

System for flytende biodrivstoff utover omsetningskrav

Svar på oppdrag om å utrede og vurdere system for
bruk av biodrivstoff utover statlige omsetningskrav



Kolofon

Tittel – norsk og engelsk: System for biodrivstoff utover omsetningskravene. Svar på oppdrag om å utrede og vurdere system for bruk av biodrivstoff utover statlige omsetningskrav.

Use of biofuels outside of bio-mandates.

Sammendrag – summary:

KLD har bedt Miljødirektoratet om å utrede et rapporteringssystem for avansert biodrivstoff som selges til veitrafikk og ikke-veigående maskiner utover omsetningskravet. Formålet med systemet er at enkeltaktørers bruk av 100 % eller høyinnblandet avansert biodrivstoff som oppfyller bærekraftkriteriene i produktforskriften, og som ikke er lagd av råstoff med avskogingsrisiko, skal kunne bidra til bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet og redusere nasjonale klimagassutslipp.

Miljødirektoratet er også bedt om å vurdere hvorvidt et slikt system kan gi grunnlag for å endre Miljødirektoratets anbefaling til DFØ om å prioritere nullutslipp og biogass i offentlige anskaffelser. I tillegg blir det vurdert hvordan lokal bruk av flytende biodrivstoff ev. kan inkluderes i klimagassregnskapet for kommuner.

Å supplere dagens innkjøpsanbefaling med en statlig innkjøpsveiledning kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Dette er etter vår vurdering juridisk gjennomførbart og vil kunne utbedre noen svakheter med dagens praksis. En slik veiledning bør utredes og eventuelt operasjonaliseres av DFØ.

Vi anser at for flytende biodrivstoff er det mest hensiktsmessig at dette fremmes med omsetningskrav for å redusere utslipp fra gjenværende drivstofforbruk. Slik supplerer det andre utslippsreduserende virkemidler innenfor transportsektoren.

Utførende institusjon (institusjonen er ansvarlig for innholdet i rapporten):

Miljødirektoratet

Forfatter(e): Torkil Dyb Remøy, Tonje Johnsen, Kevin Skogen Vonn Ripe, Hanna Elisabeth Thorsen, Thea Johnsen

Oppdragstakers prosjektansvarlig: Anna von Streng Velken

Kontaktperson i Miljødirektoratet: Torkil Dyb Remøy

M-nummer:M-2497 | 2023

År: 2023

Sidetall: 43

Utgiver: Miljødirektoratet

Emneord: Biodrivstoff, omsetningskrav, anskaffelser, klimaeffekt

Subject words: Biofuels, bio-mandate, procurements, GHG effect

Innhold

SAMMENDRAG.....	4
SYSTEM FOR BIODRIVSTOFF UTOVER OMSETNINGSKRAVENE	4
BAKGRUNN	5
VURDERING AV VIRKEMIDLER.....	6
KONSEKVENSER	8
1. BAKGRUNN	11
1.1. OM OPPDRAGET	11
1.2. INVOLVERING	13
1.3. OM FLYTENDE BIODRIVSTOFF OG NORGES BRUK	13
1.4. DAGENS RAPPORTERINGSREGIME FOR FLYTENDE BIODRIVSTOFF I OMSETNINGSKRAV.....	15
2. DAGENS BRUK AV BIODRIVSTOFF UTOVER STATLIGE OMSETNINGSKRAV	18
2.1 DAGENS PRAKSIS FOR KJØP AV BIODRIVSTOFF UTOVER OMSETNINGSKRAVET FOR VEITRAFIKK	18
2.2 BIODRIVSTOFF UTOVER OMSETNINGSKRAV I NASJONALT KLIMAGASSREGNSKAP.....	21
2.3 BIODRIVSTOFF I KLIMAGASSREGNSKAPET FOR KOMMUNER	21
2.4 OPPSUMMERING AV UTFORDRINGER MED DAGENS PRAKSIS FOR BIODRIVSTOFF UTOVER OMSETNINGSKRAVET:	22
3. MULIGE STATLIGE VIRKEMIDLER FOR Å FORBEDRE KJØP UTOVER OMSETNINGSKRAVET.....	24
3.1. STATLIG INNKJØPSVEILEDNING FOR KJØP AV FLYTENDE BIODRIVSTOFF UTOVER OMSETNINGSKRAVET .	24
3.2. FORSKRIFTSFESTET RAPPORTERINGSADGANG TIL MILJØDIREKTORATET.....	27
3.3. OPPFYLLELSE AV BÆREKRAFTSKRITERIER SOM VILKÅR FOR AVGIFTSFRITAK.....	32
3.4. HVORDAN INKLUDERE BIODRIVSTOFF UTOVER OMSETNINGSKRAVET I KLIMAGASSREGNSKAPET FOR KOMMUNER.....	32
4. KONSEKVENSER.....	34
4.1 NASJONALE KLIMAGASSUTSLIPP	34
4.2 OMSTILLING AV TRANSPORTSEKTOREN	36
4.3 ADMINISTRATIVE KOSTNADER	38
4.4 KONTROLL MED BÆREKRAFTSEGENSKAPER.....	39
4.5 EFFEKTEN PÅ PRODUKSJON AV BIODRIVSTOFF	39
5. ANBEFALER FORTSATT AT FLYTENDE BIODRIVSTOFF IKKE INKLUDERES I OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	41

Sammendrag

System for biodrivstoff utover omsetningskravene

Om oppdraget

KLD har bedt Miljødirektoratet om å utrede et rapporteringssystem for avansert biodrivstoff som selges til veitrafikk og ikke-veigående maskiner utover omsetningskravet. Formålet med systemet er at enkeltaktørers bruk av 100 % eller høyinnblandet avansert biodrivstoff som oppfyller bærekraftkriteriene i produktforskriften, og som ikke er lagd av råstoff med avskogingsrisiko, skal kunne bidra til bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet og redusere nasjonale klimagassutslipp.

Miljødirektoratet er også bedt om å vurdere hvorvidt et slikt system kan gi grunnlag for å endre Miljødirektoratets anbefaling til DFØ om å prioritere nullutslipp og biogass i offentlige anskaffelser. I tillegg blir det vurdert hvordan lokal bruk av flytende biodrivstoff ev. kan inkluderes i klimagassregnskapet for kommuner.

Stort behov for omstilling til nullutslippsteknologi i transportsektoren

Det er behov for omstilling til nullutslippsteknologi i transportsektoren. Miljødirektoratet har ikke funnet grunnlag for å endre anbefalingen til DFØ om å prioritere nullutslipp, eventuelt biogass, i offentlige anskaffelser. Vi anser at for flytende biodrivstoff er det mest hensiktsmessig at dette fremmes med *omsetningskrav* for å redusere utslipp fra gjenværende drivstofforbruk. Slik supplerer det andre utslippsreduserende virkemidler innenfor transportsektoren. Omsetningskravet er styringseffektivt ved at det kan økes eller nedjusteres etter behov for å nå mål om nasjonale utslippsreduksjoner.

Statlig innkjøpsveiledning kan være et hensiktsmessig virkemiddel

Det ble gjennomført en innspillsrunde og møter med interessenter for å kartlegge dagens praksis for bruk av biodrivstoff utenfor omsetningskrav og ønsker for endringer. Vi har vurdert ulike virkemidler opp mot det vi ser som utfordrende med dagens praksis. Vi har ikke funnet en innretning som både er juridisk gjennomførbar og samtidig imøtekommer alle ønsker eller løser alle utfordringer med dagens praksis.

Å supplere dagens innkjøpsanbefaling med en statlig innkjøpsveiledning kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Dette er etter vår vurdering juridisk gjennomførbart og vil kunne utbedre noen svakheter med dagens praksis. En slik veiledning bør utredes og eventuelt operasjonaliseres av DFØ.

Omsettere av drivstoff har i dag adgang til frivillig å inkludere volum utover omsetningskravet til Miljødirektoratet ved rapportering på omsetningskravet. Bedre tilrettelegging for å skille ut volumene som er solgt utover omsetningskravet i

rapporteringen til Miljødirektoratet, kan supplere en eventuell innkjøpsveiledning. Dette kan bidra til forbedret statistikk og gi økt deling av informasjon.

Bakgrunn

Det er allerede betydelig bruk av biodrivstoff i Norge gjennom omsetningskrav

Bruk av biodrivstoff som erstatning for fossilt drivstoff er et sentralt tiltak for å nå den norske klimaforpliktelsen for ikke-kvotepliktig sektor mot 2030. I dag er det omsetningskrav for flytende biodrivstoff for veitrafikk og luftfart. Fra 1. januar 2023 innføres det også omsetningskrav for ikke-veigående maskiner. I tillegg er det i statsbudsjett for 2023 foreslått at omsetningskrav for innenriks sjøfart innføres fra 1. juli 2023.

Det blir produsert lite avansert flytende biodrivstoff i Norge i dag. Det anslåtte potensialet for ny norsk produksjon av avansert biodrivstoff mot 2030 er langt under anslått bruk av flytende biodrivstoff i 2030.

Det er stort behov for tiltak som reduser totalt drivstofforbruk

Den langsiktige omstillingen av transportsektoren bør innebære å vesentlig redusere det totale drivstofforbruket, gjennom blant annet tiltak som gir redusert transportbehov, effektivisering og overgang til nullutslippsløsninger, som batterielektriske løsninger.

Selv med rask innfasing av andre klimatiltak, vil det gjenstå betydelige mengder drivstoff i transportsektoren. Det er dermed et behov for alternative drivstoff, som biodrivstoff, også på lang sikt.¹

Det kjøpes allerede biodrivstoff utover omsetningskravet

Det har i de senere årene utviklet seg en todeling av markedet for 100 prosent biodrivstoff: et marked innenfor og et marked utover omsetningskravet. For markedet utover omsetningskravet stiller sluttkunden krav om at biodrivstoff ikke skal rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet med begrunnelse i at kjøpet skal bidra til økt bruk av biodrivstoff i Norge.

Gjennomgang av dagens bransjestyrte praksis, der drivstoffomsettere tilbyr biodrivstoff utover omsetningskravet som en respons på krav fra innkjøpere, viser at det i utgangspunktet allerede er mulig å stille kontraktskrav om avansert biodrivstoff som skal oppfylle EUs bærekraftskriterier, og som ikke skal rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet. Slik omsetning av biodrivstoff skal rapporteres til Skatteetaten og det fanges opp i det nasjonale utslippsregnskapet.

¹ Se f.eks. [Kraftbehov til transport: Nullutslippsscenarioer for 2050 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

Det kan imidlertid trekkes frem følgende utfordringer med dagens praksis for kjøp utover omsetningskrav: innkjøperne har begrenset kjennskap til omsetningskrav, kontraktskrav og oppfølging av bærekraft er ofte mangelfull. I tillegg inngår ikke lokale anskaffelser i det kommunale klimaregnskapet og detaljer om biodrivstoffet fanges ikke opp i nasjonal statistikk.

Mulig geografisk fordeling i klimaregnskapet for kommuner ved gode datakilder

Biodrivstoff utover omsetningskravet blir ikke geografisk fordelt i klimagassregnskapet for kommuner i dag, men en fordeling kan gjøres dersom det finnes lokale datakilder på et detaljnivå og format som egner seg for formålet.

For at biodrivstoff utover omsetningskravet skal kunne geografisk inkluderes i klimagassregnskap for kommuner må det innrapporteres eller innhentes mer data enn det som er tilgjengelig per i dag. Eventuell deling av detaljerte salgskontrakter fra omsettere vil kunne være tilstrekkelig, og/eller detaljert informasjon fra kommuner som kjøper inn biodrivstoff utover omsetningskravet. Det vil være en generell utfordring at biodrivstoffet ikke alltid brukes i samme kommune som det omsettes. Databehovet vil kunne variere med hvor bruken skjer (f.eks. anleggsplass vs. veitrafikk). Slik rapportering vil kreve ekstra ressurser både hos kommuner og omsettere som skal rapportere og hos Miljødirektoratet, som skal prosessere og kvalitetssikre dataene for utslippsberegningene.

Vurdering av virkemidler

Statlig innkjøpsveiledning kan forbedre dagens praksis

For å adressere utfordringene med dagens praksis og svare på bestillingen om å utvikle et system for biodrivstoff utover omsetningskravet, vil statlig innkjøpsveiledning være et mulig virkemiddel. Selv om statlige innkjøpsveiledninger er innrettet mot offentlige aktører, er det anledning for private aktører å benytte samme metodikk i sine anskaffelser av biodrivstoff.

Miljødirektoratet gir miljøfaglige råd til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). DFØ kan vurdere å inkludere kravene i sin veiledning rettet mot aktører som ønsker flytende biodrivstoff utover omsetningskravet.

Mulige kontraktskrav som kan stilles for aktører som vil kjøpe flytende biodrivstoff, er krav om at biodrivstoffet ikke rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskrav, revisorkontroll, oppfyllelse av bærekraftskriterier og bruk av avansert biodrivstoff. Det anbefales at aktuelle innkjøpere bruker mer ressurser på kontraktsoppfølging enn det som er praksis i dag. Kontraktskravene kan bidra til å sikre bedre kvalitet på drivstoffet og at volumet som anskaffes ikke rapporteres som en del av statlige omsetningskrav. Bruken av mer ressurser

til dette må også vurderes opp mot §1 i LOA om effektiv bruk av samfunnets ressurser og om dette er hensiktsmessig bruk av en innkjøpers tid, ressurser og kompetanse.

Det kan også stilles krav i kontrakt om at detaljer om drivstoffet som benyttes skal deles med Miljødirektoratet, slik at nasjonal statistikk blir mer utfyllende. Miljødirektoratet vil ikke ha tilsynsmulighet med slike rapporteringer, og heller ikke ha en rolle for å kontrollere at vilkår i en anskaffelse er oppfylt.

Effekten av veiledningen er avhengig av i hvilken grad den blir fulgt av både offentlige og private innkjøpere. Erfaringer tilsier at mange, men langt fra alle, innkjøpere vil benytte seg av de anbefalte kontraktskravene. Innsjillsrunden viser også at selv internt i en kommune, kan kravene til biodrivstoff være stilt forskjellig. Å følge innkjøpsveiledningen er frivillig, og slik sett i tråd med føringer i oppdraget.

