

## Innspillsrunde for revisjon av veiledning om klima- og miljøvennlig drivstoff og energibærere med fokus på vurdering av flytende biodrivstoff<sup>1</sup>

Avdeling for offentlige anskaffelser ble 1.9.2020 overført fra Digitaliseringsdirektoratet (tidligere Difi) til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). DFØ er nå statens fagorgan for offentlige anskaffelser. En av våre oppgaver er å gi veiledning til offentlige innkjøpere om klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser av kjøretøy og transport, herunder drivstoff og energibærere. Dette gjør vi blant annet gjennom våre transportsider med veiledere og eksempler på bærekraftige anskaffelser<sup>2</sup>, kriteriesett for transport og avfallsinnsamling<sup>3</sup>, effektkalkulatorer for person- og varebiler<sup>4</sup> og drivstoffmatrisen<sup>5</sup>.

Drivstoffmatrisen kan brukes som evalueringsmatrise for oppdragsgivere som ønsker å bruke klima og miljø som tildelingskriterium i sine anskaffelser av tjenester med tunge kjøretøy. Den brukes også som underlag for politiske og administrative beslutninger i virksomheter om valg av transportløsninger. Matrisen premierer ulike kombinasjoner av teknologi og drivstoff / energibærere med utgangspunkt i klima- og miljøkostnad og anskaffelsesfaglige vurderinger. I matrisen har biodrivstoff fram til nå blitt premiert med hhv. 5 og 7 poeng, avhengig av om det er produsert på konvensjonelle eller avanserte råstoff<sup>6</sup>.

Det siste året har det skjedd flere endringer i rammevilkårene for flytende biodrivstoff. Blant annet har omsetningskravet økt, med stadig høyere delkrav for avansert biodrivstoff. Det er òg innført veibruksavgift på alt flytende biodrivstoff. I forbindelse med oppdatering av drivstoffmatrisen ba Digitaliseringsdirektoratet (nå DFØ) Miljødirektoratet vurdere klimaeffekten av å etterspørre flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser.

Miljødirektoratets vurdering er oppsummert i notatet *Vurdering av klimaeffekt av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser gitt overlapp med omsetningskravet for flytende biodrivstoff* (se vedlegg 2). Deres overordnede tilbakemelding er at klimaeffekten av bruk av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser er svært begrenset, slik dagens regelverk er innrettet. DFØ arbeider nå, på bakgrunn av innspillene fra Miljødirektoratet, med å oppdatere vår veiledning for offentlige innkjøpere knyttet til anskaffelse av flytende biodrivstoff. Vedlegg 3 presenterer utkast til oppdatert drivstoffmatrise der flytende biodrivstoff ikke premieres, grunnet svært begrenset effekt på omsatt biodrivstoff i Norge. Vi ønsker herved innspill fra berørte parter på planlagt endring i vår veiledning.

### Bakgrunn for revisjon av veiledning: Omsetningskrav for biodrivstoff

Produktforskriftens kapittel 3 *Omsetningskrav for biodrivstoff og bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel*<sup>7</sup> fastslår at de som omsetter drivstoff, skal sørge for at minimum 22,3 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff, unntatt biogass. I dette notatet omtaler vi biodrivstoff som er omfattet av omsetningskravet for *flytende biodrivstoff*. Dette omfatter biodrivstoffprodukter som HVO, B100 og ED95. I tillegg inneholder omsetningskravet delkrav for bruk av avansert biodrivstoff, som dobbelttelles<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Flytende biodrivstoff omfatter alle typer biodrivstoff unntatt biogass.

<sup>2</sup> <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjoepe/transport>

<sup>3</sup> <https://kriterieveiviseren.difi.no/nb>

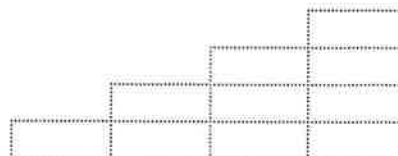
<sup>4</sup> <https://www.anskaffelser.no/verktoy/analyseverktoy/effektkalkulator-varebiler>

<sup>5</sup> <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/drivstoffmatrise-tunge-koyretoy-til-revisjon>

<sup>6</sup> Matrisen gir en anbefaling, men er samtidig veiledende, og oppdragsgiver kan endre innhold og / eller poeng, basert på lokale forutsetninger og virksomhetens mål og strategier knyttet til klima og miljø.

<sup>7</sup> [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-922/KAPITTEL\\_4#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-922/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4)

<sup>8</sup> 1 liter avansert flytende biodrivstoff teller som 2 liter i oppfyllelsen av omsetningskravet.



### Følgende endringer har skjedd det siste året i regulering av biodrivstoff

- 1.1.2019 - 1.1.2020 var det krav om at min. 12,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk skulle bestå av flytende biodrivstoff og at 2,25 volumprosent skulle være avansert.
- 1.1.2020 økte omsetningskrav til at min. 20,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk skal være flytende biodrivstoff og at 4,0 volumprosent skal være avansert
- 1.7.2020 økte omsetningskrav til at min. 22,3 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk skal være flytende biodrivstoff og at 6,1 volumprosent skal være avansert
- 1.7.2020 ble det innført veibruksavgift på alt flytende biodrivstoff. Tidligere har det kun vært veibruksavgift på biodrivstoff solgt *innenfor* omsetningskravet. Dermed vil det økonomiske incentivet til å overoppfylle omsetningskravet falle bort. Veibruksavgiften er på 3,62 kr per liter biodrivstoff.
- Fra 1.1.2021 økes omsetningskrav til at min. 24,5 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk skal være flytende biodrivstoff og at 9,0 volumprosent skal være avansert<sup>9</sup>.

