

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Vår dato: 05.09.2017
Deres dato: 10.07.2017
Vår referanse: ..
Deres referanse: 17/856

Høringsuttalelse om forslag til endringer i produktforskriftens bestemmelser om biodrivstoff

NHO viser til departementets høringsbrev av 10. juli 2017 hvor det bes om innspill på forslag til endringer i produktforskriftens bestemmelser om biodrivstoff. Vi takker for muligheten til å delta i høringen, og oversender herved vårt helhetlige innspill (ref. foreløpig innspill av 22.8.17).

I budsjettavtalen for 2017 ble det vedtatt en opptrapping av det generelle omsetningskravet for biodrivstoff til 20 prosent i 2020. Samtidig vedtok Stortinget at delkravet for avansert biodrivstoff skal øke fra dagens 1,5 % til 2,5 % i 2017, 3,5 % i 2018, 4,5 % i 2019 og 8 % i 2020 (med dobbeltelling). Etter avklaringer med KLD legges det i høringsnotatet opp til at det generelle omsetningskravet øker til 8% fra 1. oktober 2017, 10% fra 1. januar 2018 og 12% fra 1. januar 2019.

Oppsummering av NHOs innspill

- Biodrivstoff, inkl. biogass, er sammen med elektrisitet og hydrogen avgjørende for å realisere det grønne skiftet i transportsektoren med de muligheter som ligger i industrielle satsinger i Norge. Vi er derfor fornøyd med at det legges opp til en opptrappingsplan for å sikre nødvendig forutsigbarhet i politikken.
- Næringslivets veikart mot lavutslippssamfunnet viser at mange næringer og bedrifter legger til grunn biodrivstoff for sine analyser, strategier og tiltak. Samtidig strammes kriteriene for bærekraft inn. Biodrivstoff vil etter alt å dømme være en knapp ressurs i tiden fremover.
- Omsetningskrav er et godt virkemiddel for å sikre lavinnblanding av biodrivstoff i massemarkedet, men et bredt og ambisiøst omsetningskrav som omfatter all veitrafikk vil derimot slå negativt ut for bruk av høyinnblandet biodrivstoff i næringstransporten.
- Biodrivstoff er i dag dyrere enn fossilt drivstoff selv uten veibruksavgift. Opptrappingsplanen innebærer at biodrivstoff som i dag er fritatt fra veibruksavgift ilegges fulle avgifter på 3,5 kr per liter. Den foreslåtte opptrappingsplanen kan i praksis gjøre biodrivstoff til et uaktuelt klimatiltak for næringsaktørene som ønsker å ligge i forkant og bruke høyinnblandet biodrivstoff for sine flåter.
- NHO foreslår derfor at omsetningskravet avgrenses til å gjelde lavinnblanding i massemarkedet, mens høyinnblandet biodrivstoff over 30 % fritas for veibruksavgift på produktspesifikasjon og unntas fra omsetningskravet.
- Rendyrking av omsetningskrav for lavinnblanding og avgiftsfritak for høyinnblanding vil etter vår vurdering samlet gi økt etterspørsel etter bærekraftig biodrivstoff, -og sikre tilgang og bruk både i massemarkedet og næringstransporten.

Generelt

NHO anser biodrivstoff, inkl. biogass, som en sentral og svært viktig del av løsningen for å redusere utslippene av klimagasser i Norge. Sammen med elektrisitet og på sikt hydrogen vil biodrivstoff legge grunnlaget for et grønt skifte i transportsektoren. For tungtransport, sjøfart og luftfart er biodrivstoff den mest realistiske og tilgjengelige tekniske løsningen på kort sikt (2020). På lengre sikt vil biodrivstoff fortsatt være aktuelt for tungtransport utenfor tettbygde strøk, for sjøfart over lengre strekninger og for lufttransport. Det grunnleggende må samtidig være at virkemiddelbruken legger til rette for rettferdig konkurranse mellom ulike teknologier innenfor alle deler av transportsektoren. Kostnadseffektivitet på kort og lang sikt må hensyntas.

