapportering på bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel"

² https://publications.europa.eu/en/search-results?p_p_id=portal2012searchExecutor_WAR_portal2012portlet_INSTANCE_q8EzsBteHybf&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&queryText=MI0417510ENN&facet.collection=EULex,EUPub,EUWebPage,EUSummariesOfLegislation&language=en&startRow=1&resultsPerPage=10&SEARCH_TYPE=SIMPLE&

Vi vil påpeke at høringsnotatet fremdeles har tekst fra Miljødirektoratets opprinnelige anbefaling om at omsetningskravets delkrav om avansert biodrivstoff bør defineres ut fra kun Del A av Annex IX. Etter samtaler med KLD har vi imidlertid fått avklart at omsetningskravets delkrav om bruk av avansert biodrivstoff skal ta utgangspunkt i både del A og B i Annex IX, mens ILUC-direktivets krav om nasjonalt mål for avansert biodrivstoff skal baseres på råstoffer fra del A av Annex IX.

3. Opptrapping av omsetningskravet fra dagens 6,25 % til 16% i 2020, hvorav krav til avansert biodrivstoff økes fra 0,75 % til 4 %.

Implementering av opptrappingsplanen vil påvirke produktforskriften gjennom at omsetningskravet økes fra dagens 6,25 % til 16 % i 2020, samt at delkravet for avansert biodrivstoff økes fra dagens 0,75 % til 4 % i 2020. Det betyr at bruk av konvensjonelt biodrivstoff til å oppfylle omsetningskravet maksimalt kan være 12 % i 2020. Konvensjonelt biodrivstoff ut over 12 % må dermed plasseres utenfor omsetningskravet.

Opptrappingsplan for omsetningskravet til 2020, målt i fysisk volum

	Konvensjonelt, maksimal andel	Delkrav avansert, minimum andel	Samlet omsetningskrav
1. Okt. 2017	5,5 %	1,25 %	6,75 %
2018	6,5 %	1,75 %	8,25 %
2019	7,5 %	2,25 %	9,75 %
2020	12 %	4 %	16 %

NP registrerer at opptrappingsplanen er lineær fram til 2019, hvorpå omsetningskravet gjør et betydelig hopp fra 9,75 % til 16 % til 2020. Vi antar at opptrappingsplanen er utformet slik da departementet forventer bedre tilgang i markedet på relevant biodrivstoff. Hoppet i omsetningskravet vil gi betydelig endring av rammevilkårene fra ett år til et annet, med de merkostnadene det medfører for både bransjen og forbrukerne.

NP støtter vurderingen om at det bør innføres krav om at alt biodrivstoff som omsettes skal oppfylle EUs bærekraftskriterier. Dette har medlemmene i NP selv slått fast ved å selv erklære at de kun kjøper bærekraftig biodrivstoff fra 2017. Vi mener at bærekraftskriteriene er de mest effektive virkemidlene til å sørge for mer klimavennlig biodrivstoff på markedet, ved at kriteriene gradvis strammes inn med hensyn til klimagassutslipp og ved definerte arealkrav. For NP er det sentralt at virkemidler bruker klimagassutslipp som indikator, og ikke retter virkemidler mot spesifikke råstoffer. Dette for å sikre teknologinøytrale virkemidler, der markedet selv tar i bruk de teknologier som best oppfyller regelverket. Det er derimot opp til det enkelte selskap hvilke råstoffer biodrivstoff skal være basert på. Slikt sett kan et delkrav på etanol virke mot sin hensikt.

Opptrappingsplanen beskrevet i høringsnotatet viser at det meste av økningen fram mot 2020 kommer til å bli dekket av økt bruk av konvensjonelt biodrivstoff. Dette har som kjent dårligere

klimaeffekt enn avansert biodrivstoff. EUs bærekraftskriterier og ILUC skal være med på å sile ut konvensjonelt biodrivstoff med dårligst klimaeffekt, noe som medfører et strammere marked for konvensjonelt biodrivstoff med god klimaeffekt.

