

Notat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Digitaliseringsdirektoratet
Dato: 19.06.2020
Kopi til: [Klikk for å skrive]

Vurdering av klimaeffekt av flytende biodrivstoff i offentlig anskaffelser gitt overlapp med omsetningskravet for flytende biodrivstoff

Bakgrunn

Bruk av flytende biodrivstoff er et relativt utbredt klimatiltak blant offentlige aktører på både statlig og regionalt nivå, særlig innenfor bussdrift. I forbindelse med oppdatering av drivstoffmatrisen (veiledende innkjøpsverktøy for anskaffelser av tungtransporttjenester) ønsker Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) en vurdering av klimaeffekten ved kjøp av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser. Digdir lager operative veiledere til offentlige anskaffelser, som oppdateres jevnlig, og som Miljødirektoratet bidrar med miljø- og klimafaglige underlag til.

Digdirs ønske om en vurdering av effekten av offentlige anskaffelser av flytende biodrivstoff dreier seg ikke her om klimaeffekten av flytende biodrivstoff i seg selv, men hvilken effekt offentlige anskaffelser har når bruken av flytende biodrivstoff allerede er regulert gjennom omsetningskravet.¹ Problemstillingen er aktuell uavhengig av diskusjonen om veibruksavgift, og er nylig også løftet av aktører som Oslo kommune og Statens vegvesen.²

Miljødirektoratet forvalter omsetningskravet for salg av flytende biodrivstoff, som er det primære virkemiddelet for økt bruk av flytende biodrivstoff i Norge. Slik dagens regelverk er innrettet vurderer Miljødirektoratet at klimaeffekten av bruk av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser er svært begrenset. Vi mener at denne kunnskapen er viktig for å gjøre innkjøperne i

¹ Se mer om den isolerte klimanytten av flytende biodrivstoff her:

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klimateknologi/fornybar-energi/biodrivstoff/>

² Se virksomhetenes høringsinnspill (mai, 2020) endring av omsetningskrav for biodrivstoff https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endret-omsetningskrav-for-biodrivstoff-til-veitrafikk-fra-1.-juli-2020-og-1.-januar-2021/id2696951/?expand=horings svar&lastvisited=Adesso_BioProducts



stand til å gjøre klimavennlige offentlige anskaffelser innenfor transportsektoren, og bør formidles i Digidirs råd til innkjøpere. Vi understreker samtidig at bruk av flytende biodrivstoff i seg selv er et viktig klimatiltak som isolert sett har høy klimanytte når det erstatter fossil energi og er fremstilt av avfall og rester.³ Vi mener også at offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for å fremme klimavennlige løsninger, utvikle markeder og bidra til teknologiutvikling.⁴

Bruken av flytende biodrivstoff i dag

Flytende biodrivstoff omsettes både via innblanding i vanlig fossilt drivstoff og via salg av 100 %-biodrivstoffprodukter til private og offentlige enkeltkunder. Formålet med kjøp av 100 %-produkter er å redusere den enkelte virksomhetens sine klimagassutslipp med mer enn det som følger av omsetningskravet. Offentlige aktørers etterspørsel etter flytende biodrivstoff via offentlige anskaffelser utgjør en betydelig andel av total omsetning av flytende biodrivstoff i Norge. Bare i bussmarkedet ble det i 2019 brukt ca. 40 millioner liter flytende biodrivstoff, og bruken er estimert å øke til ca. 60 millioner liter i 2021, ifølge NHO Transport.⁵ Totalt ble det omsatt i overkant av 600 millioner liter flytende biodrivstoff i Norge i 2019. Flytende biodrivstoff blir også benyttet til blant annet offentlig avfallstransport.

Virkemiddelbruk uten komplementerende effekt

Virkemidler for bruk av flytende biodrivstoff i Norge er hovedsakelig omsetningskravet for veitransport, avgiftsfordeler og offentlige anskaffelser av transporttjenester med krav om eller insentiver for bruk av flytende biodrivstoff. Når flytende biodrivstoff kjøpt gjennom offentlige anskaffelser også blir brukt til å oppfylle omsetningskravet, har dette virkemiddelet ikke effekt på totalt omsatt volum biodrivstoff i Norge.

Omsetningskravet innebærer at alle som omsetter flytende drivstoff til veitransport må selge en viss andel flytende biodrivstoff.⁶ I tillegg inneholder omsetningskravet delkrav for bruk av avansert biodrivstoff, som dobbeltelles.⁷ Biogass er ikke omfattet av omsetningskravet og dermed heller ikke del av denne problemstillingen, utover at den påvirker konkurransesituasjonen til biogass i offentlige anbud.

³ Se f. eks. Miljødirektoratet m. fl. (2020). "Klimakur 2030".

⁴ Se Digitaliseringsdirektoratet og Miljødirektoratet (2020). "Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige" for vurdering av mulighetsrommet for offentlige anskaffelser av nullutslipp og biogass i utvalgte kjøretøysegment.