I forbindelse med Ekspertutvalget for grønn konkurransekrafts arbeid ble det utarbeidet veikart for en rekke næringer. I "Veikart for næringslivets transporter", som var transportnæringenes felles innspill, viste 13 samarbeidende organisasjoner at det er mulig å redusere utslippene fra næringstransporten med 45-60 prosent innen 2030, og videre mot null utslipp i 2050. En slik utvikling forutsetter en politikk og rammebetingelser som i størst mulig grad retter tilgjengelig bærekraftig biodrivstoff inn mot luftfart, sjøfart og tunge kjøretøy der effekten er størst og alternativene mangler. Andre veikart peker også på vesentlig bruk av bioressurser for å realisere lavutslippssamfunnet.

Økt satsing på biodrivstoff vil gi store muligheter for økt verdiskaping og aktivitet hos norske produsenter i industrien, skog- og trenæringen. Norge har god tilgang på bioressurser som kan utnyttes til industriell produksjon av bioenergi og skape nye arbeidsplasser. I dag blir nesten alt biodrivstoff importert. Kun 1 prosent av det nasjonale forbruket av biodrivstoff er produsert i Norge. På sikt vil Norge kunne bli en stor produsent av bærekraftig avansert biodrivstoff basert på bioressurser fra skogen og havet, og fra avfall og landbruk.

Samtidig må regelverk og standarder stimulere til bruk av bærekraftig avansert biodrivstoff. NHO mener alt biodrivstoff som omsettes i Norge, enten det omsettes innenfor eller utenfor omsetningskravet, bør oppfylle bærekraftkriterier. Vi støtter også forutsetningen om økt bruk av avansert biodrivstoff, og er tilfreds med at departementet i høringsnotatet legger opp til at råstoff fra vedlegg IX del A og B til ILUC-direktivet kan benyttes til å oppfylle delkravet for avansert biodrivstoff og gi grunnlag for dobbeltelling.

Flere norske aktører vurderer å starte produksjon av bærekraftig avansert biodrivstoff i Norge fra 2020 og fremover. Forutsigbarhet og trygghet for fremtidig etterspørsel og langsiktig markedsutvikling vil være helt avgjørende når det skal fattes investeringsbeslutninger. Derfor er det positivt at det legges til grunn en opptrappingsplan for innfasing av biodrivstoff i transportsektoren.

Vurdering av omsetningspåbud for en knapp ressurs

Hovedutfordringen i politikktutforming for biodrivstoff er å kombinere hensynene til dagens og fremtidens brukere, -til eksisterende og fremtidige produsenter – og til bærekraft. Selv om Norge og mange andre land gir opp satsingene på produksjon av biodrivstoff, vil det internasjonalt også bli stor etterspørsel etter biodrivstoffet etter hvert som landene skal realisere sine klimaforpliktelser. Derfor vil bærekraftig biodrivstoff etter alt å dømme forbli en knapp ressurs.

Departementet legger i høringsforslaget opp til et bredt anlagt omsetningspåbud på 20 pst. biodrivstoff for all veitrafikk allerede i 2020. NHO anerkjenner ønsket om å få til raske utslippsreduksjoner i transportsektoren i Norge gjennom økt bruk av biodrivstoff. Vi mener

imidlertid at den foreslåtte opptrappingsplanen for biodrivstoff til veitrafikken har noen problematiske sider som bør vurderes nærmere før planen iverksettes.

For det første, er det mange næringsaktører som allerede er i gang med å investere i kjøretøyløsninger for en raskere innføring av biodrivstoff. Tidlig bruk av slik ny teknologi gir raskere utslippsreduksjoner og posisjonerer næringslivet i et tiltakende grønt kappløp, men innebærer også risiko og kommersiell usikkerhet. Derfor er markedsstimulering avgjørende for at nye løsninger raskere skal tas i bruk. Vår erfaring er at virkemidlene for næringslivet har størst effekt når de er insentivbasert, bygger på markedsdynamikken og sikrer at det lønner seg å være klimavennlig.