Effekten av et omsetningskrav på 16 % i 2020, hvorav 4 prosentpoeng skal være avansert biodrivstoff, har flere dimensjoner. Det er ikke lenge til 2020, og det er ikke kun Norge som ønsker mer avansert biodrivstoff. Norges økte etterspørsel er derimot mulig å dekke, men det må gjøres gjennom import og ved at norske drivstoffleverandører betaler mer enn konkurrentene i andre land. Økt norsk etterspørsel har dermed en prisdrivende effekt ved at man må betale mer for en gitt mengde avansert biodrivstoff. Samtidig vil det ha en langsiktig effekt på tilbudet ved at høyere priser og etterspørsel gir incentiv til økt produksjon. Hovedutfordringen med opptrappingsplanen vil dermed være knyttet til tilgang på avansert biodrivstoff.

Dagens avgiftsinsentiv for biodrivstoff har bidratt til at andelen biodrivstoff er langt over omsetningskravet. I 2016 var 10 % av omsatt drivstoff til veiformål biodrivstoff. For 2017 viser foreløpige tall fra Skattedirektoratet (til og med mai) en andel på om lag 20 %. Det er oppnådd ved at store deler av biodrivstoffvolumet har vært unntatt veibruksavgifter, og dermed blitt konkurransedyktig med fossilt drivstoff. Med økende omsetningskrav vil denne effekten mest sannsynlig reduseres ved at en større andel av biodrivstoffet som omsettes i Norge flyttes fra utenfor omsetningskravet til innenfor omsetningskravet. Og med det bli pålagt veibruksavgift. Med økende andel og volum biodrivstoff som blir pålagt veibruksavgift, vil en økning av omsetningskravet føre til at konsumentene kommer til å stå overfor økte drivstoffpriser og at staten får økte provenyinntekter. Hvor stor prisøkningen blir for konsumentene er vanskelig å si. Det avhenger blant annet av hvor stor andelen biodrivstoff innblandet i drivstoffet er og hva slags biodrivstoff som blandes inn.³

Vi vil i den sammenheng gjøre oppmerksom på at en stor mengde av biodrivstoffvolumet i 2016 kom fra HVO basert på PFAD og ble ansett som avansert biodrivstoff. Fra 2017 er PFAD klassifisert som biprodukt, og det er ikke lenger mulig å tilfredsstille bærekraftskriteriene mht. sporbarhet. I 2017 er antagelig en betydelig andel av biodrivstoffet som leveres basert på palmeolje (CPO). Vi registrerer at Stortinget gjennom anmodningsvedtak i mai i år ber om at regjeringen skal utrede muligheten for at palmeolje i drivstoff forbys ved offentlige anskaffelser. Et slikt tiltak kan redusere anvendelsen på HVO ytterligere. Per i dag kommer om lag 80% av all tilgjengelig HVO i Europa fra nettopp PFAD eller palmeolje. Dette representerer anslagsvis 4 av totalt 5 mrd. liter tilgjengelig HVO i hele Europa.

NP mener at det er fornuftig å utforme en politikk som sikrer økt bruk av avansert biodrivstoff. Medlemmene har derimot ulikt syn på hvordan økt omsetningskrav vil slå inn på tilbudet av avansert biodrivstoff, og dermed hvilken effekt et omsetningskrav har på det globale klimaregnskapet.

³ I det internasjonale markedet er biodrivstoff fra 50 % til tre ganger så dyrt som fossilt drivstoff, avhengig av type biodrivstoff og hvilket råstoff det er basert på mm.

Effekter fram mot 2030 – og ut over dette

NP vil understreke at biodrivstoff er mer enn et kortsiktig tiltak for å redusere transportsektorens klimagassutslipp. For flere av segmentene innen transportsektoren er det ikke tilgjengelig reelle langsiktige alternativer. Til og med innen personbilsegmentet er det i dag ikke tilstrekkelig gode nok alternativer til flytende drivstoff. Fremdeles har over 80 % av nybilsalget en konvensjonell forbrenningsmotor. For varebiler er andelen over 90 %, mens for tungtransport har tilnærmet 100 % av nye lastebiler en forbrenningsmotor. Med en andel på om lag 40 % av dieselmarkedet, er tungtransporten sentralt for å redusere transportsektorens klimagassutslipp. Og bærekraftig biodrivstoff er det mest relevante alternative drivstoffet til fossil diesel.