Videreutvikling av dagens praksis med statlig innkjøpsveiledning, vil gi økt sikkerhet for at anskaffelsene faktisk fører til nasjonale utslippsreduksjoner; både gjennom at flere innkjøpere stiller krav om at biodrivstoffet skal komme i tillegg til omsetningskravet, og ved å redusere muligheten for at omsetterne misforstår dette kravet.

Forskriftsfesting av rapportering synes ikke hensiktsmessig

Salg av biodrivstoff utover omsetningskravet er utløst av sluttkunder som stiller krav om at biodrivstoffet ikke skal brukes i oppfyllelsen av omsetningskravet. Eventuelle bærekraftskrav til biodrivstoffet må også avtales mellom partene. Ansvar for at slike krav etterleves reguleres i kontrakt og påhviler avtalepartene å oppfylle. Miljødirektoratet har ikke hjemmel til å kontrollere slike privatrettslige avtaler.

For at Miljødirektoratet skal kunne kontrollere at biodrivstoff kommer utover omsetningskravet, må det forskriftsfestes et rapporteringssystem som innebærer dokumentasjonsplikt på *alle* salgskontrakter. Et slikt krav vil imidlertid innebære et dokumentasjonskrav som langt overgår rapporteringen på omsetningskravet i dag. Det kan videre stilles spørsmål ved om manglende overholdelse av en slik servicefunksjon, som kontrollen ville innebåret, kunne medført at Miljødirektoratet ble holdt økonomisk ansvarlig. Vi anser derfor et krav om innrapportering av salgskontrakter som et uønsket og lite realistisk alternativ.

Et alternativ er å forskriftsfeste generell rapporteringsplikt for biodrivstoff utover omsetningskravet. Ved forskriftsfesting av et slikt krav, vil Miljødirektoratet motta rapportering om bruk av biodrivstoff på et overordnet nivå nasjonalt, ikke knyttet til hver enkelt avtale. Dette ville gi en mer helhetlig statistikk over biodrivstoffbruken i Norge. Miljødirektoratet vil imidlertid ikke kunne føre kontroll med volum utover omsetningskravet. Tilsynshjemmelen etter produktforskriften er begrenset til

gjennomføring av forskriften. Krav til biodrivstoffet *utover* omsetningskravet, som at det skal oppfylle bærekraftskriteriene, må derfor følge av produktforskriften.

Det er imidlertid krevende å forskriftsfeste konkrete bærekraftskrav til biodrivstoff utover omsetningskravet uten at det reiser spørsmål om det vil utgjøre en skjult handelshindring; krav om at biodrivstoff utover omsetningskravet skal være avansert og oppfylle EUs bærekraftskriterier, vil innebære at ikke-bærekraftig biodrivstoff ikke kan omsettes i Norge. Konvensjonelt biodrivstoff vil i så tilfelle bare kunne omsettes innenfor omsetningskravet. En slik regulering antas å være i strid med EØS-avtalens forbud mot importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning. Vi har imidlertid ikke gått grundig inn i dette spørsmålet. Det vil kreve en mer utførlig juridisk utredning, hvor det også vurderes hvorvidt det likevel kan tillates ut fra miljøhensyn i henhold til EØS-avtalen artikkel 13.

Forskriftsfesting av rapportering for volum omsatt utover omsetningskravet synes følgelig ikke formålstjenlig i denne omgang.

Oppfyllelse av bærekraftskriterier som vilkår for avgiftsfritak

Hvis målet er at biodrivstoff utover omsetningskravene skal oppfylle bærekraftskriteriene og være avansert biodrivstoff, er det trolig mer treffsikkert å stille det som vilkår for avgiftsfordeler enn virkemidlene vi har utredet her. I Sverige gjøres det slik at EUs bærekraftskriterier må være innfridd for å få fritak fra CO₂-avgift og energiavgift, fordi fritaket er ansett som en støtteordning. Gjeldende tolkning i Norge er at biodrivstoff ikke er *omfattet av* CO₂-avgift, og det skal derfor ikke regnes som en støtteordning.

Konsekvenser

Statlig innkjøpsveiledning gir trolig økt bruk av biodrivstoff

Hvor stor den økte bruken som følge av statlig innkjøpsveiledning vil kunne bli, er svært krevende å anslå. Økningen vil henge sammen hvordan veiledningen tolkes. Statlig veiledning kan forstås som en anbefaling om å kjøpe 100 prosent flytende biodrivstoff, mens hovedformålet er å gi innkjøpere og beslutningstakere større trygghet for at anskaffelsen gjennomføres på en forsvarlig måte.

Kommuner og andre enkeltaktørers klimatiltak spiller utvilsomt en svært viktig rolle for å kutte klimagassutslipp i Norge, og kjøp av 100 prosent eller høyinnblandet biodrivstoff kan være viktig for enkeltaktører med svært ambisiøse klimamål på kort og mellomlang sikt. Omstillingseffekten av bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet er imidlertid trolig begrenset.

Omstillingen kan forsinkes hvis biodrivstoff utover omsetningskrav fortrenger andre klimatiltak

Omstillingseffekten av bruk av 100 prosent eller høyinnblandet flytende biodrivstoff avhenger av om denne bruken skjer *i stedet for* eller *i tillegg til* innfasingen av nullutslippsløsninger og biogass i transportsektoren.

Noen aktører har trukket frem at innfasingen av andre løsninger trolig går raskere når også flytende biodrivstoff fremmes med andre virkemidler enn omsetningskrav.

Miljødirektoratets vurdering er at selv om dette kan stemme i enkelttilfeller, vil det fra et nasjonalt perspektiv, sett over tid, trolig svekke omstillingen dersom flytende biodrivstoff skal konkurrere direkte med nullutslippsløsninger.

I stedet for å stille krav om 100 prosent fossilfritt, med mål om å få mest mulig nullutslippsløsninger, mener vi det er mer hensiktsmessig å stille krav om, eller premiering av, helt eller delvis utslippsfri transport eller byggeplass, samtidig som omsetningskrav sørger for at fossilt drivstoff i eksisterende kjøretøy og maskinpark blir erstattet med fornybart drivstoff.² Hvis det ikke er mulig å stille krav om nullutslipp, kan nullutslipp vektes høyt slik at det likevel blir en høy andel nullutslipp. Biogass, som ikke er omfattet av omsetningskrav, kan være et supplement der nullutslipp ikke er tilgjengelig eller er uforholdsmessig dyrt i dag.

Biodrivstoff utover omsetningskrav har trolig begrenset effekt på produksjon av biodrivstoff

Omsetningskrav og lignende statlige reguleringer er viktigste virkemiddel for å fremme ny produksjon av flytende biodrivstoff. Bruk utover statlige omsetningskrav forekommer, men er svært begrenset i dag, ikke bare i Norge. Fordi denne delen av markedet er drevet frem av avgiftsfordeler, offentlige anskaffelser, mv. oppfattes den som mindre forutsigbar og langsiktig av biodrivstoffprodusenter.

Kjøp utover omsetningskrav er administrativt krevende

Innkjøp av biodrivstoff utover omsetningskrav innebærer generelt sett ekstra behov for administrative ressurser samlet sett, sammenlignet med at bruk av biodrivstoff kun fremmes gjennom statlige omsetningskrav. For kjøp *utover* omsetningskravet må hver enkelt innkjøper stille og følge opp detaljerte bærekraftskrav som allerede er statlig regulert *innenfor* omsetningskravet.

Det er ressurskrevende for innkjøpere å bygge opp tilstrekkelig kunnskap for å gjøre gode anskaffelser av flytende biodrivstoff – selv med statlig veiledning. Statlig veiledning vil redusere den administrative byrden for innkjøpere som ellers ville utviklet egne kontraktskrav.

² Se mer detaljert beskrivelse av mulig utforming av graderte nullutslippskrav i Miljødirektoratet (2022). "Svar på oppdrag om utredning av lovhjemmel for klimakrav til bygge- og anleggsplasser"

Som en del av den skisserte innkjøpsveiledningen anbefales det at innkjøpere bruker mer ressurser på kontraktsoppfølging enn det som er vanlig i dag. Støtte til kontraktsoppfølging, utvikling og formidling av kontraktskrav vil også innebære økt ressursbehov for Miljødirektoratet og DFØ.

Trolig forbedret oppfølging av bærekraftsegenskaper

Den statlige veiledningen, i den grad den blir fulgt, vil bidra til å redusere bærekraftsrisikoen forbundet med kjøp av biodrivstoff. Gitt at rådet om å stille krav om avansert biodrivstoff også følges, vil bruken av konvensjonelt biodrivstoff eller biodrivstoff med ILUC-risiko også reduseres, sammenlignet med i dag. Økt bruk av avansert biodrivstoff på bekostning av konvensjonelt biodrivstoff er positivt for globale klimagassutslipp og har miljømessige positive effekter.

Det er likevel viktig å understreke at ansvaret for oppfølging og kravstilling ligger hos innkjøper, som normalt ikke har spisskompetanse på biodrivstoff. Dersom bruken utover omsetningskravene øker fremover som en følge av statlig veiledning, kan derfor risikoen for mangelfull oppfølging av bærekraftsegenskaper øke sammenlignet med i dag.

1. Bakgrunn

1.1. Om oppdraget

I forbindelse med høring om økning i omsetningskravet til veitrafikk og anmodningsvedtak om avgiftsfritak for rent avansert biodrivstoff, har flere aktører etterlyst et system for rapportering på bærekraftskriterier for biodrivstoff solgt utenom omsetningskravet. Stortinget fattet av den grunn følgende vedtak (nr. 837) i budsjettavtalen med SV om revidert nasjonalbudsjett:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med tilsvarende modell som Sverige for Norge for avansert biodrivstoff, og snarest mulig utarbeide et rapporteringssystem for bruk av bærekraftig biodrivstoff utover omsetningskravet, som oppfyller bærekraftskriteriene for biodrivstoff, og som ikke inneholder biodrivstoff med avskogingsrisiko. Dersom Sverige i prosessen med EU-kommisjonen ikke får gjennomslag for den foreslåtte modellen, bes regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til ny modell»

For å følge opp delen av Stortingets anmodningsvedtak som etterlyser et rapporteringssystem, har KLD bedt Miljødirektoratet om å utrede et rapporteringssystem for avansert biodrivstoff som selges til veitrafikk og ikke-veigående maskiner utenfor omsetningskravet.³ I oppdragsbrevet fra KLD er det definert at formålet med systemet er at enkeltaktørers bruk av 100 % eller høyinnblandet avansert biodrivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene i produktforskriften, og som ikke er lagd av råstoff med avskogingsrisiko, skal bidra til bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet og redusere nasjonale klimagassutslipp.

Ut fra denne ordlyden kan det tolkes at all bruk av 100 % biodrivstoff skal holdes utenfor omsetningskravet. Etter dialog med KLD ble det imidlertid avklart at det er ønskelig med et frivillig system, der aktører som ønsker det kan kjøpe biodrivstoff utover omsetningskravet, slik det er angitt i andre deler av oppdragsbrevet:

"Vi ber om at Miljødirektoratet utreder et system for at drivstoffomsettere kan rapportere til Miljødirektoratet for partier med 100 % eller høyinnblandet avansert biodrivstoff, som kjøper og selger har inngått avtale om at ikke skal benyttes til oppfyllelse av omsetningskravet for biodrivstoff. Biodrivstoffet skal oppfylle bærekraftskriteriene i produktforskriften."

KLD har tidligere gitt Miljødirektoratet i oppdrag å «vurdere om muligheten for at bransjen selv kan etablere en ordning slik at biodrivstoff fra offentlige anskaffelser teller utenfor

³ Ikke-veigående maskiner ble etter avklaring med KLD inkludert i oppdraget etter regjeringens innstilling om å innføre omsetningskrav for dette segmentet fra 1.1.2023.

omsetningskravet». Miljødirektoratets generelle anbefaling var da å ikke opprette et system utover omsetningskravet.⁴

Begrunnelsen var blant annet at konkurranse mellom flytende biodrivstoff og nullutslipp trolig vil forsinke omstillingen til nullutslippsløsninger. Videre begrunnet vi anbefalingen med at utslippsreduksjoner fra bruk av biodrivstoff mer styringseffektivt oppnås gjennom endringer i omsetningskravet, som samtidig vil gi mer kvalifisert oppfølging av bærekraftskriterier og råstoff. Vi ga uttrykk for at et bransjestyrt system vil innebære at oppfølging av detaljerte bærekraftskrav hviler på den enkelte innkjøper, som normalt ikke vil ha tilstrekkelig kompetanse til å følge opp dette. Det ble også trukket frem at et system utover omsetningskravet vil 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 ikke blir brukt til oppfyllelse av omsetningskravet.

Dette oppdraget har også bakgrunn i at flere kommuner har ønsket at deres bruk av flytende biodrivstoff skal fanges i opp Miljødirektoratets klimagassregnskap for kommuner. For at flytende biodrivstoff utover omsetningskravet skal kunne inkluderes i klimagassregnskapet for kommuner må data som innrapporteres ha et detaljnivå og format som gjør dem egnet til formålet.

Under følger vår tolkning av oppdraget:

- **Bruk av flytende biodrivstoff utover omsetningskravet** vil si volumer som ikke blir rapportert i oppfyllelsen av hhv. omsetningskravet for veitrafikk og ikke-veigående maskiner, som er fastsatt i produktforskriften kapittel 3. Volumene skal altså øke bruken av biodrivstoff utover de lovpålagte volumene som er angitt i omsetningskravet. Biogass er ikke omfattet av omsetningskrav, og er derfor ikke en del av utredningen.
- **Enkeltaktører** forstår vi som både bestillere og leverandører av transporttjenester og tjenester som benytter drivstoff som omfattes av omsetningskravet for ikke-veigående maskiner, som bygg- og anleggstjenester. Bestillere er for eksempel kommuner og fylkeskommuner.
- **100 % eller høyinnblandet biodrivstoff** forstås som rene eller høyinnblandede biodrivstoffprodukter (f.eks. 95 % biodrivstoff) solgt av drivstoffleverandører i Norge.
- **Avansert biodrivstoff** forstås som biodrivstoff som oppfyller kravene til avanserte råstoff i produktforskriften kapittel 3, vedlegg V. Per i dag kan slike råstoff f.eks. være animalske biprodukter kategori 1 og 2, brukt matolje og avfall og rester fra

⁴ Miljødirektoratet (2021). "Vurdering av system for overoppfyllelse av omsetningskrav for biodrivstoff". Besvarelse av oppdrag fra KLD.

