

# Vurdering av system for overoppfyllelse av omsetningskrav for biodrivstoff

Dato: 16.02.2021

## Bakgrunn og oppdrag

Avansert biodrivstoff reduserer klimagassutslipp når det erstatter fossilt drivstoff, men er også en knapp ressurs det er stor etterspørsel etter både i Norge og globalt. Norge har gjennom omsetningskravet for flytende biodrivstoff i veitransport et høyt forbruk av biodrivstoff per innbygger sammenliknet med de fleste andre europeiske land. Framover ligger bruken an til å øke ytterligere ved innføring av omsetningskrav også for anleggsdiesel og sjøfart fra 2022.

Miljødirektoratet har vurdert at klimaeffekten ved kjøp av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser i veitransport er svært begrenset fordi bruken av flytende biodrivstoff i veitransport er regulert av et omsetningskrav.<sup>1</sup> Basert på denne vurderingen har DFØ utarbeidet et forslag til nye innkjøpsråd for tungtransport, inkludert bussdrift.<sup>2</sup> DFØs anbefaling er nå å prioritere nullutslippsløsninger og biogass, og det anbefales ikke lenger å fremme flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser i veitransport. I kjølvannet av denne anbefalingen har en rekke transport- og drivstoffaktører fremmet ønske om at det etableres et system for overoppfyllelse av omsetningskravet i veitransport.<sup>3</sup> Bakgrunnen for deres ønske om et system utover omsetningskravet, er at flytende biodrivstoff er en sentral del av mange offentlige og private aktørers strategi for å oppnå fossilfri drift eller egne klimamål.

KLD ga så Miljødirektoratet et oppdrag der vi ble bedt om "å vurdere om muligheten for at bransjen selv kan etablere en ordning slik at biodrivstoff fra offentlige anskaffelser teller utenfor omsetningskravet. (...) Dersom Miljødirektoratets vurdering er at dette er mulig, vurderes det

---

<sup>1</sup> Biodrivstoff kjøpt gjennom offentlige anskaffelser innenfor veitransport blir i all hovedsak rapportert i oppfyllelsen av omsetningskravet for biodrivstoff, og har derfor ikke effekt på norske klimagassutslipp. Det finnes i dag ikke systemer for overoppfyllelse av omsetningskravet. <https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2VMUQJSS3HRVFBJUDVZJL3UTOND>

<sup>2</sup> <https://www.anskaffelser.no/nyhet/2020/09/gi-innspill-til-veiledning-om-klima-og-miljoennlig-biodrivstoff>

<sup>3</sup> Brev sendt til KLD fra Oslo kommune, Zero, Uno-X m.fl. [21. desember: Ber regjeringen sikre klimaeffekt for biodrivstoff - Oslo kommune.](#)



om dette også kan reflekteres i drivstoffmatrisen som eget nivå: "Biodrivstoff med slettet sertifikat får X poeng."»<sup>4</sup>

### Avgrensning av besvarelse

I dette notatet vurderer vi fordeler og ulemper ved opprettelse av et bransje- eller myndighetsstyrt system for bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet. Som et ledd i dette, drøfter vi også fordelene med å rendyrke omsetningskravet som virkemiddel for bruk av biodrivstoff i Norge. Vi legger til grunn i drøftingen at både omsetningskrav, offentlige anskaffelser og andre virkemidler for økt bruk av biodrivstoff, vil innrettes mot *avansert* biodrivstoff. Vurderingene i notatet er gjort med utgangspunkt i veitransport, som vi ble bedt om å vurdere, men vurderingene vil også gjelde for sjøfart og anleggsdiesel, hvor det tas sikte på å innføre omsetningskrav i 2022. Vurderingene gjelder primært flytende biodrivstoff (som HVO), men vil i utgangspunktet også gjelde for biogass dersom biogass blir innlemmet i omsetningskrav.

