



Innst. 29 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:60 S (2015–2016)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Heikki Eidsvoll Holmås om å slutte å bruke biodrivstoff basert på palmeolje

Til Stortinget

Bakgrunn

Følgende forslag fremmes i representantforslaget:

1. Stortinget ber regjeringen umiddelbart sørge for at Miljødirektoratet omklassifiserer PFAD fra å være et restprodukt fra produksjonsprosessen til et biprodukt i veilederen til produktforskriften kapittel 3 om «Rapportering på bærekraftskriterier på biodrivstoff og flytende biobrensel».
2. Stortinget ber regjeringen snarest sikre at norsk anvendelse av bærekraftskriterier og avgiftsregime hindrer at palmeoljeprodukter, inkludert PFAD, benyttes som biodrivstoff.
3. Stortinget ber regjeringen ta initiativ til en bransjeavtale med Norsk Petroleumsinstitutt for å utvikle en bransjestandard som er bedre enn minstekravene i EUs bærekraftskriterier og som hindrer at ikke-bærekraftig fremstilt biodrivstoff fra blant annet palmeoljeprodukter benyttes for å oppfylle omsetningspåbudet.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Ot-

terstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergsbotten, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Olivia Corso Salles, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, vil peke på at om lag én tredel av de samlede norske klimagassutslippene stammer fra transportsektoren.

Komiteen vil understreke at biodrivstoff kan være en del av løsningen for å redusere klimautslippene fra transportsektoren, forutsatt at biodrivstoffet produseres på bærekraftig måte. Komiteen har merket seg at det gjennom en bred mediedekning har fremkommet at «palm fatty acid distillate» (PFAD), som stammer fra palmeoljeproduksjon, er blandet inn i biodrivstoff som omsettes i Norge.

Komiteen har merket seg at statsråd Vidar Helgesens i sitt brev av 30. mars 2016, vedlagt, opplyser at bruk av biodrivstoff utvunnet av palmestoff er en relativt ny situasjon i Norge. Komiteen viser til at det ikke ble rapportert inn verken palmeolje eller «palm fatty acid distillate» (PFAD) innenfor omsetningskravet for biodrivstoff i 2012 og 2013.

Komiteen viser til at etter det ble innført en økning i omsetningskravet for biodrivstoff til 5,5 pst. fra 1. oktober 2015, har drivstoffbransjen raskt måttet finne løsninger for å kunne oppfylle det nye kravet. Komiteen har merket seg at en av løsningene har vært å bruke HVO (hydrotreated vegetable oil) som innblanding i autodiesel. Komiteen har merket seg at selv om det finnes HVO basert på f.eks. slakteavfall, er tilgangen på dette svært begrenset, og

hovedtyngden av HVO i det internasjonale markedet er derfor basert på palmeolje.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, vil understreke at palmeolje som bruk i drivstoff er fullt akseptabelt, forutsatt at produktet oppfyller EUs bærekraftskriterier.

Komiteen har merket seg at Miljødirektoratet i januar 2016 klassifiserte PFAD som et «avfall/rest fra produksjonsprosess» – med den begrunnelse at PFAD oppstår utilsiktet i produksjonen og utgjør kun 5 pst. av volumet i produksjonen sammenlignet med hovedproduktet. Komiteen viser til at Miljødirektoratet samtidig varslet at de ville gjøre en ny vurdering i løpet av 1–2 år.

Komiteen viser til at Klima- og miljødepartementet ba Miljødirektoratet fremskynde en ny vurdering av dette råstoffet, og at denne ble lagt frem 25. april 2016. Komiteen viser til at Miljødirektoratet i den nye vurderingen endret klassifiseringen fra «avfall/rest fra produksjonsprosess» til «biprodukt». Komiteen har merket seg at den nye vurderingen betyr at PFAD vil omfattes helt og fullt av EUs bærekraftskriterier. Komiteen har merket seg at omklassifiseringen innebærer en skjerping av kravene til dokumentasjon for hvordan og hvor råstoffet er produsert.

Komiteen vil peke på at bærekraftskriteriene innebærer krav til reduksjon i klimagassutslipp og arealkrav som skal sikre at det f.eks. ikke er hugget regnskog eller drenert myr for å skaffe areal til råstoffproduksjonen. Komiteen viser til at biodrivstoff basert på PDAD heller ikke lenger vil telle dobbelt hvis det brukes til å oppfylle omsetningskravet. Komiteen har merket seg at omklassifiseringen vil gjelde fra 1. januar 2017, siden det blir inngått langsiktige avtaler om kjøp av biodrivstoff.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, har merket seg at bærekraftskriteriene for biodrivstoff er fastsatt i fornybardirektivet og er harmoniserte innenfor EU/EØS-området. Flertallet vil peke på at en særnorsk anvendelse av bærekraftskriterier ikke vil kunne gi et generelt forbud mot palmeoljeråstoff. Flertallet har merket seg at EU-kommisjonen arbeider med forslag til revidert fornybardirektiv fra 2020, og at Norge har vært en pådriver for strengere bærekraftskriterier for biodrivstoff.