<https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2TILELX5IYI4ZDJ6UYGJCAWP2RD>

skogbruk. Merk at den norske definisjonen avviker fra EUs definisjon i revidert fornybardirektiv (RED II), der animalske biprodukter og brukt matolje ikke regnes som avanserte råstoff. Klassifisering av hva som regnes som avanserte råstoff i Norge vil kunne endre seg. Avanserte råstoff regnes generelt å ha liten avskogingsrisiko.

- At systemet skal **bidra til å redusere nasjonale utslipp** forstår vi som at volumene skal være fysiske volumer som benyttes i Norge og at biodrivstoffet skal inngå i grunnlaget for beregningen av Norges klimagassutslipp som blir rapportert til FN og EU.

Oppdraget er avgrenset til drivstoff levert til veitrafikk og ikke-veigående maskiner. Vurderinger i dette oppdraget har også overføringsverdi til bruk utover et eventuelt omsetningskrav for sjøfart, som er foreslått innført fra 1.7.2023.

KLD ber i oppdragsbrevet om at det skal vurderes konsekvenser av å innføre et system for bruk av biodrivstoff utenfor omsetningskravet, herunder effekt på nasjonale klimagassutslipp, global biodrivstoffproduksjon og for innfasingen av nullutslippsløsninger. Dette vurderes i kapittel 3. Det bes også om å vurdere hvorvidt et slikt system kan gi grunnlag for å endre Miljødirektoratets anbefaling til DFØ om å prioritere nullutslipp og biogass i offentlige anskaffelser. Dette er vurdert i kapittel 5.

1.2. Involvering

I en tidlig fase av arbeidet gjennomførte vi møter med noen kommuner, drivstoffomsettere og bransjeforeningen Drivkraft Norge. Av ressurs hensyn har det ikke vært mulig å avholde møter med alle berørte parter. På bakgrunn av kunnskap fra den innledende kartleggingen, har vi gjennomført en bred innspillsrunde på epost der vi bad om svar på spesifikke spørsmål og om generelle innspill til et system utover omsetningskravet.⁵ Til sammen mottok vi 27 skriftlige innspill. Vi har også hatt dialog med DFØ.

1.3. Om flytende biodrivstoff og Norges bruk

Bruk av biodrivstoff som erstatning for fossilt drivstoff er et sentralt tiltak for å nå den norske klimaforpliktelsen for ikke-kvotepliktige sektor mot 2030. Dersom forpliktelsen skal nås uten bruk av biodrivstoff vil det kreve at så godt som alle andre identifiserte tiltak gjennomføres – og at de gjennomføres med den innfasingstakten som er lagt til grunn i de oppdaterte tiltakene fra Klimakur 2030.⁶

Merkostnader gjør krav nødvendige for innfasing av biodrivstoff

Avansert biodrivstoff er blant de dyreste tiltakene i Norges plan for å redusere klimagassutslipp. En CO₂-avgift på 2000 kr/tonn, som varslet av regjeringen, vil være langt

⁵ Innspillsrunden ble gjennomført ved at vi sendte epost til relevante bransje- og interesseorganisasjoner. Disse ble bedt om å gi innspill og om å videresende henvendelsen til aktuelle medlemmer.

⁶ [Klimatiltak under innsatsfordelingen: Oppdatert kunnskapsgrunnlag - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

fra utløsende for tiltaket. Omsetningskrav er et regulatorisk virkemiddel som sikrer en politisk fastsatt andel biodrivstoff i markedet for flytende drivstoff, på tross av merkostnadene.

I dag er det omsetningskrav for flytende biodrivstoff for veitrafikk og luftfart. Fra 1. januar 2023 innføres det også omsetningskrav for ikke-veigående maskiner. I tillegg er omsetningskrav for innenriks sjøfart foreslått innført fra 1. juli 2023.

Merkostnadene for biodrivstoff med et omsetningskrav fordeles i utgangspunktet på alle kjøpere av fossilt drivstoff. Omsetningskravene forvaltes av Miljødirektoratet og bygger på regulatorisk rammeverk fra EU.

Bærekraftsutfordringer for biodrivstoff

Biodrivstoff er en knapp ressurs med betydelige bærekraftsutfordringer. For mat- og fôrbaserte råstoff er det en særlig risiko for indirekte arealbruksendringer (ILUC), som innebærer at utnyttelse som drivstoff kan føre til økt press på landarealer, med økte klimagassutslipp som én av flere mulige konsekvenser. Avansert biodrivstoff er biodrivstoff som hovedsakelig er fremstilt av rester og avfall, og råstoff som ikke skal være i direkte konflikt med mat- og fôrproduksjon. Råstoffene kan ha andre bruksområder enn som utnyttelse til biodrivstoff. Miljødirektoratets anbefaling er at økt bruk av biodrivstoff bør skje med avansert biodrivstoff. Avansert biodrivstoff har generelt sett også lavere ILUC-risiko. Nye eller økte omsetningskrav har de senere årene vært innrettet for å fremme bruk av avansert biodrivstoff. Omsetningskrav kan også innrettes mot underkategorier av råstoff, som teknisk kompliserte og mer umodne råstoff (A-råstoff).

Brukes allerede betydelige mengder avansert biodrivstoff gjennom omsetningskrav

En viktig utfordring med avansert biodrivstoff er at det er et særlig knapt produkt. CIT Industriell Energi anslo i 2020 en økning i global produksjonen av avansert biodrivstoff fra ca. 4 milliarder liter i 2020 til mellom 13-18 milliarder liter avansert biodrivstoff i 2030.⁷ I 2020 ble det brukt 330 millioner liter avansert biodrivstoff i veitrafikk i Norge. Det var omtrent 8 prosent av daværende global produksjon. Dagens omsetningskrav for veitrafikk og luftfart og de foreslåtte nye omsetningskravene for ikke-veigående maskiner og sjøfart vil kunne gi en bruk på rundt 650 millioner liter avansert biodrivstoff i 2024.

Norsk produksjon er lav, men kan øke

I dag produseres det omtrent 20 millioner liter avansert biodrivstoff (hovedsakelig bioetanol) i Norge. Det planlegges flere industriprosjekter for produksjon av avansert biodrivstoff basert på biprodukter fra skogindustrien i Norge. Dersom annonserte planer realiseres, kan produksjonen komme opp på i underkant av 300 millioner liter nærmere år 2030.

⁷ CIT Industriell Energi AB (2020). "Global production of liquid advanced biofuels - status update 2020". Rapport for Miljødirektoratet. <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2020/november-2020/global-production-of-liquid-advanced-biofuels/>

Langsiktig omstilling forutsetter andre tiltak enn bruk av biodrivstoff

Selv om bruk av biodrivstoff kan gi raske utslippsreduksjoner, tilsier den knappe tilgangen på avansert råstoff at de langsiktige klimamålene betinger redusert drivstofforbruk og storskala innfasing av nullutslippsteknologier. Bruken av avansert biodrivstoff kan imidlertid også på sikt bidra til å dekke noe av energibehovet i transportsektoren.

1.4. Dagens rapporteringsregime for flytende biodrivstoff i omsetningskrav

De som omsetter drivstoff til veitrafikk eller luftfart er forpliktet til å sørge for at en prosentandel av omsatt volum består av flytende biodrivstoff i henhold til produktforskriften kapittel 3. Omsetterne må årlig rapportere omsatt volum til Miljødirektoratet og dokumentere at de oppfyller omsetningskravet. Biodrivstoffet som skal brukes til å oppfylle omsetningskravet må oppfylle bærekraftskriteriene i kapitlet. Omsetterne er per i dag ikke forpliktet til å dokumentere salg av biodrivstoff og oppfyllelse av bærekraftskriterier ut over omsetningskravet.

Omsetterne rapporterer total mengde omsatt fossilt drivstoff og biodrivstoff til veitrafikk, luftfart, og fra 1. januar 2023, ikke-veigående maskiner. For alt biodrivstoff som skal brukes i oppfyllelsen av omsetningskravet må omsetterne rapportere informasjon om bærekraftsegenskaper for biodrivstoffet og hvordan oppfyllelsen av bærekraftskriteriene er dokumentert. Den rapporteringspliktige (omsetter) skal for hvert parti fylle ut følgende opplysninger:

- Type biodrivstoff/flytende biobrensel
- Volum biodrivstoff/flytende biobrensel
- Type råstoff partiet er laget av
- Opprinnelseslandet for råstoffet
- Hvorvidt råstoffet er klassifisert som avansert
- Reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet sammenliknet med fossilt drivstoff/brensel
- Om det i klimagassberegningen er benyttet bonusfaktor for råstoff som kommer fra kraftig forringet eller sterkt forurensset mark som er utbedret.
- Om det i klimagassberegningen er benyttet faktor for forbedret landbruksforvaltning.
- Hvordan klimagassbesparelsen er dokumentert (navn på frivillig sertifiseringsordning / egen dokumentasjon)
- Hvordan overholdelse av arealkriteriene er dokumentert (navn på frivillig sertifiseringsordning / egen dokumentasjon / ikke relevant)
- Hvordan overholdelse av prinsippene om massebalanse er dokumentert (navn på frivillig sertifiseringsordning / egen dokumentasjon)
- ID-nummer fra sertifiseringsordning (frivillig utfylling)
- Andre kommentarer/opplysninger

Forsyningskjeden for flytende biodrivstoff

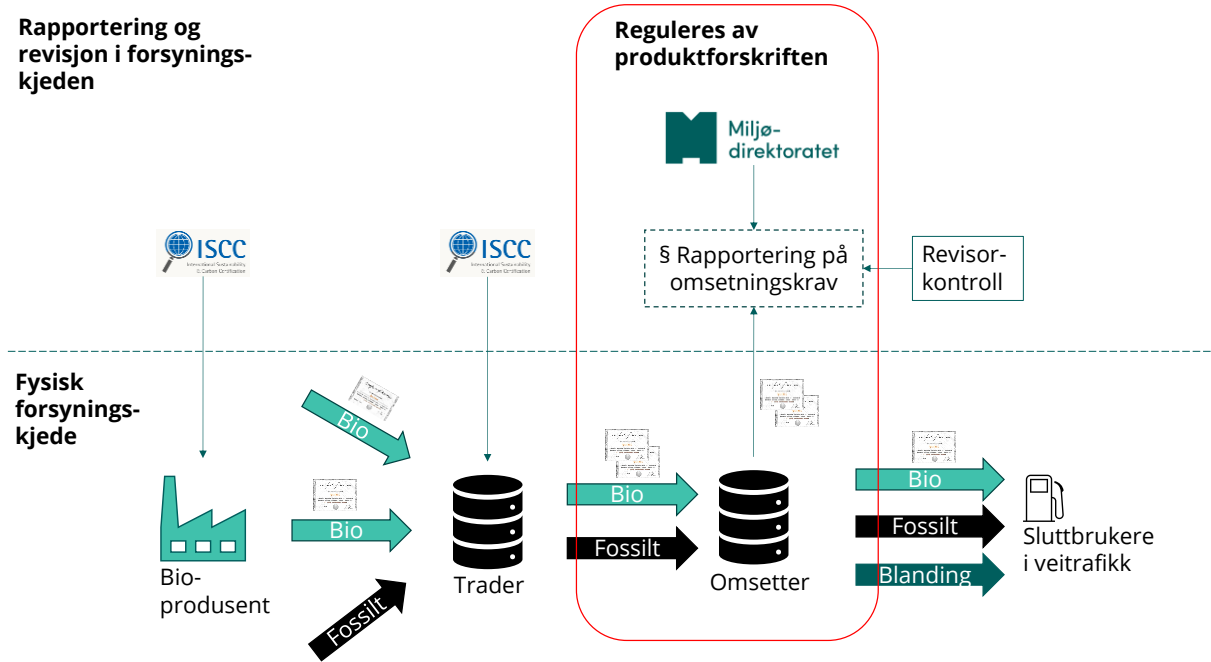
Forsyningskjeden for flytende biodrivstoff, fra produsent av råstoff til sluttbruker av drivstoffet, er kompleks. Drivstoff som kommer ut fra produksjonsanleggene og kjøpes av norske drivstoffomsettere kan være rent biodrivstoff eller en blanding av fossilt drivstoff og biodrivstoff. Fossilt drivstoff produseres delvis i Norge og delvis i utlandet. Biodrivstoff produseres i hovedsak i Europa, USA, Brasil, Argentina og Indonesia. Det varierer hvor mange ledd som er involvert mellom produksjon av drivstoff og leveranse til sluttbruker. Drivstoffomsettere i Norge tar inn drivstoffet på terminaler, som fungerer som logistikknutepunkter der drivstoffet lagres før det fraktes videre med tankskip til en annen terminal eller med tankbil til brukerne. Videre kan drivstoffet distribueres direkte til sluttbrukerne eller indirekte til brukerne via en videreforhandler. Det foregår også videresalg av drivstoff mellom drivstoffomsetterne.

Oppfyllelse av EUs bærekraftskriterier innebærer at hvert ledd i forsyningskjeden for biodrivstoff skal kunne dokumentere at de oppfyller kriteriene, og hvert ledd skal kontrolleres av en revisor. For biodrivstoff som skal brukes til å oppfylle omsetningskravet er det omsetterne som er ansvarlige for å sørge for at EUs bærekraftskriterier er oppfylt. Det betyr at de må kjøpe biodrivstoff fra aktører som oppfyller bærekraftskriteriene og sørge for at en uavhengig tredjepart har gjennomført revisjon hos alle aktører i forsyningskjeden. Ved tilsyn skal det være mulig for Miljødirektoratet å spore hvor biodrivstoffet kommer fra bakover i forsyningskjeden.