Det er imidlertid svært vanskelig å spå hvordan teknologiutviklingen kommer til å bli framover, for alle transportsegmenter. Det er derfor sentralt for NP at man legger til rette for en så teknologinøytral virkemiddelbruk som mulig, slik at markedet selv kan drive utviklingen mot de mest effektive alternativene innen transportsektoren.

Utviklingen mot fossilfrie kjøretøy har kommet lengst for personbilsegmentet, og det er forventet en utvikling der andelen vil øke i årene som kommer. Men fremdeles utgjør rene batteridrevne biler mindre enn fem prosent av den norske personbilbestanden. Og når vi vet at en personbil i gjennomsnitt ruller på norske veier i 18 år, vil det være en betydelig treghet i utskiftingen av bilparken. Men innen transportsektoren er det sannsynlig at tungtransport, fly og sjøtransport på noe lengre sikt kommer til å være de mest relevante segmentene for biodrivstoff. Samlet utgjorde transportens drivstoffvolum i 2016 rundt 6,7 milliarder liter drivstoff. Og mye av dette kommer mest sannsynlig til å forbli flytende drivstoff fram til 2050. Da er det viktig å sikre at biodrivstoff har best mulig klimaeffekt. Langsiktig politikk for å sikre økt produksjon av avansert biodrivstoff vil være en bærebjelke for å oppnå det. I dette vil det ligge muligheter for norsk industri gitt vårt ressursgrunnlag.

NP oppfordrer for øvrig KLD og Miljødirektoratet til å gjennomføre en evaluering av Norges innretting av biodrivstoffpolitikk for å vurdere om den er den mest hensiktsmessige til å fremme bærekraftig biodrivstoff med best mulig klimanytte. I dette vil det være nyttig med en vurdering av alternative metoder for å fremme bærekraftig biodrivstoff. Blant annet vil EUs krav om 6 % reduserte livsløpsutslipp av klimagasser fra drivstoff solgt til veitransport og ikke-veigående maskiner i 2020, bidra til å fremme bærekraftig biodrivstoff med best mulig klimanytte.