### Anbefaling

Vår anbefaling er at omsetningskrav rendyrkes som virkemiddel for bruk av flytende biodrivstoff, og at offentlige anskaffelser brukes målrettet til innfasing av løsninger som ikke er omfattet av omsetningskrav. For veitransport vil det si prioritering av fortrinnsvis nullutslippsløsninger og biogass i offentlige anskaffelser. Ved innføring av omsetningskrav for anleggsdiesel og sjøfart i 2022, bør det samme gjelde for disse markedene.

Bruk av flytende biodrivstoff inngår som et sentralt tiltak i mange aktørers klimastrategier. Selv om aktører kan få økte utfordringer med å nå egne klimamål på kort sikt, vurderer vi ulempene ved å innføre et system for overoppfyllelse av omsetningskravet som større enn fordelene (se utdypende vurdering lenger ned i notatet). Oppsummert er vår vurdering at

---

<sup>4</sup> Epost fra KLD til Miljødirektoratet 17.12.2020.



- Dagens bruk av flytende biodrivstoff er allerede stor og økende, og norsk bruk utgjør en betydelig del av global tilgang på avansert flytende biodrivstoff. Vår vurdering er at den globale etterspørselen mot 2030, inkl. den norske, er mer enn tilstrekkelig for å realisere nye produksjonsanlegg.
- Det er omsetningskrav og lignende statlige reguleringer som er grunnlaget for investeringsbeslutninger i ny produksjon av flytende biodrivstoff i Norge. Bruk utover omsetningskravet vil derfor etter vår vurdering ha liten eller ingen effekt på produksjon av flytende biodrivstoff.
- Innføringen av et slikt system vil trolig forsinke innfasingen av nullutslippsteknologi og biogass (som er særlig avhengig av andre virkemidler enn omsetningskrav) og føre til utvidelse av dieselmarkedet med fare for innlåsing av utslipp.
- Et slikt system innebærer at oppfølging av detaljerte bærekraftskrav hviler på den enkelte innkjøper som normalt ikke vil ha tilstrekkelig kompetanse til å følge opp dette. Rendyrking av omsetningskrav som virkemiddel vil sikre kvalifisert oppfølging av bærekraftskriterier som har vist seg å være viktig for å sikre klimanytte.
- System utover omsetningskravet innebærer å øke kompleksiteten og den administrative byrden i offentlige anskaffelser, bl.a. fordi det skal kunne dokumenteres og følges opp av innkjøpere at flytende biodrivstoff blir rapportert utenfor omsetningskravet.
- Omsetningskrav sikrer at kostnadene for økt bruk fordeles på alle brukerne av flytende biodrivstoff.
- Flytende biodrivstoff kan fremstå som en enkel og attraktiv løsning i dag, og det er en risiko for at aktørene f.eks. undervurderer fremtidige merkostnader for flytende biodrivstoff (som er forventet å øke fremover).

Dersom det likevel er ønskelig å bruke andre virkemidler i tillegg til omsetningskrav, som offentlige anskaffelser og lokal regulering gjennom f.eks. plan- og bygningsloven, bør det etableres et *myndighetsstyrt* system som sikrer klimaeffekten av disse virkemidlene, samt at bærekraftskriteriene blir oppfylt for alt biodrivstoff.

Ved eventuell etablering av et system for overoppfyllelse av omsetningskrav, anbefaler vi videre at det utvikles mekanismer for å justere ambisjonsnivået for omsetningskravene etter forventet effekt av de andre virkemidlene, ettersom avansert biodrivstoff er en begrenset ressurs.

### Omsetningskravet er i dag hovedvirkemiddelet for økt bruk av biodrivstoff

Gjennom omsetningskravet fastsettes et gitt minimumsnivå for omsetning av biodrivstoff, og krav til bærekraftsegenskaper for biodrivstoff reguleres gjennom forskrift. Nivået og innretningen av



omsetningskravet fastsettes politisk, og følges opp av Miljødirektoratet. I Klimameldingen foreslår regjeringen en vesentlig økning av flytende biodrivstoff mot 2030 ved å opprettholde dagens volum i veitrafikk og samtidig innføre nye omsetningskrav i anleggsdiesel og sjøfart. Omsetningskravet i luftfart kommer i tillegg. Dagens omsetningskrav i veitransport er allerede større enn planlagt produksjon av flytende biodrivstoff i Norge mot 2030. Biodrivstoff, særlig avansert, er et svært etterspurt produkt i Norge og EU, og lages av begrensede råstoff.