Produktforskriften kapittel 3 regulerer kun omsetterleddet. Det stilles krav om at omsetternes rapportering til Miljødirektoratet skal være gjenstand for en uavhengig revisjon. Omsetterne må dokumentere at de har kjøpt inn tilstrekkelig biodrivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene og at dette er omsatt til det markedet som omsetningskravet retter seg mot (hhv. veitrafikk og luftfart per 2022). Produktforskriften regulerer imidlertid ikke hvordan omsetterne behandler salg av biodrivstoff og dokumentasjonen på oppfyllelse av bærekraftskriterier på biodrivstoff videre nedover i forsyningskjeden, altså fra omsettere til sluttbrukere av drivstoff, via eventuelle videreforhandlere.

Forsyningskjeden for biodrivstoff fra biodrivstoffprodusent til sluttbrukere i veitrafikk er illustrert i figur 1. Her vises hva som reguleres av og rapporteres etter produktforskriften, og hvilken kontroll omsetterne skal sørge for at er ivarettatt bakover i forsyningskjeden. I tillegg til aktørene som er vist i forsyningskjeden under, skal også råstoffleverandører og råstoffprodusenter som leverer råstoff til biodrivstoffprodusenter være gjenstand for kontroll.

Rapportering og revisjon i forsyningskjeden



Figur 1 Illustrasjon av forsyningskjede for biodrivstoff og rapportering/revisjon av bærekraftskriteriene, fra biodrivstoffprodusent til sluttbruker i veitrafikk. Omsetningskravet i produktforskriften regulerer kun omsetterne. ISCC er et eksempel på en frivillig sertifiseringsordning som er godkjent av EU-kommisjonen.

2. Dagens bruk av biodrivstoff utover statlige omsetningskrav

Enkelte omsettere har spesialisert seg på å selge 100 prosent biodrivstoff, og det finnes også omsettere som bare selger biodrivstoff. Det har vært vanlig praksis at omsettere som selger flytende biodrivstoff til enkeltkunder rapporterer disse volumene i oppfyllelsen av omsetningskravet. Kjøpet av biodrivstoff har da ikke bidratt til at det blir omsatt mer biodrivstoff i Norge enn det som uansett var gitt av omsetningskravet. Anskaffelsene har derfor ikke bidratt til å redusere norske klimagassutslipp.

Alt flytende biodrivstoff solgt til veitrafikk er i dag omfattet av veibruksavgift. Flytende biodrivstoff omsatt utover omsetningskravet var ikke omfattet av veibruksavgift frem til 1. juli 2020. Omsetningskravet ble overoppfylt i årene frem til 2020. Overoppfyllelsen skjedde i all hovedsak med konvensjonelt biodrivstoff, inkludert en betydelig andel palmeoljebasert biodrivstoff, som med avgiftsfritaket ble billigere enn fossil diesel. Så å si alt avansert biodrivstoff ble rapportert i oppfyllelsen av omsetningskravet, på grunn av delkrav til avansert biodrivstoff, i tillegg til at det kunne telles dobbelt mot kravet. Omsetterne kunne derfor oppfylle omsetningskravet med et lavere volum biodrivstoff enn dersom de hadde brukt mer konvensjonelt biodrivstoff. Anskaffelser av avansert biodrivstoff fra enkeltaktører, bidro slik sett ikke til at omsetningskravet ble overoppfylt.

Det har i de senere årene utviklet seg en todeling av markedet for 100 prosent biodrivstoff: et marked innenfor og et marked utover omsetningskravet. En sentral driver for begge markedene for 100 prosent biodrivstoff er at sluttkunden har krav om, eller incentiver for, bruk av biodrivstoff. For markedet utover omsetningskravet stiller sluttkunden krav om at biodrivstoff ikke skal rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet med begrunnelse i at kjøpet skal bidra til økt bruk av biodrivstoff i Norge.

Under beskrives og drøftes denne praksisen. Deretter ser vi på mulig videreutvikling av dagens praksis, for å gjøre den mer i tråd med formålet med oppdraget og andre formål som kom frem i innspillsrunden.

2.1 Dagens praksis for kjøp av biodrivstoff utover omsetningskravet for veitrafikk

At innkjøpere stiller krav om at biodrivstoff ikke rapporteres i omsetningskravet har blitt vanligere etter at Miljødirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i februar 2021 anbefalte at flytende biodrivstoff ikke ble etterspurt i offentlige anskaffelser. En årsak til anbefalingen er at anskaffelser av biodrivstoff som er omfattet av et

omsetningskrav ikke vil føre til økt bruk av biodrivstoff nasjonalt.⁸ Anbefalingen fra DFØ er veiledende. DFØ veileder i dag ikke om hvordan flytende biodrivstoff bør kjøpes inn.

Basert på innspillene fra omsetterne er inntrykket at biodrivstoff utover omsetningskravet i dag utgjør en mindre, men voksende, del av totalmarkedet for 100 prosent biodrivstoff, som igjen utgjør en liten del av totalt salg av flytende biodrivstoff i Norge. Av aktørene som ga innspill uttrykte flere av de offentlige aktørene at de i liten grad planla å anskaffe flytende biodrivstoff fremover. Samtidig uttrykte flere kommuner at flytende biodrivstoff er sentralt for å nå egne klimamål på kort sikt. Det er derfor vanskelig å anslå hvordan markedet for biodrivstoff utover omsetningskravet vil utvikle seg med dagens virkemidler.

Et gjennomgående tema i innspillsrunden var et ønske om at omsetningskravet burde endres, slik at salg av 100 prosent biodrivstoff ikke er omfattet av kravet. Dette vil innebære en vesentlig endring av omsetningskravet, og vi har derfor ikke vurdert dette nærmere i denne utredningen. Flere mener også at slike 100 prosent volum bør unntas veibruksavgift (og/eller grunnavgift), eller subsidieres på en annen måte. I anmodningsvedtaket vises det til den svenske modellen, der salg av 100 biodrivstoff i dag ikke inngår i omsetningskravet og har avgiftsfritak. Avgifter er Finansdepartementets ansvarsområde, og departementet har fått ansvar for å svare ut delen av anmodningsvedtaket vedrørende avgifter.

Enkelte omsettere opplyser om at de nå av prinsipielle årsaker kun selger 100 prosent biodrivstoff utover omsetningskravet, fordi salget ellers ikke ville ha positiv klimaeffekt. De mener det er en omdømmerisiko å selge 100 prosent biodrivstoff som rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet fordi det strider mot sluttkundens intensjon med anskaffelsen. Andre omsettere opererer i begge markeder, både innenfor og utenfor omsetningskravet, og mener at salg av 100 prosent biodrivstoff innenfor omsetningskravet er uproblematisk.

Biodrivstoff som selges utover omsetningskravet er betydelig dyrere enn biodrivstoff innenfor. Om volumene derimot inngår i oppfyllelsen av omsetningskravet kan omsettere selge 100 prosent biodrivstoff til priser under innkjøpsprisen for biodrivstoff. Dette er fordi omsetterne uansett er forpliktet til å selge disse volumene biodrivstoff, og alternativet til å selge det som 100 prosent biodrivstoff, vil være å blande det inn i fossilt drivstoff og selge det på bensinstasjoner. Forenklet kan det forklares med at omsetterne først kan fordele kostnadene for omsetningskravet på alle sluttbrukere, for så å selge rent biodrivstoff kunstig billig til enkeltkunder. Så lenge sluttkunden ikke ber om biodrivstoff utenfor omsetningskravet, vil omsettere som kun selger 100 prosent biodrivstoff utover

⁸ [Nullutslipp bør prioriteres i offentlige anskaffelser - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/tema/transport-og-ferdsel/Nullutslipp-bor-prioriteres-i-offentlige-anskaffelser)

omsetningskravet, ikke være konkurransedyktige mot omsettere som rapporterer salget av biodrivstoff i oppfyllelsen av omsetningskravet.⁹

Mye ansvar hviler allerede på innkjøperne ved kjøp av biodrivstoff. Innkjøperne har ansvaret for oppfølging og utforming av detaljerte bærekraftskrav. Det varierer mye hvilke krav som blir stilt og hvordan de blir fulgt opp. Vårt inntrykk er at det er nokså vanlig å ikke stille krav om avansert biodrivstoff, og det forekommer også at det ikke er stilt krav om oppfyllelse av EUs bærekraftskriterier. Innkjøpere er generelt usikre på hvordan krav til biodrivstoff bør stilles og følges opp, blant annet fordi de ikke har tilstrekkelig kunnskap om biodrivstoff og drivstoffmarkedet. Kjøp utover omsetningskravet kompliserer anskaffelse av biodrivstoff ytterligere, og medfører en større administrativ byrde enn andre lignende anskaffelser.

Innkjøpere av biodrivstoff utover omsetningskravet, stiller i liten eller ingen grad krav om at en egnet revisor skal kontrollere at både bærekraftskrav er oppfylt og at biodrivstoffet faktisk ikke blir rapportert i oppfyllelsen av omsetningskravet. Det varierer i hvilken grad omsetterne på eget initiativ likevel gjennomfører revisorkontroll på bærekraftsegenskaper på volumer utover omsetningskravet.

Omsetterne med revisorkontroll mener at revisorkontrollen bør gi tilstrekkelig sikkerhet for sluttkundene. Enkelte omsettere uttrykker bekymring for at konkurrenter vil utnytte et tillitsbasert system der det ikke er revisorkrav eller tilsynsrett for statlige myndigheter. Revisor spiller som vist i kapittel 1.4 en nøkkelrolle innenfor omsetningskravet. Selv om revisorkontroll ikke er angitt i kontraktsvilkårene, kan sluttkundene som del av normal kontraktsoppfølging be om dokumentasjon på at biodrivstoffet de kjøper oppfyller vilkårene i kontrakten. Vi har inntrykk av at slik kontraktsoppfølging ikke er vanlig i dag.

Det er kun rapporteringsplikt på bærekraftskriterier til Miljødirektoratet for biodrivstoff som brukes til å oppfylle omsetningskravet. Bærekraftskriterier på salg av biodrivstoff utover omsetningskravet kan frivillig rapporteres til Miljødirektoratet, men de siste årene har det i svært liten grad blitt rapportert mer biodrivstoff enn det som er pålagt gjennom omsetningskravet. Én omsetter har frivillig og uoppfordret delt mer detaljert statistikk med Miljødirektoratet om volumene biodrivstoff solgt utover omsetningskravet. Miljødirektoratet gjør ikke kontroll med oppfyllelse av bærekraftskriterier på frivillig rapporterte volum. Miljødirektoratets kontroll opp mot rapporterte volum biodrivstoff i veitrafikk til Skatteetaten viser også at det har blitt omsatt svært lite biodrivstoff til veitrafikk utover omsetningskravet i 2020 og 2021.

Miljødirektoratet har ikke kontrollmuligheter for biodrivstoff utenfor omsetningskravet, slik som for det volumet biodrivstoff som knytter seg til oppfyllelsen av forpliktelsen i

⁹ Enten for oppfyllelse av egen forpliktelse eller inngått i avtale om samlet oppfyllelse med en annen omsetter

omsetningskravet. Selv om det ikke er krav om rapportering av oppfyllelse av bærekraftskriterier for biodrivstoff solgt utover omsetningskravet, så skal omsetterne rapportere summen av fossilt drivstoff og biodrivstoff som er omsatt til det markedet omsetningskravet retter seg mot til Miljødirektoratet. Alt volum biodrivstoff skal også rapporteres til Skatteetaten, selv om det kun er biodrivstoff til veitrafikk som er ilagt avgift. Totalvolum biodrivstoff nasjonalt, inkludert volum utover omsetningskravet, vil derfor fanges opp i nasjonal statistikk, slik systemet for rapportering på avgifter er for 2023.

Spesifikk informasjon om biodrivstoff inngår ikke i rapporteringen til Skatteetaten, f.eks. informasjon om råstoff, opprinnelsesland eller oppfyllelse av bærekraftskriterier. Rapporteringen viser ikke hvilket marked biodrivstoffet har blitt brukt i, med unntak av veitrafikk.

Merk at beskrivelsen av rapporteringsplikt på biodrivstoff i avgiftssystemet er Miljødirektoratets tolkning for regelverket fra 2023, basert på dialog med Skatteetaten. Praksis har tidligere vært at ikke alt biodrivstoff er rapporteringspliktig iht. særavgiftsforskriften, men etter vår forståelse vil det være det fra 2023. Merk også at avgiftssystemet og håndhevingen av regelverket kan endre seg.

2.2 Biodrivstoff utover omsetningskrav i nasjonalt klimagassregnskap

Biodrivstoff utover omsetningskravet skal fanges opp ved rapportering til Skatteetaten og bidrar til å redusere Norges klimagassutslipp ved at den totale bruken av fossilt drivstoff reduseres. Så lenge alt biodrivstoff skal rapporteres etter avgiftsregelverket, vil bruken fanges opp i det nasjonale utslippsregnskapet via data fra Skatteetaten. Rapporteringen på biodrivstoff skiller kun mellom veitrafikk (på grunn av veibruksavgiften) og øvrig bruk (som bruk i sjøfart og ikke-veigående maskiner).

2.3 Biodrivstoff i klimagassregnskapet for kommuner

Kommuner og andre aktører velger fritt hvordan de ønsker å ta hensyn til biodrivstoff i eventuelle egne klimagassregnskap. Bruk av biodrivstoff i Norge inkluderes i Miljødirektoratets klimagassregnskap for kommuner på samme måte som i det nasjonale klimagassregnskapet, der CO₂-utslipp regnes som null mens utslipp av metan og lystgass er inkludert. Utslippsreduksjonen fra bruk av biodrivstoff blir per i dag i sin helhet inkludert i utslippsberegningene for veitrafikk i klimagassregnskapet for kommuner. I realiteten går nok noe av dette til annen bruk, for eksempel til fritidsbåter eller anleggsmaskiner. I det nasjonale utslippsregnskapet er bioandel for bensin hensyntatt også i utslippsberegningen for fritidsbåter.

Utslippseffekten av biodrivstoff inkluderes i klimagassregnskapet for kommuner, ved at en gitt andel av utslippene trekkes fra, ut fra andel biodrivstoff som er brukt nasjonalt hvert

år. Andelen brukt flytende biodrivstoff beregnes i dag ut fra rapporterte tall til Miljødirektoratet. Andelen biogass beregnes ut fra naturgass- og biogassforbruk i tabell 11561 (energibalansen) til SSB.