For det andre, næringstransport på vei, sjø og i luften har på kort og mellomlang sikt få tilgjengelige alternativer til biodrivstoff som utslippsreducerende tiltak. Næringstransporten er derfor den mest langsiktige og forutsigbare kunden for fremtidige produsenter og distributører av biodrivstoff i Norge. For personbiler og lette kjøretøy finnes det i dag gode alternativer som el- og hydrogenbiler – i tillegg til kollektivtransport. Om få år skal nybilsalget utelukkende bestå av nullutslippskjøretøy. Personbiler og lette kjøretøy vil likevel kunne sikre etterspørsel og bruk av biodrivstoff i en overgangsfase. For næringstransport i og rundt tettbygde strøk kan elektrisitet og hydrogen om noen år være et alternativ på samme måte som for ferger og kystnær sjøtransport.

For det tredje, selv om potensialet for produksjon av bærekraftig biodrivstoff i Norge er betydelig, og flere aktører vurderer å starte produksjon, er det lite sannsynlig med vesentlig økning i norsk produsert biodrivstoff før etter 2020. Det betyr at Norge i all vesentlighet må basere seg på stortilt import for å realisere opptrappingsplanen frem mot 2020. En opptrappingsplan vil likevel være viktig for de investeringsbeslutninger som skal fattes – gitt at myndighetene ved behov fastholder ambisjonene og legger til rette for bruk av biodrivstoff også etter 2020.

For det fjerde, vi savner en beskrivelse av hvordan de ambisiøse planene for innblanding av biodrivstoff vil samspille med Enovas arbeid i dag og det tiltenkte CO₂-fondet som staten og næringslivet nå utreder med sikte på etablering i 2019. Dersom andre nødvendige virkemidler skal ha effekt, må det være biodrivstoff tilgjengelig.

Selv om et omsetningskrav for biodrivstoff er et godt egnet virkemiddel for å sikre økt innblanding av biodrivstoff i fossil bensin og diesel i massemarkedet, frykter vi at en videre opptrapping av omsetningskravet som beskrevet i høringsnotatet vil kunne undergrave næringslivets muligheter til å ta i bruk høyinnblandet biodrivstoff som klimatiltak i næringstransporten og posisjonere andre deler av transportnæringen i det grønne skiftet. Vi legger til grunn at verken departement, regjering eller Storting ønsker et slikt utfall.

Fritak for veibruksavgift som alternativ

Etter vår vurdering er fritaket for veibruksavgift et bedre egnet virkemiddel for å stimulere til økt bruk av høyinnblandet biodrivstoff i næringstransporten. Biodrivstoff er i dag dyrere enn fossilt drivstoff, selv uten veibruksavgift. Dersom høyinnblandet biodrivstoff omfattes av omsetningskravet vil det etter dagens regler bli ilagt veibruksavgift på 3,5 kroner. I praksis vil dette gjøre biodrivstoff utilgjengelig som klimaløsning for tungtransporten, utover omsetningskravet.

Politikken for å stimulere til biodrivstoff i transportsektoren har vært svært uforutsigbar. Frem til 2009 var biodiesel på lik linje med andre alternative drivstoff ikke omfattet av veibruksavgift. Hensikten var å gjøre miljø- og klimavennlige alternativer til fossilt drivstoff konkurransedyktig i

markedet i en introduksjonsfase. Fra 2009 ble det innført halv veibruksavgift på biodiesel, som førte til et tilbakeslag både for bruk og produksjon av biodiesel i Norge. Daværende regjering valgte i stedet å innføre et omsetningspåbud på 2,5 prosent, for å opprettholde en viss markedsandel for biodrivstoff i Norge. Påbudet ble senere økt til 3,5 prosent i 2010. I budsjettavtalen om statsbudsjettet for 2015 ble samarbeidspartiene enige om å gjeninnføre fritak fra veibruksavgift for biodiesel, og samtidig øke omsetningskravet til 5,5 prosent.

Tilpasning til EU-regelverket har medført at rammene igjen ble endret slik at all biodiesel som omfattes av omsetningskravet ilegges full veibruksavgift og underlegges EUs bærekraftkriterier, mens biodiesel som selges utenfor omsetningskravet er fritatt fra veibruksavgift og ikke trenger å oppfylle bærekraftkriteriene. Avgiftsfordelen i forhold til ordinær diesel er på 5 kroner per liter (veibruksavgift pluss CO₂-avgift).