⁵ NHO Transport (2020). "Drivstofforbruk og klimagassutslipp fra bussbransjen i Norge"https://www.transport.no/siteassets/dokumenter/rapporter/drivstofforbruk-og-klimagassutslipp-fra-bussbransjen-i-norge_20-03-04.pdf

⁶ <https://lovdata.no/forskrift/2004-06-01-922/§3-3>

⁷ 1 liter avansert flytende biodrivstoff teller som 2 liter i oppfyllelsen av omsetningskravet.



Omsetternes vanligste salgskanal er å blande inn biodrivstoffet i fossil bensin og diesel som selges på bensinstasjoner. Fordi biodrivstoff er dyrere enn fossilt drivstoff gir denne innblandingen økte pumpepriser. Omsetterne selger også flytende biodrivstoff som 100 %-produkter til enkeltkunder som ønsker klimavennlig drivstoff. Dette kan for eksempel være bussoperatører som gjennom kontrakter med offentlige innkjøpere har forpliktet seg til å benytte flytende biodrivstoff, som regel avansert biodrivstoff. Det er vanlig praksis at omsettere som selger flytende biodrivstoff via offentlige anskaffelser rapporterer disse volumene i oppfyllelsen av omsetningskravet.

Problemstillingen med manglete klimaeffekt av offentlige anskaffelser kan eksemplifiseres slik: Bussdrift AS drifter en bussrute for en fylkeskommune som ønsker å redusere klimagassutslippene sine. I kontrakten stiller fylkeskommunen derfor krav om at bussoperatøren skal bruke 100 % flytende avansert biodrivstoff, totalt 5 millioner liter i året. Biodrivstoffet kjøpes av Drivstoffomsetter AS, som etter omsetningskravet er forpliktet til å selge en viss prosent biodrivstoff (20 % i 2020) av sitt totale drivstoffsalg, som i dette eksempelet utgjør 100 millioner liter biodrivstoff i året. Ved å selge 5 millioner liter avansert biodrivstoff (som dobbeltelles) til Bussdrift AS, har Drivstoffomsetter AS allerede oppfylt 10 % av sitt omsetningskrav. De kan da blande inn 5 millioner liter mindre avansert biodrivstoff på bensinstasjonene sine.

Anskaffelsen til fylkeskommunen i eksempelet over resulterer ikke i økt bruk av flytende biodrivstoff i Norge, men fylkeskommunen vil selv godskrive bruken av flytende biodrivstoff i sitt interne klimagassregnskap.⁸ Videre vil drivstoffomsetteren kunne rapportere dette biodrivstoffet i sine forpliktelser etter omsetningskravet. Dersom andre klimatiltak, som elektrifisering eller biogass, heller ble prioritert, ville fylkeskommunes anskaffelse også bidratt til nasjonale utslippsreduksjoner.

Overoppfyllelse av omsetningskravet og offentlige anskaffelser

De seneste årene har betydelig mengder flytende biodrivstoff blitt solgt utover nivået fastsatt i omsetningskravet. Fra flere hold blir det hevdet at offentlige anskaffelser av avgiftsfritt flytende biodrivstoff har vært viktig for overoppfyllelsen.⁹ I så tilfelle vil krav om bruk av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser ha en klimaeffekt utover omsetningskravet. Basert på tall

⁸ Per dags dato er ikke lokale tiltak for kjøp av flytende biodrivstoff inkludert i Miljødirektoratets klimagassregnskap for kommuner.

⁹ Se f. eks. en rekke høringsinnspill til Klimakur 2030, f. eks. Oslo kommune, Drivkraft Norge, m.m. Se også NHO Transport (2020). "Drivstofforbruk og klimagassutslipp fra bussbransjen i Norge" https://www.transport.no/siteassets/dokumenter/rapporter/drivstofforbruk-og-klimagassutslipp-fra-bussbransjen-i-norge_20-03-04.pdf og "Kommune-Norge advarer regjeringen: Ny avgift kan tvinge landets busser tilbake til fossil diesel" <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/nalkWJ/kommune-norge-advarer-regjeringen-ny-avgift-kan-tvinge-landets-busser-tilbake-til-fossil-diesel>



rapportert til Skatteetaten og Miljødirektoratet, samt vår kunnskap om drivstoffmarkedet, er imidlertid vår vurdering at offentlige anskaffelser har spilt en svært begrenset rolle for overoppfyllelsen. I den grad offentlige anskaffelser har bidratt til overoppfyllelse, har det skjedd fordi konvensjonelt biodrivstoff har blitt benyttet. Skatteetatens tall for 2017 og 2018 viser at det flytende biodrivstoffet som er solgt med fritak for veibruksavgift - altså volum utover nivået i omsetningskravet - i hovedsak har vært konvensjonelt flytende biodrivstoff, blant annet palmeolje.