Biodrivstoffandeler fordeles som nevnt basert på nasjonale andeler, fordi vi ikke har informasjon om hvor biodrivstoffet brukes. Med dagens metodikk vil biodrivstoff utover omsetningskravet ikke fordeles geografisk på kommuner som har anskaffet biodrivstoffet. Innkjøp av biodrivstoff er et viktig klimatiltak for mange kommuner, og disse kommunene har derfor et ønske om at deres bruk av biodrivstoff skal bokføres i klimagassregnskapet for deres kommune. Det er flere rent tekniske problemstillinger knyttet til lokal korrigering av bioandeler og medfølgende utslippsreduksjon. Når det gjelder bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet spesifikt, så vil det kunne inkluderes i klimagassregnskap for kommuner for en spesifikk kommune dersom det finnes gode, lokale data for dette.

I innspillsrunden ble det av mange offentlige aktører spilt inn at en eventuell rapportering av biodrivstoff utover omsetningskravet helst bør gjøres på en måte som egner seg for klimagassregnskapet for kommuner. Et annet innspill var at omsettere ikke kan vite hvor biodrivstoffet brukes, med mindre det er solgt til bruk i kollektivtransport, fordi der kjenner man rutene.

2.4 Oppsummering av utfordringer med dagens praksis for biodrivstoff utover omsetningskravet:

Gjennomgangen av bransjestyrte praksis, der drivstoffomsettere tilbyr biodrivstoff utover omsetningskravet som en respons på krav fra innkjøpere, viser at det i utgangspunktet allerede er mulig å stille kontraktskrav om avansert biodrivstoff som skal oppfylle EUs bærekraftskriterier og som ikke skal rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet. Flere aktører i drivstoffbransjen tilbyr biodrivstoff på slike vilkår i dag. Slik omsetning av biodrivstoff skal rapporteres til Skatteetaten og fanges opp i det nasjonale utslippsregnskapet.

Basert på gjennomgangen over og innspillsrunden, kan det imidlertid trekkes frem følgende utfordringer med dagens praksis:

1. **Begrenset kjennskap til omsetningskravet** og hvordan man ev. kan stille krav om biodrivstoff utover dette: Aktører som ønsker biodrivstoff utover omsetningskravet, er usikre på hvordan et slikt krav bør formuleres.
2. **Mangelfulle kontraktskrav til bærekraft:** Det blir i varierende grad stilt krav om avansert biodrivstoff og oppfyllelse av EUs bærekraftskriterier.
3. **Mangelfull oppfølging av bærekraftskrav:** Innkjøpere følger i begrenset grad opp kontraktskravene.
4. **Ufullstendig nasjonal statistikk:** Ved omsetning utover omsetningskravet er det kun volum solgt som fanges opp i nasjonal statistikk

(SSB/avgiftsrapportering). Informasjon om opprinnelsesland og råstofftype rapporteres ikke.

5. **Manglende uttelling i lokalt regnskap:** Kommuner ønsker at kjøp av biodrivstoff skal godskrives det kommunale klimagassregnskapet til Miljødirektoratet.

3. Mulige statlige virkemidler for å forbedre kjøp utover omsetningskravet

Som vist i kapittel 2, finnes det allerede en bransjestyrt praksis for biodrivstoff utover omsetningskravet. Med utgangspunkt i listen med utfordringer i kap. 2.4., vurderer vi hvorvidt statlige virkemidler i form av statlig innkjøpsveiledning (kap. 3.1.) og forskriftsfestet rapportering (kap. 3.2.) kan bidra til å redusere disse utfordringene. Avslutningsvis omtaler vi også mulig innføring av bærekraftskriterier for alt biodrivstoff ved å sette det som vilkår for avgiftsfritak (3.3.).

3.1. Statlig innkjøpsveiledning for kjøp av flytende biodrivstoff utover omsetningskravet

Gjeldende statlige anbefaling for offentlige anskaffelser er å prioritere nullutslipp og biogass, og at omsetningskravet er det mest hensiktsmessige virkemiddelet for bruk av flytende biodrivstoff. En slik spissing av virkemidler, gir etter vårt syn raskere omstilling av transportsektoren. Denne anbefalingen er bakgrunnen for at det ikke er statlig innkjøpsveiledning for offentlige aktører som uansett ønsker å kjøpe flytende biodrivstoff.

Miljødirektoratet holder fast på denne hovedanbefalingen, selv om systemet for bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet skulle bli styrket. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

Vi har likevel sett nærmere på om en statlig innkjøpsveileder kunne adressert noen av de utfordringene vi har identifisert ved dagens praksis. Selv om statlige innkjøpsveiledninger er innrettet mot offentlige aktører, er det anledning for private aktører å benytte samme metodikk i sine anskaffelser av biodrivstoff. Dette er derfor ett av alternativene som utredes i denne rapporten.

Etter vårt syn kan en statlig veiledning adressere, og til en viss grad avhjelpe, følgende 4 av de 5 utfordringene listet tidligere:

1. Begrenset kjennskap til omsetningskravet
2. Mangelfulle kontraktskrav til bærekraft
3. Mangelfull oppfølging av bærekraftskrav
4. Ufullstendig nasjonal statistikk

Som vist under, vil veiledningen kunne bidra til å løse utfordringene i varierende grad. Det 5. punktet, hvordan biodrivstoff utover omsetningskravet kan gi uttelling i kommunalt klimaregnskap, blir drøftet i kapittel 3.4.

Mulige kontraktskrav ved innkjøp av biodrivstoff utover omsetningskravet

Under drøfter vi mulige kontraktskrav for kjøp av flytende biodrivstoff utover omsetningskravet. Kravene kan bidra til å sikre bedre kvalitet på drivstoffet og at volumet som anskaffes ikke rapporteres som en del av omsetningskravet.

Implementering av kravene hos DFØ

Miljødirektoratet gir miljøfaglige råd til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Det er nærliggende at innkjøpveiledningen formidles av DFØ, som har ansvar for veiledning innenfor offentlige anskaffelser. DFØ kan vurdere å utvikle ordlyd og inkludere kravene på egnet måte i sin veiledning rettet mot aktører som ønsker flytende biodrivstoff utover omsetningskravet. Miljødirektoratet har hatt dialog med DFØ om disse kontraktkravene, men de bør ikke regnes som offisiell statlig veiledning før de eventuelt er implementert fra DFØs side. DFØs innkjøpsveiledning er veiledende og frivillig å bruke, og offentlige innkjøpere står fritt til å gjøre sine egne vurderinger.

Effekten av veiledningen er avhengig av i hvilken grad den blir fulgt av både offentlige og private innkjøpere. Erfaringer fra tidligere, da det ble gitt statlig veiledning om innkjøp av flytende biodrivstoff, tilsier at mange innkjøpere, men langt fra alle, vil benytte seg av de anbefalte kontraktskravene. Innspillsrunden viser også at selv internt i en kommune, kan kravene til biodrivstoff være stilt forskjellig. Å følge innkjøpsveiledningen er uansett frivillig, og slik sett i tråd med føringer i oppdraget.

Krav om at biodrivstoffet ikke rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskrav

Som vist over, tilbyr drivstoffleverandører biodrivstoff som de ikke rapporterer i oppfyllelse av omsetningskravet. For å unngå smutthull og misforståelser, bør innkjøpere som ønsker biodrivstoff utover omsetningskravet presiserer at kravet også gjelder for videreforhandlere av drivstoff, som ikke selv er omsettere. Hvis videreforhandlerne skal selge biodrivstoff utover omsetningskravet, må videreforhandlerne sørge for å rette kravet videre til omsetterne. Det bør også presiseres at biodrivstoffet ikke skal brukes til såkalt *samlet oppfyllelse*. Samlet oppfyllelse er en mekanisme i produktforskriften kapittel 3 som gjør at to omsettere kan oppfylle omsetningskravet sammen. Hvis en omsetter selger mer biodrivstoff enn kravet, kan den altså inngå en avtale med en konkurrerende omsetter som har solgt for lite.

Krav om revisorkontroll

Revisoren til omsetterne har i dag et sentralt ansvar i rapportering på omsetningskravet. Blant revisorens oppgaver er kontroll med underliggende dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriterier for biodrivstoffet omsetteren kjøper inn. Samlet sett skal nærmere 700 millioner liter biodrivstoff i prinsippet kontrolleres av revisor i 2023, for nåværende og nye omsetningskrav.

I produktforskriften § 3-11 er det et krav at revisoren skal ha nødvendig kompetanse til å vurdere oppfyllelse av bærekraftskriterier og relevant regelverk. Det er en svakhet ved dagens praksis for kjøp av flytende biodrivstoff utover omsetningskravet at revisorer i liten eller ingen grad kontrollerer volumene. Å styrke revisorens rolle også i markedet utover omsetningskravet, vil derfor være et viktig grep. For å sikre konsistent oppfølging og redusere risiko for feil bokføring av biodrivstoff, bør det være samme revisor som kontrollerer biodrivstoff for en omsetter utover omsetningskravet, som kontrollerer biodrivstoffet som den samme omsetteren rapporterer til Miljødirektoratet for oppfyllelse av omsetningskravet.

Revisorens rolle og ansvar er allerede omfattende innenfor dagens biodrivstoffregime, men det er viktig å understreke at revisorkontroll ikke vil være en garanti for at biodrivstoffet oppfyller eventuelle kontraktskrav som foreslått her. Innkjøperen vil fortsatt måtte følge opp at kontraktsvilkårene blir overholdt.

Krav om oppfyllelse av bærekraftskriterier og bruk av avansert biodrivstoff

Bærekraften til biodrivstoff avhenger av hvordan og av hva det er fremstilt av, ref. kapittel 1.3. EUs bærekraftskriterier skal sikre et minimum av bærekraft og klimagassreduksjon. Det meste av biodrivstoffet som omsettes i det europeiske markedet er sertifisert iht. EUs bærekraftskriterier. Dersom man *ikke* stiller krav om oppfyllelse av EUs bærekraftskriterier, risikerer man imidlertid å få biodrivstoff som ikke oppfyller minimumskravet til bærekraft stilt av EU.

Biodrivstoff fremstilt av avanserte råstoff har generelt lavere livsløpsutslipp og lavere risiko for ILUC-effekter enn konvensjonelle råstoff (se kap. 1.3).

Hva som klassifiseres som avanserte råstoff og hva det innebærer å oppfylle EUs bærekraftskriterier vil endres over tid. Presisering i kontrakt av at det er *de til enhver tid gjeldende definisjonene* fastsatt i produktforskriften som gjelder, er derfor viktig.

Krav om å dele statistikk med Miljødirektoratet

Selv om volumene utover omsetningskravet skal rapporteres til Skatteetaten og fanges opp i SSBs statistikk for biodrivstoff, blir ikke data om bærekraftsegenskaper, som råstoff og opprinnelsesland rapportert. Kontraktskrav om deling av informasjon om biodrivstoffet med Miljødirektoratet kan bidra bedre nasjonal statistikk egenskapene til biodrivstoff som omsettes, utover kun volum. Miljødirektoratet vil tilrettelegge for at omsettere kan dele statistikk på biodrivstoff solgt utover omsetningskravet i forbindelse med den årlige rapporteringen på omsetningskrav. Detaljer for en slik løsning vil vi måtte komme tilbake til.

Gitt at bruk av et slikt kontraktskrav vil være frivillig og ikke vil gjelde eksisterende avtaler, vil det ikke oppnås fullstendig oversikt. Og selv om statistikken blir mer fullstendig, vil det

ikke gi Miljødirektoratet tilsynsrett med volumene solgt utover omsetningskravet. Miljødirektoratet vil med andre ord ikke kunne kontrollere at alle som skulle ha rapportert i henhold til kontraktskrav faktisk har gjort det, eller ført kontroll med riktigheten av innsendt data.

Ansvar for å sikre rettmessig kontraktsoppfyllelse vil fortsatt ligge hos aktørene som kjøper biodrivstoffet.

Dersom Miljødirektoratet skulle hatt tilsvarende kontrollmulighet knyttet til volumer utover omsetningskravet som til volumer innenfor omsetningskravet, vil det forutsette forskriftsfesting av krav om rapportering til Miljødirektoratet. Dette beskrives nærmere i kapittel 3.2.

Mislighold

Vi anbefaler at innkjøper sikrer at dokumentasjonsplikten overholdes ved å innta misligholdsbeføyelser, for eksempel gjennom et system for kontraktsbøter.

Krav om fysisk biodrivstoff

Som vist i kap. 1.5, er det vanlig praksis at biodrivstoff og fossilt drivstoff benytter samme infrastruktur. Kontroll på andelen biodrivstoff skal ivaretas gjennom et såkalt massebalansesystem. Dersom innkjøpere ikke ønsker biodrivstoff som har vært blandet med fossilt drivstoff, eller ev. vært blandet med biodrivstoff med andre bærekraftsegenskaper enn det er stilt krav om, vil det måtte eksplisitt uttrykkes i kontrakt. Et slikt krav kan øke prisen noe, og kan gi redusert tilbud.

I innspillsrunden kom det frem at det var forholdsvis vanlig å stille krav om at biodrivstoffet ikke skal ha vært blandet med fossilt drivstoff. Et slikt krav kan til en viss grad redusere risikoen for juks, men biodrivstoff som er håndtert i et massebalansesystem, slik som i omsetningskravet, er i utgangspunktet forbundet med lav risiko for juks.

Andre elementer i veiledningen

Veilederen kan også inneholde generelle råd for kontraktsoppfølging og kvalifikasjonskrav for leverandører av drivstoff.

3.2. Forskriftsfestet rapporteringsadgang til Miljødirektoratet

Valg av virkemiddel

Spørsmålet som skal drøftes i det følgende er om utfordringene nevnt i kapittel 2.4 kunne blitt bedre håndtert med et forskriftsfestet system utover omsetningskravet fremfor, eller i tillegg til, statlig veiledning for anskaffelser av (avansert) biodrivstoff, som beskrevet over.

Hvorvidt rettslig regulering er riktig virkemiddel må vurderes opp mot det skisserte forslaget om en statlig veiledning. Som et utgangspunkt skal oppgaver ikke forsøkes løst gjennom forskriftsfesting dersom den ønskede effekten kan oppnås bedre og/eller enklere uten forskriftsfesting.