Norsk bruk av *avansert* biodrivstoff er med dagens omsetningskrav for veitransport ca. 350 mill. liter, som utgjør ca. 10 % av global produksjon.<sup>5</sup> Gitt at økning i fremtidige omsetningskrav skjer med avansert biodrivstoff, vil etterspørselen fra omsetningskrav i Norge kunne bli rundt 700 millioner liter *avansert* biodrivstoff i 2030.<sup>6</sup> Selv med økt produksjon vil altså norsk bruk fortsatt utgjøre en vesentlig andel av global produksjon av avansert biodrivstoff.

Det er mange fordeler ved å bruke omsetningskrav for å regulere bruken av biodrivstoff:

- **Økt bruk av flytende biodrivstoff kan styringseffektivt oppnås** gjennom endringer i omsetningskravet.
- **Kostnadene for økt bruk fordeles likt** på alle brukere av flytende drivstoff, i stedet for på enkelte offentlige aktører. Omsetningskrav har også potensielt små konsekvenser for statens inntekter fordi kravet kan innrettes slik at avgiftsinntekter opprettholdes.
- **Bærekraftskriterier og klassifisering av ulike typer råstoff reguleres treffsikkert** og på et overordnet nivå gjennom omsetningskravet. Kriteriene er basert på omfattende EU-prosesser og følges opp av spesialister i Miljødirektoratet.
- **Regulering gjennom omsetningskrav er effektivt for å stimulere økt produksjon.** Det er allerede et stort marked for flytende biodrivstoff i Norge og i EU. Dagens marked er i all hovedsak drevet frem av EU-reguleringer og nasjonale reguleringer (omsetningskrav e.l.). Det er den regulerte delen av biodrivstoffmarkedet som danner grunnlaget for investeringsbeslutninger i ny biodrivstoffproduksjon - ikke bare fordi det er den klart største delen av markedet, men også fordi det gir biodrivstoffprodusenter nødvendig forutsigbarhet.

---

<sup>5</sup> Ifølge CIT Industriell Energi AB var global produksjon av avansert biodrivstoff ca. 4 milliarder liter i 2020. De anslår 13-18 milliarder liter som anslag for mulig global produksjon i 2030. Kilder: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2020/november-2020/global-production-of-liquid-advanced-biofuels/>

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1420/m1420.pdf>

<sup>6</sup> Regneeksempel. Antatt 400 + 200 + 100 millioner liter flytende avansert biodrivstoff i hhv. veitransport, anleggsdiesel og sjøfart.



## Andre virkemidler kan ha stor effekt på bruken av biodrivstoff, men kan forsinke omstillingen av transportsektoren

I tillegg til omsetningskrav brukes eller kan det brukes andre virkemidler, som offentlige anskaffelser og lokale reguleringer for å fremme bruken av biodrivstoff. De andre virkemidlene er gjerne knyttet til lokale, regionale og nasjonale mål for spesifikke bransjer eller geografiske områder. Krav om fossilfri drift er et sterkt virkemiddel, og uten videre tilpasning vil kravet fremme den billigste og mest modne teknologien som oppfyller kravet, og det er i mange markedssegmenter fortsatt flytende biodrivstoff. Krav i offentlige anskaffelser for fossilfrie anleggsplasser og fossilfri kollektivtransport innen 2025, vil alene kunne innebære rundt 250 millioner liter biodrivstoff, som tilsvarer mer enn total bruk av flytende *avansert* biodrivstoff i veitrafikk i 2019.<sup>7</sup> I tillegg kommer volum fra andre virkemidler, f.eks. bruk av plan- og bygningsloven, som potensielt også kan ha stor effekt.