Det settes i økende grad krav om avansert flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser for å sikre global klimaeffekt av bruken, og så å si alt avansert flytende biodrivstoff som selges av omsetterne i Norge har blitt rapportert i oppfyllelsen av omsetningskravet.¹⁰ Det innebærer at avansert biodrivstoff kjøpt gjennom offentlig anskaffelser blir brukt til å oppfylle omsetningskravet. Med innføring av veibruksavgift på alt flytende biodrivstoff fra 1. juli 2020 vil det økonomiske incentivet om å overoppfylle omsetningskravet falle bort. Da vil også eventuelle volum av konvensjonelt biodrivstoff kjøpt gjennom offentlige anskaffelser bli brukt til å oppfylle omsetningskravet.

Uavhengig av offentlige anskaffelser, vil andelen avansert flytende biodrivstoff i Norge være betydelig på grunn av omsetningskravet. Dobbelte telling og et stadig økende delkrav for avansert biodrivstoff gir sterke føringer om å bruke avansert biodrivstoff i oppfyllelsen av omsetningskravet, slik de siste årenes statistikk viser.¹¹

Flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser kan i dag i praksis ikke holdes utenfor omsetningskravet

Det er i dag i praksis ikke mulig for verken private eller offentlige transportaktører som etterspør flytende biodrivstoff å stille krav om at drivstoffet ikke skal rapporteres som en del av omsetningskravet for å sikre at biodrivstoffet i anskaffelsen gir klimagevinst utover omsetningskravet. Årsaken er at dagens rapporteringssystemer ikke skiller mellom volum over og under omsetningskravet. Dokumentasjonskravene i offentlige anskaffelser vil derfor ikke kunne oppfylles, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

Særlig strenge råstoffkrav i offentlige anskaffelser kan ha en effekt, men dette kan reguleres mer effektivt gjennom endret omsetningskrav

¹⁰ Omsetterne har dermed også betalt full veibruksavgift for det avansert biodrivstoffet.

¹¹ Delkravet for avansert var 2,25 % i 2019, mens det ble solgt ca. 6 % avansert, som igjen regnes som 12 % i oppfyllelsen av omsetningskravet. Fra 1.7.2020 er det foreslått økning til 6,1 % og eventuelt videre til 11 % fra 1.1.2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endret-omsetningskrav-for-biodrivstoff-til-veitrafikk-fra-1.-juli-2020-og-1.-januar-2021/id2696951/>



Det er mulig å stille særlig strenge bærekrafts- og klimakrav til drivstoffet i offentlige anskaffelser. For eksempel kan innkjøperen stille krav om bruk av umodne og gunstige råstoff som ikke omsetteren ellers ville solgt, for eksempel krav om bruk av del A-råstoff, og dermed støtte utviklingen av et umodent marked.¹²

En sentral barriere for å stille slike krav er at det innebærer økt risiko, særlig i lengre transportkontrakter, fordi pris og tilgjengelighet vil kunne variere mye gjennom kontraktperioden. Busskontrakter er gjerne opp til 10 år lange, mens leveranseavtaler for flytende biodrivstoff normalt ikke er lenger enn ett år.¹³ Usikkerhet om fremtidig tilgjengelighet innebærer dermed en betydelig økonomisk risiko for bussoperatøren.

Samtidig kan bruken av del A-råstoff i Norge treffsikkert reguleres gjennom endring i omsetningskravet. Alle EU-land har allerede delkrav for del A-råstoff i sine omsetningskrav, og EU definerer kun del A, ikke del B (brukt fritureolje og slakteavfall) som avansert biodrivstoff.

Tilgjengelighet av del A-biodrivstoff kan være en utfordring da den globale produksjonen i dag er relativt begrenset. Det vil imidlertid være langt enklere for spesialiserte drivstoffleverandører å oppfylle et slikt krav enn for bussoperatører.

¹² I Norge deles avansert biodrivstoff inn i Del A og Del B. I EU er kun Del A regnet som avansert. Del A er umodne og kostbare råstoff, primært avfall eller rester, f.eks. avfall og rester fra skogsindustrien. Del B inneholder de mest vanlige restene og avfall som brukes til biodrivstoff, nemlig slakteavfall og brukt fritureolje. Fordi disse anses som en del av modne verdikjeder og produksjonsprosesser definerer ikke EU disse som avanserte råstoff, og de kan derfor ikke regnes inn mot landenes delkrav for bruk av avansert biodrivstoff.

¹³ Det er verdt å bemerke at langsiktige transportavtaler ikke uten videre kan reforhandles. Iht. anskaffelsesforskriften § 11-2 kan det ikke foretas "vesentlige" endringer (uten ny konkurranse). Det følger av forarbeidene til forskriften at det blant annet må tas hensyn til om endringen ville ha ført til at andre leverandører potensielt kunne ha deltatt i konkurransen, eller at oppdragsgiveren kunne ha tildelt kontrakten til en annen leverandør. På samme måte kan det også ha betydning om den økonomiske balansen i kontrakten endres til fordel for leverandøren.