Under vurderer vi derfor nærmere om rettslig regulering i større grad kan bidra til måloppnåelse, gitt formålet i oppdraget, enn anskaffelsesveiledning alene – som må anses som et enklere virkemiddel.

Innspill fra aktørene om behov for forskriftsfesting

I innspillsrunden ga flere aktører uttrykk for at statlig veiledning ikke er tilstrekkelig for å løse utfordringene med å sikre at kontrakten oppfylles uten uforholdsmessig administrativ byrde for innkjøpere. Aktører som trenger biodrivstoff for å oppfylle egne klimamål begrunner dette med at forskriftsfesting er nødvendig for at Miljødirektoratet skal få informasjon om alt biodrivstoff som omsettes, både innenfor og utover omsetningskravet. Det pekes også på at med forskriftsfesting kan alle volum underlegges revisorkontroll og Miljødirektoratet kan føre tilsyn. I tillegg legger forskriftsfesting til rette for å synliggjøre klimaeffekten hos aktøren som kjøper biodrivstoff utover omsetningskravet, ifølge noen av innspillene.

Drivstoffbransjen selv ønsker at Miljødirektoratet skal kunne kontrollere volum utover omsetningskravet for å sikre transparens og like konkurransevilkår samt sikre at biodrivstoffet oppfyller bærekraftsegenskapene. Flere ulike typer aktører mener også at alle produkter med høyinnblandet eller 100 prosent biodrivstoff bør holdes utenfor omsetningskravet, men rapporteres på lik linje og med samme kontroll som volum innenfor omsetningskravet.

Rapportering som håndhevsingsmekanisme

Vanligvis er rapporteringsforpliktelser overfor myndighetene knyttet til forpliktelser med hjemmel i lov eller forskrift. Rapporteringen fungerer som et verktøy for myndighetene i håndhevingen av gjeldende regelverk eller gitte tillatelser. Et enkelt eksempel er skattemeldingens funksjon knyttet til forpliktelsen til å betale skatt. Ved avvik eller brudd på rapporteringsplikten vil myndighetene ha grunn til eksempelvis å utføre tilsyn eller vurdere sanksjonering for å sikre etterlevelse av den underliggende forpliktelsen.

Utgangspunktet for biodrivstoffmarkedet er, som for andre markeder, at det gjelder avtalefrihet. Omsetningskravet regulerer ikke hvordan biodrivstoffet omsettes, men fastsetter en minimumsandel biodrivstoff som drivstoffomsettere må selge. Som beskrevet i kapittel 2, har drivstoffomsettere i dag mulighet til å omsette biodrivstoff utover nivåer gitt av omsetningskravet. De underliggende forpliktelsene om krav til volum drivstoff og drivstoffkvalitet ved kjøp utover omsetningskrav er dermed kontraktsfestet og bestemt av aktørene selv – ikke av myndighetene. I dette tilfellet er det altså ikke tale om en

forpliktelse som påhviler aktørene på tilsvarende måte som skatteforpliktelser eller omsetningskravet.

Miljødirektoratets kontrollmuligheter

Selv om det hadde blitt forskriftsfestet et krav om rapportering av (avansert) biodrivstoff solgt utover omsetningskravet, vil ikke Miljødirektoratet kunne kontrollere om vilkårene for de konkrete anskaffelsene er oppfylt. Det vil eksempelvis ikke være mulig å kontrollere hvorvidt drivstoffomsetteren har inngått salgskontrakter for avansert biodrivstoff til flere aktører enn det som rapporteres inn. Miljødirektoratet ville altså ikke hatt mulighet til å sikre at (avansert) biodrivstoff som selges utover omsetningskravet faktisk rapporteres inn eller at det ikke rapporteres *både* innenfor omsetningskravet og utover dette. Kunden får dermed ingen sikkerhet – utover kontrakten i seg selv – for at akkurat deres innkjøpte volumer rapporteres som ønsket.

For at Miljødirektoratet skal kunne kontrollere at biodrivstoff holdes utenfor omsetningskravet, må det forskriftsfestes et rapporteringssystem som innebærer dokumentasjonsplikt på *alle* salgskontrakter. Et slikt krav vil imidlertid innebære et dokumentasjonskrav som langt overgår rapporteringen på omsetningskravet i dag. Det kan videre stilles spørsmål ved om manglende overholdelse av en slik servicefunksjon, som kontrollen ville innebåret, kunne medført at Miljødirektoratet ble holdt økonomisk ansvarlig. Vi anser derfor et krav om innrapportering av salgskontrakter som et uønsket og lite realistisk alternativ.

Mulige innretninger

En ønsket konsekvens av systemet som utredes her er at det for biodrivstoff utover omsetningskravet i større grad omsettes avansert biodrivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene.

Det er imidlertid krevende å forskriftsfeste konkrete bærekraftskrav til biodrivstoff utover omsetningskravet uten at det reiser spørsmål om det vil utgjøre en skjult handelshindring; krav om at biodrivstoff utover omsetningskravet skal være avansert og oppfylle EUs bærekraftskriterier, vil innebære at ikke-bærekraftig biodrivstoff ikke kan omsettes i Norge. Konvensjonelt biodrivstoff vil i så tilfelle bare kunne omsettes innenfor omsetningskravet. En slik regulering antas å være i strid med EØS-avtalens forbud mot importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning. Vi har imidlertid ikke gått grundig inn i dette spørsmålet. Det vil kreve en mer utførlig juridisk utredning, hvor det også vurderes hvorvidt det likevel kan tillates ut fra miljøhensyn i henhold til EØS-avtalen artikkel 13.

Et alternativ er å forskriftsfeste generell rapporteringsplikt for biodrivstoff utover omsetningskravet. Ved forskriftsfesting av et slikt krav, vil Miljødirektoratet motta rapportering om bruk av biodrivstoff på et overordnet nivå nasjonalt, ikke knyttet til hver

enkelt avtale. Dette ville gi en mer helhetlig statistikk over biodrivstoffbruken i Norge. Miljødirektoratet vil imidlertid ikke kunne føre kontroll med volum utover omsetningskravet, jf. nedenfor.

Omsetter kan allerede i dag omsette volum utover omsetningskravet. Disse volumene kan de inkludere ved rapportering på omsetningskravet. Det kan spørres om man kan oppnå det samme som ved forskriftsfesting gjennom en synliggjøring av dagens adgang til å dele informasjon om biodrivstoff utover omsetningskravene. Omsetterne kan orienteres direkte om en tilrettelegging for frivillig deling av statistikk, men det vil samtidig være mer synlig for markedet dersom det fremkommer av forskriften.

Mulighet for å føre tilsyn

Et argument for å innføre en forskriftsfestet rapporteringsadgang eller -plikt er at man samtidig kunne sikret at også denne delen av biodrivstoffmarkedet ble underlagt revisorplikt og tilsynsrett for Miljødirektoratet. Dette er viktige regulatoriske mekanismer i omsetningskravet for å sikre at biodrivstoffet faktisk oppfyller bærekraftskriteriene og derigjennom har ønsket klimaeffekt. Biodrivstoffmarkedet er komplekst, og det er betydelig risiko for svindel og forfalskning. Det kan derfor argumenteres for at tiltak som innføres for å øke etterspørselen etter biodrivstoff bør følges av håndhevingsmidler som reduserer risikoen for juks.

Spørsmålet er imidlertid om gjeldende lovgivning oppstiller hjemmel for å føre tilsyn når den underliggende forpliktelsen følger av kontrakt. Det ville vært naturlig å plassere en rapporteringsplikt utover omsetningskrav i produktforskriften kapittel 3, hvor omsetningskrav og krav til bærekraftskriterier reguleres i dag. Produktkontrolloven § 4 jf. § 1 gir hjemmel til å oppstille krav til omsetning av biodrivstoff, herunder innføring av bærekraftskriterier. Hjemmelen antas å kunne vært benyttet også for innføring av et rapporteringssystem utover omsetningskravet.

Miljødirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i produktforskriften og vedtak truffet i medhold av forskriften overholdes, jf. § 7-2. Denne bestemmelsen er gitt i medhold av produktkontrolloven § 8, hvor det fremgår at "*Kongen bestemmer hvem som skal føre tilsyn med gjennomføringen av denne lov*". Dette innebærer at det kan føres tilsyn for å kontrollere at bærekraftsegenskaper som er rapportert inn *i henhold til forskriften*, oppfyller aktuelle krav. Så lenge rapporteringen gjelder en underliggende forpliktelse som følger av kontrakt, er det imidlertid vanskelig å karakterisere manglende overholdelse som "brudd" på forskriften. Vi mener derfor at det ikke er hjemmel i loven for å etablere en tilsynsfunksjon med et forskriftsfestet rapporteringssystem når ikke den underliggende forpliktelsen har hjemmel i forskriften.

Miljødirektoratets rolle ville vært begrenset

Vi ser ved gjennomgang av tilsynsretten over, at det ikke ville fått konsekvenser i form av administrative sanksjoner og/eller oppfølgende kontroll ved tilsyn dersom Miljødirektoratet konstaterte at bærekraftskriteriene *ikke* var oppfylt. Når den underliggende forpliktelsen følger av kontrakt og ikke har hjemmel i lov eller forskrift, kan den heller ikke sanksjoneres av offentlige myndigheter. En ikke-oppfyllelse kunne dermed bare vært sanksjonert med misligholdsbeføyelser av innkjøper i henhold til kontrakt.

Miljødirektoratets "kontrollfunksjon" ville på denne bakgrunn vært begrenset til å fastslå hvorvidt det rapporterte biodrivstoffet var avansert og oppfylte bærekraftskriteriene. Kontrollen ville imidlertid ikke kunne avdekke om kvaliteten var i henhold til bestemte kontrakter og videre oppfølging måtte vært basert på frivillig bidrag fra aktørene.

Aktørene som vil inngå avtale om biodrivstoff utover omsetningskravet, vil dermed ikke oppnå den ønskede kontroll av egne volumer. Den administrative byrden som allerede påhviler Miljødirektoratet i form av gjeldende omsetningskrav må også sees i lys av mulig innføring av nye omsetningskrav innenfor andre sektorer enn veitrafikk og luftfart. Miljødirektoratet har ikke ressurser til å yte en slik servicefunksjon i dag.

Oppsummerende vurdering av forskriftsfesting

Som beskrevet tidligere er det Miljødirektoratets anbefaling at andre tiltak enn bruk av flytende biodrivstoff bør prioriteres i anskaffelser, for å bidra til å omstille transportsektoren. Det vil si tiltak som reduserer totalt drivstofforbruk og øker bruk av el, hydrogen og eventuelt biogass. Omsetningskravet og flytende biodrivstoffs rolle bør være å redusere utslipp fra gjenværende drivstofforbruk, og slik supplere andre utslippsreducerende virkemidler innenfor transportsektoren. Dette kravet kan økes eller nedjusteres etter behov for nasjonale utslippsreduksjoner. Å åpne for et forskriftsfestet rapporteringssystem kan redusere betydningen av et allerede etablert og fungerende regulatorisk virkemiddel. I tillegg kan risikoen for svindel og forfalskning øke ved at kontrollen av større deler av biodrivstoffmarkedet flyttes over til privatrettslige avtaler.

En forskriftsfestet rapporteringsplikt utover omsetningskravet ville trolig gitt en mer detaljert statistikk over hvor store deler av biodrivstoffbruken i Norge som oppfyller bærekraftskriteriene. Antakelsen bygger på en forutsetning om at både omsettere og kjøpere av biodrivstoff i større grad enn etter dagens praksis ville rapportert inn volumer utover omsetningskravet dersom rapporteringsadgangen fremgikk av produktforskriften – og altså ikke bare lå implisitt i rapporteringsregimet innenfor omsetningskravet. Vi kan imidlertid ikke se at behovet for slik informasjon oppveier svakhetene ved et forskriftsfestet system for øvrig. Miljødirektoratet kan dessuten søke å innhente slik informasjon direkte fra omsetterne på eget initiativ – deling av informasjon vil fortsatt være frivillig.

Vi er på denne bakgrunn av den oppfatning at statlig veiledning i anskaffelser av (avansert) biodrivstoff langt på vei dekker formålet med en ordning utover omsetningskravet, og at en forskriftsfesting av rapporteringsplikt for volum biodrivstoff omsatt utover omsetningskravet i utgangspunktet ikke synes formålstjenlig i tilsvarende grad.

3.3. Oppfyllelse av bærekraftskriterier som vilkår for avgiftsfritak

Ett av formålene med et system utover omsetningskravet er ifølge oppdraget å sikre at biodrivstoff som brukes i Norge i større grad oppfyller bærekraftskriteriene. I Norge er det produktforskriften § 3-5 som angir hva som utløser plikten til å oppfylle bærekraftskriteriene for flytende biobrensler og biodrivstoff, jf. §§ 3-6 til 3-9.

Bestemmelsen implementerer EUs fornybardirektiv (2009/28/EC) artikkel 17. Dersom biodrivstoff eller flytende biobrensel a) regnes med i oppfyllelsen av forpliktelser om fornybar energi, eller b) er omfattet av økonomiske støtteordninger, skal bærekraftskriteriene oppfylles. Dette gjelder uavhengig av hvilket land råstoffet er produsert i.

Bokstav a omfatter alt biodrivstoff som regnes med i oppfyllelse av omsetningskravene i veitrafikk og luftfart. Bokstav b gjelder nasjonale og bilaterale støtteordninger til biodrivstoff. Som vilkår for å kvalifisere til støtte må støttegiver kreve at bærekraftskriteriene oppfylles. Eksempelvis krever Enova at bærekraftskriteriene oppfylles for at en aktør skal kunne motta investeringsstøtte til produksjonsanlegg for biogass og flytende biodrivstoff. Per i dag kreves det imidlertid ikke at støttemottagere rapporterer til Miljødirektoratet i henhold til § 3-10.

Hvis målet er at alt biodrivstoff skal oppfylle bærekraftskriteriene, også det som selges utover omsetningskravet, er det trolig mer treffsikkert å stille det som vilkår for avgiftsfordeler enn virkemidlene vi har utredet her. Det ville også fange opp volum fra kontrakter der oppfyllelse av bærekraftskriterier var mangelfullt formulert eller ikke stilt krav om overhodet, i tillegg til ev. volum som omsettere av andre grunner skulle selge utover omsetningskravet.