Utvikling av systemer for overoppfyllelse av omsetningskravet vil være nødvendig for at disse volumene biodrivstoff skal ha utslippseffekt nasjonalt. For en del kilder til klimagassutslipp vil det på kort sikt, særlig for eksisterende kjøretøy, fartøy og maskiner, heller ikke finnes andre fossilfrie alternativer enn flytende biodrivstoff. Vi ser at aktører vil kunne få økte utfordringer med å nå egne klimamål på kort sikt, uten et system for overoppfyllelse, dersom de har basert seg på stor bruk av flytende biodrivstoff.

Det er imidlertid flere ulemper med å stimulere til stor økning i bruken av flytende biodrivstoff gjennom andre virkemidler enn omsetningskrav, f.eks. gjennom offentlige anskaffelser i kombinasjon med system for overoppfyllelse av omsetningskrav:<sup>8</sup>

- **Kun biodrivstoff underlagt omsetningskrav er i dag omfattet av krav om oppfyllelse av bærekraftskriterier.** Det vil si at volum solgt utover omsetningskravene ikke må oppfylle EUs bærekraftskriterier, med mindre sluttkunde stiller krav om dette. Oppfølging av bærekraftskrav gjennom offentlige anskaffelser er allerede krevende for innkjøpere. Det krever spisskompetanse å stille de riktige bærekraftskravene i offentlige anbud, og det skjer i dag via anbefalinger fra Miljødirektoratet til DFØ, som så utarbeider anbefalinger til offentlige innkjøpere, som så stiller krav i kontrakter. Enda mer krevende er selve oppfølgingen av bærekraftskravene i løpet av kontraktsperioden, fordi det forutsetter god kjennskap til drivstoffmarkedet og til endringer i EUs bærekraftskriterier.

---

<sup>7</sup> Usikkert anslag. Her antatt at offentlige aktører direkte eller indirekte forbruker ca. 200 millioner liter anleggsdiesel/år, og at dagens bruk av biodiesel for offentlig bussdrift på ca. 50 millioner liter opprettholdes. Bruk av flytende biodrivstoff i veitrafikk i Norge var ca. 600 millioner liter i 2019, hvorav 230 millioner liter var *avansert*.

<sup>8</sup> Ulempene vil være de samme for biogass dersom biogass inkluderes i omsetningskrav.



- **Det gir negativ omstillingseffekt pga. forsinket innfasing av nullutslippsteknologier og biogass.** I NTP er det fastsatt ambisiøse mål<sup>9</sup> for innfasing av el, hydrogen og biogass. Spisset bruk av offentlige anskaffelser mot teknologier der bruken ikke er regulert gjennom omsetningskrav, vil være viktig for å fase inn og modne disse teknologiene. Stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser peker særlig på at krav i offentlige anskaffelser er hensiktsmessig der hvor anskaffelsen på en effektiv måte kan bidra til teknologiutvikling. Effekten på teknologiutvikling av å etterspørre flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser er etter vår vurdering meget begrenset.
- **Innelåsingeffekter:** Anskaffelser gjort i dag har virkning i lang tid fremover. Busskontrakter er gjerne opptil 10 år lange. Offentlige anskaffelser av nye dieselskjøretøy for bruk av flytende biodrivstoff innebærer å utvide markedet for flytende drivstoff.
- **Økte kostnader for flytende biodrivstoff og risiko for undervurdering av fremtidige kostnader, særlig innenfor veitransport.** Analyser i Klimakur 2030 viser at investeringskostnader forventes å falle betydelig for elektriske løsninger. For tunge elektriske kjøretøy viser analysene at de kan bli privatøkonomisk lønnsomme ift. *fossile* alternativer rundt 2025. Legges i stedet pris på flytende biodrivstoff til grunn, hvor fremtidige merkostnader forventes å øke, vil elektriske alternativer trolig være lønnsomt allerede i dag.<sup>10</sup> Fordi transportaktørene uttrykker sterkt ønske om å bruke flytende biodrivstoff, er det risiko for at bruken av flytende biodrivstoff likevel kan bli betydelig dersom det legges opp til bruk utover omsetningskravet. Dette kan blant annet skje fordi aktørene kan ha kortsiktig fokus, undervurderer fremtidige kostnader, i kombinasjon med at det offentlige som oppdragsgiver ofte bærer deler av risikoen for endringer i drivstoffkostnader i kontraktene.<sup>11</sup>
- **Økt kompleksitet og tilhørende administrative kostnader i offentlige anskaffelser.** Offentlige anskaffelser av transporttjenester er allerede komplekse. Mer målrettet fokus på el, hydrogen og biogass vil bidra til forenkling. Utvikling og bruk av et system for bruk av flytende biodrivstoff utover omsetningskrav kan komplisere offentlige anskaffelser ytterligere, og gi økte administrative byrder for innkjøperne, blant annet fordi det skal