4. Infrastruktur og distribusjon av biodrivstoff

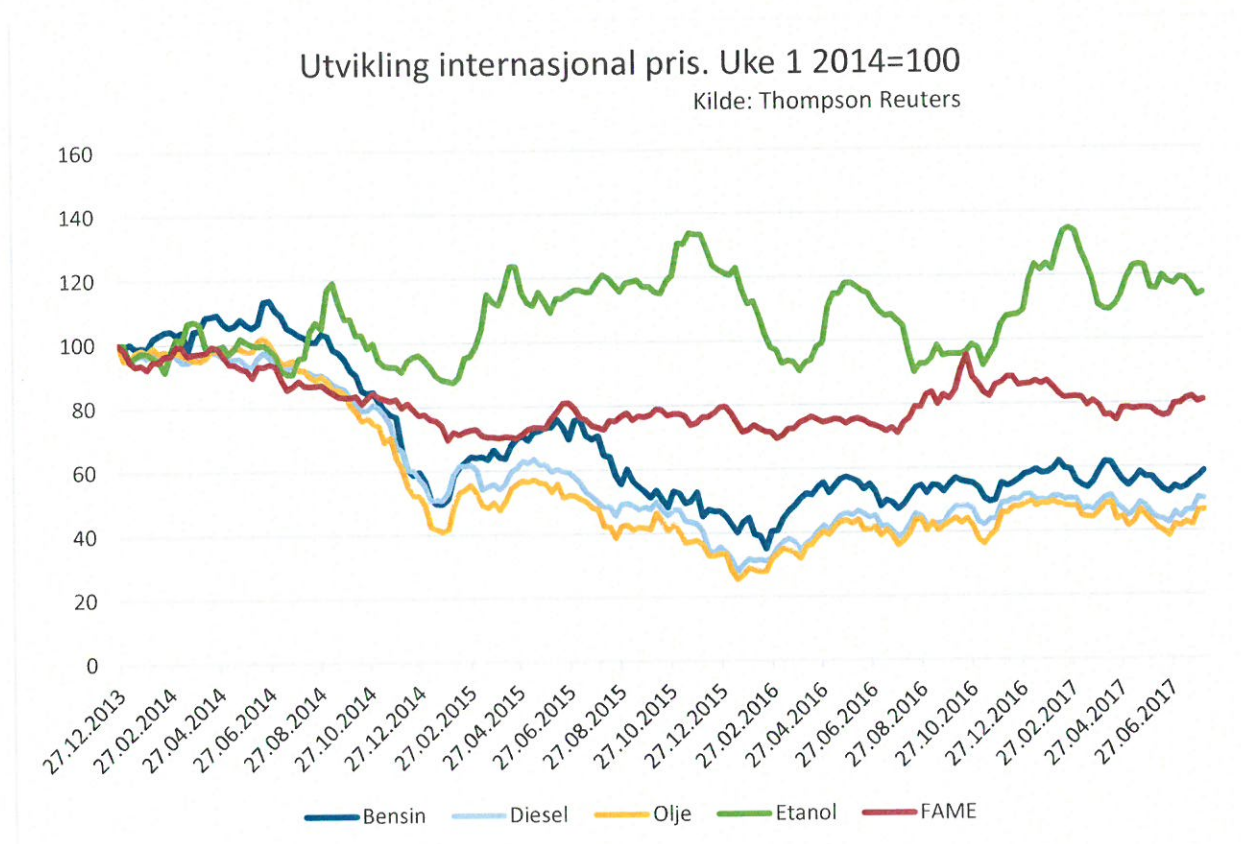
Gjennomsnittlig transportavstand og transportkostnad vil ikke endre seg ved økt innblanding av biodrivstoffprodukter i produkter som tilbys massemarkedet. Dette vil derimot ikke være tilfellet for drivstoffer som krever ny kvalitet. For disse vil det være knyttet ny infrastruktur, økte transportkostnader og transportavstander.

Dagens infrastruktur for diesel er forenlig med økt innblanding av biokomponenter. Det vil dermed ikke medføre logistiske merkostnader ved at økt omsetningskrav fører til økt bruk av

biokomponenter til diesel. Dette er derimot ikke gjeldende ved innføring av E10. Høringsnotatet forutsetter at det kun vil bli solgt E10 i 2020, noe som ikke er troverdig da erfaring fra andre land med E10 viser en annen historie. For nærmere beskrivelse av dette viser NP til vedlagte innspill til Miljødirektoratet datert 21. juni d.å., i forbindelse med kartlegging av barrierer ved innføring av E10.

5. Samfunnsøkonomiske virkninger ved 16 % i 2020

Kostnadsbildet som tegnes i høringsnotatet baserer seg på svært usikre anslag. Det å se tre år fram mht. prisbildet på ulike produkter er svært utfordrende. En av hoveddriverne bak internasjonal pris på bensin og diesel er oljeprisen. Den har fluktuert relativt mye de siste årene. Svært få så for seg fallet i oljeprisen på slutten av 2014 og inn i 2015. Ved framleggelse av statsbudsjettet for 2015 var det forventet at gjennomsnittlig oljeprisen for 2015 skulle være på 650 kroner fatet. Fasiten viser at den ble på 450 kroner fatet. Den internasjonale prisen på olje, bensin og diesel mer enn halverte seg fra sommeren 2014 til januar 2015. I samme periode falt den internasjonale prisen på etanol og biodiesel med mellom 10-20 %. I løpet av det siste året har den internasjonale prisen på olje, bensin og diesel økt med mellom 20-30 %, mens den internasjonale prisen på etanol og konvensjonell biodiesel har økt med nesten 10 %.



HVO er ikke med i grafen, da det ikke eksisterer offentlig prisstatistikk for HVO-produkter. Prisen settes i dag bilateralt mellom produsent og kjøper. HVO kan være fra 30 % til 60 % dyrere enn FAME.