I Sverige gjøres det slik at EUs bærekraftskriterier må være innfridd for å få fritak fra CO₂-avgift og energiavgift, fordi fritaket er ansett som en støtteordning. Gjeldende tolkning i Norge er at biodrivstoff ikke er *omfattet av* CO₂-avgift, og det skal derfor ikke regnes som en støtteordning.

3.4. Hvordan inkludere biodrivstoff utover omsetningskravet i klimagassregnskapet for kommuner

Siden Miljødirektoratets klimagassregnskap for kommunene i utgangspunktet baserer seg på utslipp som fysisk skjer innenfor kommunens grenser, vil et sentralt spørsmål være om

det er mulig å innhente gode nok data på hvor (i hvilken kommune og i hvilken næring/sector) biodrivstoff utover omsetningskravet faktisk blir brukt. Det må gjøres en vurdering av om potensielle datakilder er på et detaljnivå og format som egner seg for formålet. I dag beregnes nasjonale andeler av biodrivstoff med data fra rapportering på omsetningskravet, som dermed ikke vil fange opp volum utover omsetningskravet.

For at biodrivstoff utover omsetningskravet skal kunne fordeles geografisk i klimagassregnskap for kommuner, må det innrapporteres eller innhentes mer data enn det som er tilgjengelig per i dag. Eventuell deling av detaljerte salgskontrakter fra omsettere vil kunne være tilstrekkelig, og/eller detaljert informasjon fra kommuner som kjøper inn biodrivstoff utover omsetningskravet.

Det vil være en generell utfordring at biodrivstoffet ikke alltid brukes i samme kommune som det omsettes. Databehovet vil kunne variere med hvor bruken skjer. Det vil f.eks. være mer krevende å få gode lokale data for bruk innen veitrafikk som strekker seg over større geografiske områder og over kommunegrenser enn det vil være for en anleggs plass som er mer geografisk avgrenset. Ekstra datainnhenting/rapportering vil kreve ekstra ressurser både hos kommuner/fylkeskommuner eller omsettere som skal innrapportere og hos Miljødirektoratet, som skal prosessere og kvalitetssikre dataene for utslippsberegningene.

4. Konsekvenser

I vurderingen av konsekvenser ser vi både på generelle konsekvenser av å bruke biodrivstoff utover omsetningskravet, men også på spesifikke konsekvenser av forslagene om statlig innkjøpsveileder og å forskriftsfeste rapporteringsplikt- eller adgang. Det kommer frem av drøftingen om den gjelder de spesifikke eller generelle konsekvensene. Konsekvenser som også er drøftet i kapittel 3 vil utdypes noe her.

4.1 Nasjonale klimagassutslipp

Usikker utvikling i bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet

Det er vanskelig å anslå hvordan markedet for biodrivstoff utover omsetningskravet vil utvikle seg - før eventuell statlig veiledning og forskriftsfesting mv. blir innført. Fremtidig bruk av biodrivstoff vil henge sammen med blant annet prisen på biodrivstoff, utbredelsen av fossilfrikrav, og om andre virkemidler i transportsektoren inkluderer biodrivstoff.

Teknologi- og prisutvikling for alternative teknologier som el og biogass er også viktige faktorer. I mange segmenter, for eksempel for enkelte maskintyper innenfor bygg- og anleggssektoren, er flytende biodrivstoff fortsatt eneste fornybare alternativ i dag. Krav om fossilfrie bygge- og anleggsplasser i f.eks. offentlige anskaffelser vil potensielt gi omfattende bruk av flytende biodrivstoff, selv om kravene også inkluderer positiv vekting av nullutslipp.¹⁰

Trolig økt bruk av biodrivstoff ved statlig veileder

Kjøp av biodrivstoff utover omsetningskravet kan allerede i dag bidra til reduserte klimagassutslipp i Norge, og vil fanges opp i det nasjonale utslippsregnskapet gjennom innrapportering til Skatteetaten. Dagens system avhenger imidlertid av at innkjøper selv stiller krav om at biodrivstoffet ikke rapporteres i oppfyllelsen av omsetningskravet og at omsetteren følger opp dette etter avtalen. Videreutvikling av dagens praksis med statlig innkjøpsveiledning, vil øke sjansen for at anskaffelsene faktisk fører til nasjonale utslippsreduksjoner; både gjennom at flere innkjøpere stiller krav om at biodrivstoffet skal komme i tillegg til omsetningskravet, og ved å redusere risikoen for at omsetterne misforstår dette kravet.

Statlig veiledning på kravstilling ved kjøp av flytende biodrivstoff vil trolig øke bruken av biodrivstoff utover omsetningskravet, selv om denne veiledningen blir kombinert med en anbefaling om ikke å anskaffe flytende biodrivstoff, og om at statens omsetningskrav er det virkemiddelet som blir brukt for å fremme bruk av flytende biodrivstoff.

Hvor stor den økte bruken som følge av statlig innkjøpsveiledning vil kunne bli, er svært krevende å anslå. Økningen vil henge sammen med hvordan veiledningen tolkes. Statlig

¹⁰ Med positiv vekting menes å bruke tildelingskriter der nullutslipp gir høyere skår enn biodrivstoff.

veiledning kan forstås som en aksept for løsningen fra statens side, og er ment å gi innkjøpere og beslutningstakere større trygghet for at anskaffelsen gjennomføres på en forsvarlig måte og gir det tiltenkte resultat. Basert på innspillsrunden fremstår det som at forskriftsfesting av rapportering også er viktig for legitimiteten til biodrivstoff utover omsetningskravet.

Basert på innspillsrunden er trolig også en sentral faktor for den fremtidige bruken utover omsetningskravet at lokale anskaffelser av biodrivstoff blir geografisk fordelt i klimagassregnskapet for kommuner som Miljødirektoratet utarbeider. Som gjennomgangen i kapittel 3.5. viser, blir ikke biodrivstoff utover omsetningskravet geografisk fordelt i klimagassregnskapet for kommuner i dag, men det kan inkluderes dersom potensielle datakilder er på et detaljnivå og format som egner seg for formålet.

Det er verdt å merke at en statlig innkjøpsveiledning nødvendigvis ikke vil påvirke eksisterende kontrakter der det blir anskaffet flytende biodrivstoff. Hvis det ikke allerede er stilt krav om at biodrivstoffet som kjøpes skal komme utover omsetningskravet, vil kontrakten måtte reforhandles dersom det ønskes at total bruk av biodrivstoff faktisk skal øke. For eksisterende bruk av biodrivstoff til ikke-veigående maskiner er situasjonen at det ikke var et omsetningskrav da disse avtalene ble inngått. Her må det trolig klargjøres fra innkjøpers side om det ønskes at biodrivstoffet skal forbli utenfor etter at omsetningskravet er innført.

Bruk utover omsetningskrav kan påvirke bruken innenfor omsetningskravene

Hvorvidt kjøp av biodrivstoff utover omsetningskravet bidrar til økt bruk av biodrivstoff sett over tid, f.eks. mot 2030, avhenger av hvilken rolle omsetningskravet vil ha i norsk klimapolitikk. I Klimaplan 2021-2030, Meld. St. 13 (2020–2021) omtales omsetningskrav for biodrivstoff som en fleksibilitetsmekanisme mot Norges utslippsforpliktelser. Hvis øvrige tiltak ikke gir tilstrekkelige utslippskutt, kan omsetningskravene økes for å sikre måloppnåelse:

"Regjeringa vil vurdere og eventuelt justere omsetningskrava for biodrivstoff med to års intervall, med start frå 2022. Dette vil vere føreseieleg for dei som sel og bruker biodrivstoff. Regjeringa legg til grunn at omsetningskrava blir auka ytterlegare dersom det skulle vise seg nødvendig for å nå utsleppsmåla."

I "Regjeringas klimastatus- og plan" for 2023 (Grønn bok) vises det også til at bruken av biodrivstoff kan justeres med omsetningskravene: "Regjeringa legg opp til å vurdere, og eventuelt justere, omsetningskrava for biodrivstoff med jamne mellomrom."¹¹

Omsetningskrav er et fleksibelt virkemiddel ved at det relativt enkelt kan endres dersom det er behov for ytterligere utslippsreduksjoner for å møte Norges utslippsforpliktelser.

¹¹ Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) Regjeringens klimastatus- og plan. Kapittel 4.4.2, s. 77.

Dersom omsetningskrav fortsatt skal ha en slik rolle som fleksibilitetsmekanisme, vil økt bruk av biodrivstoff utover omsetningskravene, redusere behovet for å øke omsetningskravene og/eller for å gjennomføre andre klimatiltak. Over tid kan det derfor bli slik at den samlede bruken av biodrivstoff ikke endrer seg. I et slikt perspektiv flyttes i stedet noe av bruken fra statlige omsetningskrav til bruk utenfor omsetningskravene, f.eks. fordi biodrivstoff også fremmes i krav i offentlige anskaffelser eller andre typer krav.

Hvis det derimot legges til grunn at omsetningskravene skal ha en annen rolle enn i dag, og skal betraktes som faste størrelser som ikke justeres etter behovet for norske utslippskutt, vil biodrivstoffbruken utover omsetningskravet redusere klimagassutslippene i det norske regnskapet, også sett over tid. Den samlede bruken vil da variere mer enn i dag, men hvor mye vil avhenge av hvor utbredt det blir å kjøpe biodrivstoff utover omsetningskravet.

4.2 Omstilling av transportsektoren

Det er bred enighet om at den langsiktige omstillingen av transportsektoren må innebære å redusere det totale drivstofforbruket, gjennom blant annet tiltak som gir redusert transportbehov, effektivisering og overgang til nullutslippsløsninger, som batterielektriske løsninger.¹² Rollen til biodrivstoff vil på sikt være begrenset til å erstatte fossilt drivstoff i det resterende drivstoffmarkedet der det ikke finnes andre alternativer. Dette resterende forbruket vil likevel trolig bli betydelig, selv med rask innfasing av andre tiltak.

Av bærekraftshensyn anbefaler Miljødirektoratet at bruk av biodrivstoff bør skje med avansert biodrivstoff som oppfyller bærekraftskriteriene i produktforskriften. De seneste årene har nye eller utvidede omsetningskrav vært innrettet mot avansert biodrivstoff. Som vist i kapittel 1.3. er avansert biodrivstoff en begrenset ressurs, og det er fortsatt svært begrenset produksjon av avansert biodrivstoff globalt.

Omstillingseffekten av bruk av biodrivstoff avhenger av om denne bruken skjer *i stedet for* eller *i tillegg til* innfasingen av nullutslippsløsninger og biogass i transportsektoren.

4.2.1 Innspill om at biodrivstoff gir raskere innfasing av andre tiltak

Flere aktører, som enkelte kommuner og Zero, har trukket frem at innfasingen av andre løsninger trolig går raskere når også flytende biodrivstoff er et alternativ.¹³

Argumentasjonen for dette består av flere elementer. For det første trekkes det frem at med krav om fossilfritt, hvor biodrivstoff er "nullalternativet", vil gjennomføringen av nullutslippstiltak *relativt sett* bli billigere, fordi biodrivstoff er betydelig dyrere enn fossilt

¹² «Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change» (Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 4. april 2022), <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>, kap. 10, s. 23-38.

¹³ Se f.eks. Oslo kommunes høringssvar på Konsekvensutredning av omsetningskrav for ikke-veigående maskiner <https://hoering.miljodirektoratet.no/LastNedSp%C3%B8rsm%C3%A5lUttalelseVedlegg/9ffd0e55-ed4a-4db8-bea9-fc7c652abd4f>

drivstoff. Nullutslippstiltak styrker sin konkurranseevne, er argumentet, særlig hvis det benyttes i kombinasjon med tildelingskriterier i anskaffelsene med vekting av nullutslippsløsninger.

Et annet argument som blir trukket frem er at når det åpnes for bruk av flytende biodrivstoff, kan enkeltvirksomheter innføre fossilfrikrav eller sette seg svært ambisiøse klimamål. Dette kan i seg selv gi en positiv effekt på omstilling fordi det løfter ambisjonsnivået også for andre tiltak enn biodrivstoff.

4.2.2 Vår vurdering av omstillingseffekten av biodrivstoff utover omsetningskrav

Kommuner og andre enkeltaktørers klimatiltak spiller utvilsomt en svært viktig rolle for å kutte klimagassutslipp i Norge, og biodrivstoff kan være viktig for enkeltaktører med svært ambisiøse klimamål på kort og mellomlang sikt.

I en overordnet vurdering av virkemidler for klimatiltak i transportsektoren, er imidlertid Miljødirektoratets vurdering at innfasingen av andre teknologier som nullutslippsløsninger og ev. biogass trolig forsinkes hvis de også må konkurrere direkte med flytende biodrivstoff. Hvis flytende biodrivstoff primært blir fremmet gjennom omsetningskrav, kan andre virkemidler i stedet målrettes mot å fremme andre teknologier og løsninger. Hvis omsetningskravet håndterer innfasing av biodrivstoff, kan pengene som ellers ville blitt brukt på 100 prosent eller høyinnblandet biodrivstoff brukes til å forsere innfasingen av andre tiltak.

Heller enn å stille krav om 100 prosent fossilfritt, med mål om å få mest mulig nullutslippsløsninger, har Miljødirektoratet fremhevet at det er mer hensiktsmessig å stille krav ved innkjøp om helt eller delvis utslippsfri transport eller byggeplass, samtidig som omsetningskrav sørger for at fossilt drivstoff i eksisterende kjøretøy og maskinpark blir erstattet med fornybart drivstoff.¹⁴ Hvis det ikke er mulig å stille krav om nullutslipp, kan nullutslipp vektes høyt slik at det likevel blir en høy andel nullutslipp. Biogass, som ikke er omfattet av omsetningskrav, kan være et supplement der nullutslipp ikke er tilgjengelig eller er uforholdsmessig dyrt i dag.

Et viktig poeng er også at det er andre barrierer for nullutslipp enn merkostnader i forhold til fossilt drivstoff og biodrivstoff. Manglende tilgang på ladeinfrastruktur og behov for mer dyptgripende driftsendringer for leverandørleddet, er eksempler på barrierer som kan gjøre at flytende biodrivstoff velges selv om overgang til nullutslipp ville vært rimeligere.