---

<sup>9</sup> "Nye bybusser i 2025 skal være nullutslippskjøretøy eller bruke biogass, innen 2030 skal nye tyngre varebiler, 75 pst. av nye langdistansebusser og 50 pst. av nye lastebiler være nullutslippskjøretøy. Innen 2030 skal varedistribusjonen i de største bysentra tilnærmet være nullutslipp." <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/sec11>

<sup>10</sup> Nye prisanalyser på biodrivstoff fra Argus viser økte priser for biodrivstoff i dag og mot 2030. Gitt dagens CO<sub>2</sub>-avgiftsnivå, viser Argus-analysen at flytende avansert biodrivstoff i dag er mellom 7-10 kroner dyrere enn autodiesel på pumpa, inkludert avgifter. (Beregnet pumpepris inkluder innblanding av biodrivstoff iht. omsetningskravet. Avgifter på 2020-nivå.) Merkostnaden er estimert til å øke til mellom 9-14 kroner i 2030.

<sup>11</sup> Blant annet reguleres biodrivstoffpriser i offentlige anskaffelser i økende grad med SSBs biodieselindeks. Det innebærer i praksis at oppdragsgiver tar regningen når prisen går opp. Prisøkninger som en følge av endrede rammevilkår (f.eks. klassifisering av råstoff) er også en klausul som blir brukt for å overføre prisrisiko fra oppdragstaker (transportselskap) til oppdragsgiver.



kunne dokumenteres og følges opp av innkjøpere at deres anskaffede partier med flytende biodrivstoff blir rapportert utenfor omsetningskravet.

## **Virkemidler utover omsetningskravet har ikke effekt på totalt volum avansert biodrivstoff med mindre det utvikles systemer for overoppfyllelse av omsetningskravene**

Dersom det er ønskelig å kombinere omsetningskrav i alle deler av transportsektoren med andre virkemidler for bruk av biodrivstoff, og gitt at de andre virkemidlene skal bidra til å redusere norske klimagassutslipp, vil det måtte utvikles systemer for overoppfyllelse av omsetningskravene.<sup>12</sup>

Systemer for overoppfyllelse kan enten være bransjestyrt eller myndighetsstyrte. Under skisserer vi i grove trekk hvordan slike systemer kan se ut. Vi understreker at begge systemene må utredes nærmere før eventuell implementering.

### **Bransjestyrt system**

Vi har ikke hatt dialog med drivstoffbransjen om et ev. bransjestyrt system, men vi kan anta at kjernen i et slik system ville være at biodrivstoff solgt til aktører som eksplisitt ber om det, ikke blir rapportert i oppfyllelsen av omsetningskravet. Videre må drivstoffomsetterens revisor kontrollere at volum solgt utover omsetningskravet ikke rapporteres i oppfyllelse av omsetningskravet, altså at dobbelttelling av volum biodrivstoff unngås. Systemet kan også inkludere at revisor får ansvar for kontroll av oppfyllelse av bærekraftskriterier for volum også utover omsetningskravet, som det ikke er krav om i dag. En variant av et rent bransjestyrt system er at volumene også rapporteres frivillig til Miljødirektoratet. Det vil si at alle innkjøpte partier blir rapportert og kategorisert etter om de er omsatt innenfor eller utenfor omsetningskravet.