Etter en kraftig økning i næringslivets bruk av biodrivstoff i 2015 og 2016, snudde utviklingen i 2017. Fra 1. januar 2017 økte prisdifferansen mellom fossilt drivstoff og biodrivstoff betydelig. Økning av omsetningspåbudet, kombinert med omklassifisering av biodiesel laget av PFAD (palmeoljerest), førte til underskudd av biodiesel i det norske markedet, med betydelig økt pris som konsekvens. Dette rammet de transportbedriftene som har vært tidlig ute og investert i tankanlegg og kjøretøy som kan kjøre på biodiesel. Blant annet Posten/Bring og Tine varslet at de ikke kunne videreføre sin planlagte omlegging til biodiesel dersom det innebærer merkostnader på opp mot 3 kroner per liter drivstoff.

En videreføring og sikring av fritaket for veibruksavgift er derfor avgjørende for å gi næringslivet tilgang til høyinnblandet biodrivstoff til en konkurransedyktig pris. Økt bruk av HVO og høyinnblandet biodrivstoff som B30 og B100 til flåter av tunge kjøretøy blir i høringsnotatet pekt på som en av de mest aktuelle mulighetene for videre økning av omsetningen av biodrivstoff på kort sikt. Pris og tilgang på biodrivstoff i markedet vil være avgjørende for hva selskapene velger å gjøre. Slik utviklingen nå ser ut til å tegne seg, vil merkostnadene for høyinnblandet biodrivstoff bli så høye at det neppe kan forsvares bedriftsøkonomisk av transportselskapene.

Innspill til justert opptrappingsplan og implementering av ILUC-direktivet

NHO støtter ambisjonen om å stimulere til økt bruk og produksjon av bærekraftig avansert biodrivstoff i Norge. Her ligger det store verdiskapingsmuligheter for norsk næringsliv, og potensial for store utslippsreduksjoner fra transportsektoren. Hovedutfordringen er, som pekt på ovenfor, å balansere hensynet til brukere, -produsenter og -bærekraft.

NHO mener den foreslåtte opptrappingsplanen i verste fall kan medføre at biodrivstoff blir utilgjengelig som klimaløsning i næringstransporten når stadig mer biodrivstoff omfattes av omsetningskravet og ilegges veibruksavgift. Bærekraftig biodrivstoff er i dag en knapp ressurs, og bør etter vårt syn være tilgjengelig og attraktiv for de deler av transportsektoren hvor alternativene til biodrivstoff som utslippsreducerende tiltak er få. Da bør vi ikke stille oss slik at høyinnblandet biodrivstoff til bruk i næringstransporten blir så mye dyrere enn rent fossilt drivstoff at transportørene ikke kan forsvare å kjøpe det.

Målet må være å sikre transportaktørene tilgang til bærekraftig biodrivstoff til en konkurransedyktig pris, samtidig som fremtidige produsenter kan ha trygghet for langsiktig etterspørsel i markedet. En måte å gjøre dette på er å rendyrke virkemiddelbruken, slik at omsetningskrav avgrenses til lavinnblanding i massemarkedet og avgiftsfritak rettes mot høyinnblanding over 30 prosent.

Med dette som bakgrunn foreslår NHO følgende justeringer av opptrappingsplanen mot 2020:

- Omsetningskravet på 20 prosent biodrivstoff innen 2020 avgrenses til lavinnblanding av biodrivstoff i massemarkedet (kjøretøy som hovedsakelig benytter allment tilgjengelige fyllestasjoner)
- Fritak fra veibruksavgift gis på produktspesifikasjon - høyinnblanding over 30 prosent
- Oppfyllelse av bærekraftkriterier stilles som vilkår for alt omsatt biodrivstoff i Norge, enten det omfattes av omsetningspåbud eller avgiftsfritak.

Med vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Næringspolitisk avdeling

Per Øyvind Langeland
Avdelingsdirektør


Christoffer Sahl
Seniorrådgiver