¹⁴ Se mer detaljert beskrivelse av mulig utforming av graderte nullutslippskrav i Miljødirektoratet (2022). "Svar på oppdrag om utredning av lovhjemmel for klimakrav til bygge- og anleggsplasser"

4.3 Administrative kostnader

Innkjøp av biodrivstoff utenfor omsetningskrav innebærer ekstra behov for administrative ressurser samlet sett, sammenlignet med at bruk av biodrivstoff kun fremmes gjennom statlige omsetningskrav. For kjøp *utover* omsetningskravet må hver enkelt innkjøper stille og følge opp detaljerte bærekraftskrav som allerede er sentralt regulert *innenfor* omsetningskravet.

Som vist i kapittel 1.4 forsyningskjeden for flytende biodrivstoff svært kompleks, og er regulert gjennom blant annet EUs bærekraftskriterier. I omsetningskrav er det klart definerte regler for distribusjon og klassifisering av råstoff som er rettet mot en håndfull aktører, drivstoffomsetterne. Dette er det leddet i verdikjeden med færrest aktører. Dette gjør at minimalt antall aktører vil måtte sette seg inn i regelverket. Klassifisering av råstoff er i stadig utvikling i EU, som f.eks. betyr at hva som anses som avanserte råstoff vil kunne endre seg. Fordi forsyningskjeden og regelverket er så komplekst, bør innkjøperne ha grunnleggende kunnskap om biodrivstoff når de gjennomfører og følger opp anskaffelser.

Etter vår erfaring er det ressurskrevende å bygge opp tilstrekkelig kunnskap for å gjøre gode anskaffelser av flytende biodrivstoff – selv med statlig veiledning. For private og offentlige aktører som uansett ville kjøpt flytende biodrivstoff utover omsetningskravet, vil imidlertid økt statlig veiledning kunne redusere deres administrative kostnader i selve innkjøpsfasen. Hvis aktørene følger anbefalingen om å følge opp anskaffelsen nærmere gjennom kontraktsperioden, vil trolig de administrative kostnadene samlet sett likevel øke for disse aktørene, gitt at de i liten grad følger opp aktivt i dag. De administrative kostnadene vil også øke for omsetterne, blant annet gjennom økte kostnader for revisortjenester, men disse kostnadene vil kunne overføres til kjøperen av biodrivstoff.

Aktører som tidligere ikke kjøpte flytende biodrivstoff, men som nå begynner med det fordi det blir statlig veiledning om det, vil få økte administrative kostnader, både ved innkjøp og kontraktsoppfølging.

Det skisserte systemet med statlig innkjøpsveiledning vil gi økte administrative kostnader for DFØ og Miljødirektoratet. Ressursbehovet vil avhenge av flere forhold, blant annet om det er et mål at veiledningen skal få størst mulig utbredelse eller om den kun skal være et tilbud for aktører som aktivt søker veiledning. Ressursbehovet avhenger også av hvilken rolle direktoratene skal ha i veiledning på kontraktsoppfølging. Dersom enkeltkommuners innkjøp av biodrivstoff utenfor omsetningskravet skal inkluderes for den aktuelle kommune i klimagassregnskap for kommuner vil dette kreve videreutvikling av regnskapet og gi økt ressursbruk ved drift og oppdatering.

Dersom rapporteringsadgang ble forskriftsfestet, jf. kapittel 3.2, ville Miljødirektoratet ha mulighet til å sjekke hvorvidt bærekraftskriterier er oppfylt og om drivstoffet er avansert –

for volum som blir innrapportert. En slik sjekk vil innebære økt ressursbruk for Miljødirektoratet sammenlignet med dagens situasjon. Økt rapportering vil også medføre økt ressursbruk for omsettere. Som vist i kapittel 3.2, ville rapporteringsadgang i liten grad lettet den administrative byrden for innkjøpere, fordi Miljødirektoratet ikke ville kunne kontrollere om innrapporterte partier korresponderte med bestemte vilkår i salgsavtaler gjort med slutt kunder. En forskriftsfestet rapporteringsplikt der også underliggende salgskontrakter skulle sendes inn, ville innebære en ressursbruk som går lenger enn håndteringen av dagens omsetningskrav.

4.4 Kontroll med bærekraftsegenskaper

Med kontroll med bærekraftsegenskaper menes her hvordan det kontrolleres at biodrivstoffet oppfyller gjeldende bærekraftskriterier, og at det er utvunnet av råstoff med lav risiko for indirekte arealbruksendringer (ILUC), ref. kapittel 1.3. Hvis det stilles krav om det, vil det også måtte kontrolleres at det ikke blir rapportert i oppfyllelsen av omsetningskrav.

Økt statlig veiledning for kjøp av flytende biodrivstoff utover omsetningskrav vil i utgangspunktet gi bedre kontroll med bærekraftsegenskapene til biodrivstoffet. For den bruken utover omsetningskravet som uansett ville skjedd, vil den statlige veiledningen, i den grad den blir fulgt, bidra til å redusere bærekraftsrisikoen forbundet med kjøp av biodrivstoff. Gitt at rådet om å stille krav om avansert biodrivstoff også følges, vil bruken av konvensjonelt biodrivstoff eller biodrivstoff med ILUC-risiko også reduseres, sammenlignet med i dag. Økt bruk av avansert biodrivstoff på bekostning av konvensjonelt biodrivstoff er i utgangspunktet positivt for globale klimagassutslipp og har miljømessige positive effekter.

Det er likevel viktig å understreke at ansvaret for oppfølging og kravstilling ligger hos innkjøper, som normalt ikke har spisskompetanse på biodrivstoff. Dersom bruken utenfor omsetningskravene øker fremover som en følge av økt statlig veiledning, kan derfor risikoen for mangelfull oppfølging av bærekraftsegenskaper øke sammenlignet med i dag. Hvorvidt økt bruk medfører økt risiko, avhenger i stor grad også av om innkjøpere utvikler økt kompetanse på biodrivstoff, og om kontraktskrav følges opp aktivt slik vi har anbefalt over. Mangelfull kontraktsoppfølging pga. begrensede ressurser og kompetanse er en generell og kjent utfordring ved offentlige innkjøp.

4.5 Effekten på produksjon av biodrivstoff

I oppdraget har vi blitt bedt om å vurdere blant annet effekt på global biodrivstoffproduksjon. Vår overordnede vurdering er at manglende etterspørsel per i dag ikke er en barriere for økt produksjon.

Det er allerede et stort og voksende marked for bruk flytende biodrivstoff i Norge og i EU. Dagens marked er i all hovedsak drevet frem av fornybarkrav i EUs fornybardirektiv. For å

oppfylle disse fornybarforpliktelsene, men også for å kutte nasjonale klimagassutslipp, har en lang rekke land, herunder Norge, innført nasjonale reguleringer (omsetningskrav) der det stilles krav om salg av biodrivstoff. Flere land, som Norge, har omsetningskrav som langt overgår fornybarforpliktelsene i fornybardirektivet.

Ifølge Argus Media og potensielle norske produsenter av flytende biodrivstoff, er det den regulerte delen av biodrivstoffmarkedet som primært danner grunnlaget for dagens produksjon av flytende biodrivstoff.¹⁵ Det vil si at etterspørselsanalysene som ligger til grunn for investeringsbeslutninger hos biodrivstoffprodusenter, baserer seg på sammenstillinger av mulig etterspørsel fra nasjonale reguleringer.

Bruk utover statlige reguleringer forekommer, men er svært begrenset i dag, ikke bare i Norge. Denne delen av markedet blir også vurdert av analysebyråer som Argus Media. Fordi denne delen av markedet er drevet frem av avgiftsfordeler, offentlige anskaffelser, mv. blir bruk utover statlige reguleringer oppfattet som en langt mindre forutsigbar og langsiktig etterspørsel av dagens og mulige nye biodrivstoffprodusenter.

Selv om det er forventet svært stor vekst i etterspørselen etter avansert biodrivstoff gjennom EU-reguleringer og nasjonale omsetningskrav, kan investeringsbeslutninger påvirkes negativt hvis det gjennom diskusjon om andre virkemidler oppfattes at biodrivstoff ikke er en ønsket løsning på sikt. Biodrivstoffprodusenter kan altså påvirkes av signaler fra deler av markedet som ligger utover omsetningskravene. Det tilsier det vil være hensiktsmessig at en strategi der primært omsetningskrav skal benyttes for å fremme biodrivstoff, kombineres med tydelig kommunikasjon fra om biodrivstoffs rolle på sikt.

¹⁵ Argus Media (2022). "Investment support summary". Kort drøfting gjort på oppdrag fra Miljødirektoratet. Vi har også hatt dialog med biodrivstoffprosjektene Silva Green Fuel og Biozin i forbindelse med oppdraget.

5. Anbefaler fortsatt at flytende biodrivstoff ikke inkluderes i offentlige anskaffelser

Nåværende anbefaling fra DFØ, basert på innspill fra Miljødirektoratet, er at flytende biodrivstoff ikke etterspørres i offentlige anskaffelser innenfor veitrafikk, og at i stedet nullutslipp og deretter biogass prioriteres.¹⁶ Manglende klimaeffekt på grunn av overlapp med omsetningskravet var ett av flere argument bak denne anbefalingen. Hvis innkjøpere stiller krav som skissert i kapittel 3.1, vil denne utfordringen i teorien være løst.

Miljødirektoratet fastholder likevel den generelle anbefalingen til DFØ om ikke å inkludere flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser. Merk at dette er en generell anbefaling, og ikke et påbud. Som i dag, vil både offentlige og private aktører som ønsker å kjøpe biodrivstoff, ha anledning til å gjøre det.

Dersom det er et politisk ønske om mer bruk av flytende biodrivstoff, er det etter vår vurdering, fra et nasjonalt perspektiv, mer hensiktsmessig å rendyrke omsetningskrav som virkemiddel for bruk av flytende biodrivstoff, enn å øke bruken gjennom offentlige anskaffelser. Det er flere grunner til dette:

- **Omsetningskrav er styringseffektivt** ved at bruken av biodrivstoff kan bestemmes politisk.
- **Bærekraftskriterier og klassifisering av ulike typer råstoff reguleres mer treffsikkert** og på et overordnet nivå i et omsetningskrav. Kriteriene er basert på omfattende EU-prosesser og følges opp av Miljødirektoratet. Selv med økt statlig veiledning vil ansvaret for kravstilling og løpende kontraktsoppfølging ligge hos sluttkunden, som i de fleste tilfeller vil ha begrenset kunnskap om biodrivstoff.
- **Kostnadene for økt bruk av biodrivstoff fordeles i utgangspunktet likt på alle brukere av flytende drivstoff.**
- **Regulering gjennom omsetningskrav er effektivt for å stimulere økt produksjon.** Bruk av flytende biodrivstoff gjennom offentlige anskaffelser representerer en mer usikker og varierende del av etterspørselen enn statlige omsetningskrav. Omsetningskrav er mer langsiktige og stabile, og gir derfor biodrivstoffprodusenter større forutsigbarhet.
- **Den samlede administrative byrden er forholdsvis lav** fordi omsetningskrav treffer et ledd i verdikjeden med relativt få aktører.

Rendyrking av omsetningskrav som virkemiddel for flytende biodrivstoff, gjør også at offentlige anskaffelser kan spisses mot å fase inn andre, per i dag mer umodne teknologier. F.eks. er det stort behov for å utvikle nullutslippsløsninger innenfor anleggsbransjen og for tungtransport, og offentlige anskaffelser kan være et effektivt virkemiddel for å skape et tidligmarked for slike løsninger.

¹⁶ [Nullutslipp bør prioriteres i offentlige anskaffelser - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no/no/tema/transport/Nullutslipp-bor-prioriteres-i-offentlige-anskaffelser)

Et viktig poeng er også at avansert biodrivstoff er en begrenset ressurs, og det er begrenset produksjon av avansert biodrivstoff globalt. Etterspørselen er imidlertid svært stor, både i Norge og i EU. De nærmeste årene og mot 2030 er det forventet sterk økning i bruk og produksjon av avansert biodrivstoff i EU som en følge av EU-krav. For Norges del er dagens omsetningskrav i veitransport allerede langt større enn planlagt produksjon av flytende biodrivstoff i Norge mot 2030. Som omtalt i kapittel 1.3. er norsk bruk av avansert biodrivstoff allerede stor og økende.

Fordelen med å inkludere avansert biodrivstoff i offentlige anskaffelser og andre lokale virkemidler vil først og fremst være at lokale klimamål på kort sikt enklere vil kunne nås. Inkludering av flytende biodrivstoff kan også ha en praktisk nytte i anskaffelsene ved at merkostnadene til nullutslipp blir lavere, enn hvis fossilt drivstoff var minstekravet. Noen trekker også frem at det kan bli mer nullutslipp når det er flytende biodrivstoff er inkludert som minimumskrav i anskaffelsen. Det må imidlertid kombineres med andre måter å fremme nullutslipp på, og Oslo kommune trakk fram at bruk av tildelingskriterier med positiv vektning av nullutslipp i anskaffelser har vært det som først og fremst har bidratt til elektrifisering i kommunen.

En effekt er også at den samlede bruken av avansert biodrivstoff i Norge vil kunne øke utover nivåene gitt av omsetningskravene. Isolert sett vil altså offentlige anskaffelser av flytende biodrivstoff redusere norske klimagassutslipp. Men som drøftet i kapittel 4, er det mulig å anlegge et bredere perspektiv på konsekvenser for klima og omstilling. Bredere vurderinger bør også inkludere vurderinger av hvorvidt anskaffelsene bidrar til økt biodrivstoffproduksjon, effekten på alternative tiltak som nullutslipp og biogass, og om omsetningskravene vil justeres ned som en følge av økt bruk utover omsetningskravene. Når disse forholdene tas med i betraktningen, er det samlet sett trolig liten nytte av offentlige anskaffelsene av flytende biodrivstoff.

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan
underlagt Klima- og miljødepartementet.

Vi jobber for et rent og rikt miljø. Hoved-
oppgavene våre er å redusere klimagass-
utslipp, forvalte norsk natur og hindre
forurensning.