De hyppige oppjusteringene av omsetningskravet, og endringene i veibruksavgiften understreker omsetningskravets rolle som det primære virkemidlet for økt bruk av flytende biodrivstoff i Norge.

### **Miljødirektoratets vurdering av klimaeffekt av offentlige anskaffelser av flytende biodrivstoff**

Nedenfor oppsummeres kort hovedpunktene fra Miljødirektoratets analyse, hentet fra notatet til DFØ. Miljødirektoratet understreker at flytende biodrivstoff isolert sett har høy klimanytte når det erstatter fossil energi og er fremstilt av avfall og rester. Samtidig er offentlige anskaffelser et viktig virkemiddel for å fremme klimavennlige løsninger, utvikle markeder og bidra til teknologiutvikling.

Når flytende biodrivstoff kjøpt gjennom offentlige anskaffelser blir brukt til å oppfylle et lovpålagt omsetningskrav, har imidlertid ikke offentlig kjøp av flytende biodrivstoff effekt på totalt omsatt volum biodrivstoff i Norge. Ifølge Miljødirektoratets notat er det dette som skjer i dag. I notatet beskrives det slik:

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. Per dags dato er ikke lokale tiltak for kjøp av flytende biodrivstoff inkludert i Miljødirektoratets klimagassregnskap for kommuner. Videre vil drivstoffomsetteren kunne rapportere

<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/aukar-kravet-for-biodrivstoff-fra-2021/id2742035/>

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.

### **Mulighet for å overoppfylle omsetningskravet gjennom offentlige anskaffelser synes begrenset**

Basert på tall rapportert til Skatteetaten og Miljødirektoratet, samt Miljødirektoratets kunnskap om drivstoffmarkedet, er sistnevntes vurdering videre at offentlige anskaffelser har spilt en svært begrenset rolle for overoppfyllelse av omsetningskravet. 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. Som tidligere nevnt vil innføringen av veibruksavgift på alt flytende biodrivstoff fjerne incentivet for å overoppfylle omsetningskravet.

### **Muligheten for å øke andelen avansert biodrivstoff gjennom offentlig anskaffelser synes begrenset**

Miljødirektoratet påpeker videre at uavhengig av offentlige anskaffelser, vil andelen avansert flytende biodrivstoff i Norge være betydelig på grunn av innretningen av omsetningskravet. Dobbel 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 også viser.

### **DFØs vurdering**

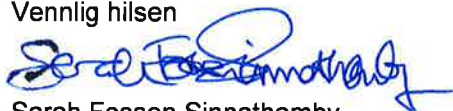
§1 i Lov om offentlige anskaffelser understreker at offentlige anskaffelser skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Gjennom kontakt med innkjøpere og gjennom media har vi i det siste fått informasjon om at offentlige innkjøpere har fått økte kostnader for sine transportkontrakter (især innen kollektivtransport) med flytende biodrivstoff<sup>10</sup>. Gitt Miljødirektoratets analyse om at offentlige anskaffelser av flytende biodrivstoff har en svært begrenset klimaeffekt, sett i lys av dagens regelverk og praktisering av dette, anser vi det ikke som hensiktsmessig å anbefale offentlige oppdragsgivere å etterspørre flytende biodrivstoff for å fremme klima- og miljø, når flytende biodrivstoff kjøpt i offentlige kontrakter primært brukes til å oppfylle et omsetningskrav som omsettere av biodrivstoff uansett er lovpålagt å fylle.

### **Innspill til revisjon av veiledning**

- DFØ ønsker innspill fra berørte parter på planlagt endring i vår veiledning. Innspill ønskes både mht. vurdering av flytende biodrivstoff, og vedr. innhold i utkast til oppdatert drivstoffmatrise.
- Innspill sendes til [postmottak@dfo.no](mailto:postmottak@dfo.no) med kopi til [sarah.sinnathamby@dfo.no](mailto:sarah.sinnathamby@dfo.no) Merk saken 20/1222
- Innspill må være på maks. 3 A4-sider og være oss i hende senest mandag 9. november kl. 12:00.

Vennlig hilsen



Sarah Fossen Sinnathamby  
Seniorrådgiver



Marit Holter-Sørensen  
Avdelingsdirektør

Vedlegg 1 Brev fra Miljødirektoratet – klimaeffekt av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser  
Vedlegg 2 Notat fra Miljødirektoratet – klimaeffekt av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser  
Vedlegg 3 Utkast oppdatert drivstoffmatrise  
Vedlegg 4 Gammel drivstoffmatrise (nov 2019-aug 2020)

<sup>10</sup> Se bl.a. <https://www.nrk.no/vestland/foreslar-a-kutte-ut-biodrivstoff-pa-bussene-i-vestland-for-a-spare-penger-1.15162207>