Et bransjestyrt system kan muligens relativt raskt settes opp, dersom drivstoffbransjen selv ønsker det. Det er imidlertid mange ulemper med et bransjestyrt system, etter vårt syn. Blant annet vil ikke Miljødirektoratet ha en kontrollfunksjon i dette systemet, og det vil fullt og helt være basert på tillit til drivstoffomsetterne og til deres revisorer. Det vil være den største svakheten ved et slikt system. Miljødirektoratets erfaring er at både omsettere og revisorer har

---

<sup>12</sup> Svært store avgiftsfritak, f.eks. fritak for både veibruksavgift og CO<sub>2</sub>-avgift på 2000,-/tonn CO<sub>2</sub> vil kunne gjøre avansert biodrivstoff lønnsomt utover omsetningskravet. Tidligere fritak for veibruksavgift hadde primært effekt på bruken av konvensjonelt biodrivstoff.



betydelig behov for veiledning, og i et bransjestyrt system vil ikke Miljødirektoratet eller andre statlige myndigheter ha en formell kontrollfunksjon eller veiledningsplikt. Et bransjesystem vil også øke risikoen for smutthull og at det gjøres feil ved at biodrivstoffregimet gjøres enda mer komplekst, i tillegg til at oppfyllelse av bærekraftskrav ikke blir lovfestet.

## Myndighetsstyrt system

Dersom det skal innføres et system utenfor omsetningskravet, er et myndighetsstyrt system etter vårt syn en bedre løsning.

Et myndighetsstyrt system kan innebære endringer i forskrift, for eksempel slik at partier 100 % eller høyinnblandet biodrivstoff solgt til sluttkunde ikke kan rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet. En annen mulighet kan være å forskriftsfeste rapporteringsplikt på volum solgt utover omsetningskravet, og sikre mulighet for å føre tilsyn med denne rapporteringen. Ved en eventuell endring av forskrift vil det også være mulig å forskriftsfeste krav om oppfyllelse av bærekraftskriterier for alt biodrivstoff, også det som selges utover omsetningskravet.

Et myndighetsstyrt system kan sikre bedre kontroll over biodrivstoff solgt utover omsetningskravene, og at det samme regelverket for bærekraftskriterier vil kunne gjelde for alt biodrivstoff. Et slikt system vil imidlertid ikke løse alle utfordringene med kontraktsoppfølging for sluttkunde, da rapporteringen til Miljødirektoratet må være på overordnet nivå, ikke for hver enkelt kontrakt. Har f.eks. en sluttkunde stilt krav om bruk av avansert biodrivstoff, vil altså ikke Miljødirektoratet kunne undersøke om den har fått det, kun basert på rapporteringen. Opprettelse og oppfølging av et myndighetsstyrt system vil potensielt innebære en betydelig økning i ressursbruk hos Miljødirektoratet, særlig dersom det legges opp til at store deler av biodrivstoffbruken i Norge skal skje gjennom offentlige krav utenfor omsetningskravene.

## Omsetningskravene bør ses i sammenheng med effekten av andre virkemidler

Ved eventuell etablering av systemer for overoppfyllelse av omsetningskrav, vil den totale bruken av flytende biodrivstoff kunne bli betydelig høyere enn det som er gitt av eksisterende eller planlagte omsetningskrav i Norge. Som vist, vil omsetningskravene i Norge alene kunne utgjøre en betydelig del av global produksjon av flytende avansert biodrivstoff mot 2030. Det bør derfor utvikles mekanismer for kunne justere ambisjonsnivået i omsetningskravene etter forventet effekt av de andre virkemidlene.