Grafen over viser at etanolprisen i det internasjonale markedet har svingt mer enn for FAME siden 2014. Og at den nå har etablert seg på et høyere nivå enn ved begynnelsen av 2014. Prisutviklingen på FAME har vært jevnere, med en liten topp på slutten av 2016, men er nå etablert på et lavere nivå enn ved begynnelsen av 2014. Fossile produkter har på sin side etablert et prisleie på rundt 50 % av prisnivået ved begynnelsen av 2014.

Ut fra internasjonale priser mener NP at prisframskrivningene beskrevet i høringsnotatet er meget konservative, noe som gjør at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved økt omsetningskrav kan bli estimert for lavt. Høringsnotatet viser til priser basert på en rapport fra Rambøll fra 2016. Rambøll antar blant annet at prisen på HVO vil være flat fram mot 2030. En antakelse som NP mener er meget usikker. NP har også merket seg at prisen på konvensjonell bioetanol i høringsnotatet er estimert til 4,4 kroner per liter, mens Rambøll i sin beregning fra 2016 antar en pris på 6,7 kroner per liter i 2020. Det redegjøres ikke for hva som ligger til grunn for denne differansen. NP har for øvrig beregnet gjennomsnittlig pris på konvensjonell etanol i 2016 til om lag 4,8 kroner per liter.

NP mener at de samfunnsøkonomiske vurderingene som gjøres i høringsnotatet ville ha stått seg bedre ved alternative scenarier, hvor man synliggjør virkningen av ulike prisnivåer.

NP reagerer også på forutsetninger gjort ved beregninger av provenyvirkninger for staten. Der beskrives det at med en opptrapping av omsetningskravet til 16 % i 2020, vil store deler av biodrivstoff bli flyttet fra utenfor til innenfor omsetningskravet, med følgene at det pålegges veibruksavgift. Denne virkningen ser man bort ifra i høringsnotatet ved beregning av provenyvirkninger. Dette vil føre til en for lav beregning av statens provenyvirkning ved økt omsetningskrav.

6. Konklusjon

For bransjen er det sentralt at virkemidler er teknologinøytrale og langsiktige. NP mener at dagens bærekraftskriterier med fokus på biodrivstoffets klimanytte er det rette verktøyet for å sikre så klimaeffektivt biodrivstoff som mulig. Et virkemiddelapparat som ekskluderer spesifikke råstoffer bryter med en teknologinøytral tilnærming av virkemiddelapparatet, og kan føre til ineffektiv bruk av ressurser og biodrivstoff med lavere klimanytte. Virkemidlene må rettes inn mot klimaeffekten og sikre at biodrivstoffet er bærekraftig.

Norsk Petroleumsinstitutt er positiv til å innlemme ILUC direktivets råstoffliste del A og B i Annex IX i produktforskriften for å definere avansert biodrivstoff for omsetningskravet. NP gjør imidlertid oppmerksom på at vi mener at råstoffer for avansert biodrivstoff som er i dagens veileder for biodrivstoff (M-10) skal videreføres i den nye definisjonen for avansert biodrivstoff hvis disse ikke er i ILUCs Annex IX.

NP ser at store deler av omsetningskravet kan fylles med konvensjonelt biodrivstoff i 2020. Som høringsnotatet også understreker vil klimaeffekten være betydelig bedre ved økt bruk og tilgang av avansert biodrivstoff.

Økt omsetningskrav vil mest sannsynlig føre til økte drivstoffpriser for forbruker. Dette fordi biodrivstoff gjennomgående har høyere pris på det internasjonale markedet, samt på grunn av at mye av biodrivstoffvolumet flyttes fra utenfor til innenfor omsetningskravet, med følgen at det pålegges veibruksavgift på biodrivstoffet. I tillegg vil høyere omsetningskrav føre til økt etterspørsel etter knappe goder fra få tilbydere, noe som også er prisdrivende.

NP mener til slutt at høringsnotatet har for konservative anslag på både de samfunnsøkonomiske kostnader og på provenyvirknninger for staten ved økt omsetningskrav til 16 %.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt

Inger-Lise M. Nøstvik

Inger-Lise M. Nøstvik
Generalsekretær

Einar Gotaas

Einar Gotaas
Fagsjef