Flertallet viser til at fritak eller reduserte satser på avgifter er å anse som statsstøtte etter EØS-regelverket. Flertallet mener det legges til grunn at

det i EØS-regelverket i utgangspunktet ikke er anledning til å kombinere avgiftslette med et omsetningskrav. Flertallet anser at det ikke vil være mulig å innføre en avgift kun for biodrivstoff som helt eller delvis inneholder palmeolje eller PFAD (bærekraftig eller ikke-bærekraftig), mens andre drivstoffvarianter ikke omfattes.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at EUs bærekraftskriterier ikke er strenge nok til å sikre at alt biodrivstoff er garantert bærekraftig. Disse medlemmer merker seg at organisasjoner som ZERO og Regnskogfondet i brev av 19. februar 2016 til Miljødirektoratet mener at økt etterspørsel etter palmeoljebasert biodrivstoff, som PFAD, kan føre til at palmeoljeindustrien fortsetter å ekspandere og ødelegge sårbar regnskog og torvmyr. Disse medlemmer merker seg videre at biodrivstoff står for et stadig økende forbruk av palmeolje, og at 45 pst. av palmeoljen som brukes i Europa nå går til biodrivstoff. Ny forskning viser at utslippene fra palmeoljebasert drivstoff er vesentlig høyere enn fra fossilt drivstoff.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til GAIN Report 2016, EU Biofuels Annual 2016, som anslår at palmeolje utgjør rundt 6 prosent råstoff til flytende biodrivstoff i Europa. Det meste av biodrivstoffet er dermed ikke palmeolje, og palmeoljeburde være mulig å unngå. Disse medlemmer viser til at selv om palmeolje kan produseres på bærekraftig måte, har palmeoljeindustrien foreløpig ikke vist evne til å gjennomføre egne løfter om å stanse avskogingen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne noterer seg at regjeringen arbeider for å få EU til å stramme inn kriteriene. I påvente av strengere kriterier mener forslagsstilleren at regjeringen gjennom nasjonalt regelverk og avgiftspolitikkk må hindre at ikke-bærekraftig fremstilt biodrivstoff kan benyttes.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest sikre at norsk anvendelse av bærekraftskriterier og avgiftsregime hindrer at palmeoljeprodukter, inkludert PFAD, benyttes som biodrivstoff.»

Komiteen har merket seg at drivstoffbransjen er positiv til en videre dialog om utvikling av

biodrivstoff, herunder hvordan vi kan få til mer bærekraftig drivstoff og utvikling av avanserte biodrivstoff i markedet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, har merket seg at bransjen understreker viktigheten av at det norske regelverket er harmonisert med EUs direktiver, og at særnorske krav og begrensninger ikke er ønskelig. Flertallet viser til at statsråden også vil oppfordre bransjen til å benytte det mest bærekraftige drivstoffet som er tilgjengelig i markedet.

Komiteen viser for øvrig til at Stortinget har anmodet regjeringen om å legge frem en plan for omsetningskravet fram mot 2020. Komiteen legger til grunn at planen blant annet vil legge opp til en overgang fra biodrivstoff basert på matvekster til mer avansert biodrivstoff med bedre bærekraft. Komiteen har merket seg at bransjen er positiv til å bli tatt med på råd og gi innspill når regjeringen legger frem sitt forslag for Stortinget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at samarbeidspartiene vedtok i budsjettet for 2016 og at regjeringen i forslaget til statsbudsjett for 2017 foreslår å øke omsetningskravet for biodrivstoff fra 5,5 pst. til 7 pst., og samtidig innføre krav om at veksten skal baseres på bærekraftig biodrivstoff.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener bransjen og staten sammen må ta ansvar for å sikre bærekraftig biodrivstoff.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til en bransjeavtale med Norsk Petroleumsinstitutt for å utvikle en bransjestandard som er bedre enn minstekravene i EUs bærekraftskriterier, og som hindrer at ikke-bærekraftig fremstilt biodrivstoff, som for eksempel palmeoljeprodukter, benyttes for å oppfylle omsetningspåbudet.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen snarest sikre at norsk anvendelse av bærekraftskriterier og avgiftsregime hindrer at palmeoljeprodukter, inkludert PFAD, benyttes som biodrivstoff.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen ta initiativ til en bransjeavtale med Norsk Petroleumsinstitutt for å utvikle en bransjestandard som er bedre enn minstekravene i EUs bærekraftskriterier, og som hindrer at ikke-bærekraftig fremstilt biodrivstoff, som for eksempel palmeoljeprodukter, benyttes for å oppfylle omsetningspåbudet.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:60 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Heikki Eidsvoll Holmås om å slutte å bruke biodrivstoff basert på palmeolje – vedlegges protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 13. oktober 2016

Ola Elvestuen

leder

Torhild Aarbergsbotten

ordfører

VEDLEGG

Brev fra Klima- og miljødepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 30. mars 2016

Representantforslag 60 S (2015–2016) om å slutte å bruke biodrivstoff basert på palmeolje

Jeg viser til brev 11. mars 2016 med oversendelse av representantforslag 60 S (2015–2016) fra stortingsrepresentant Heikki Eidsvoll Holmås om å slutte å bruke biodrivstoff basert på palmeolje.

Om lag én tredel av de samlede norske klimagassutslippene stammer fra transport. Biodrivstoff kan være en del av løsningen for redusere utslippene fra transportsektoren, forutsatt at biodrivstoffet produseres på bærekraftig vis. Jeg er opptatt av at bærekraften generelt må sikres bedre enn i dag.

At biodrivstoff utvunnet av palmeråstoff anvendes i Norge, er en ny situasjon. Dette er ikke rapportert inn innenfor omsetningskravet for biodrivstoff i 2012 og 2013, verken palmeolje, palm fatty acid distillate (PFAD) eller andre slike råstoff. For 2014 ble det rapportert inn 0,002 % palmeolje av total mengde omsatt biodrivstoff. Rapportering skjer årlig pr. 31. mars i påfølgende år, og omsetningen i 2015 og 2016 er derfor ikke kjent pr. nå.

PFAD oppstår i produksjonsprosessen for palmeolje. Etter forespørsel fra bransjen, vurderte Miljødirektoratet klassifiseringen av PFAD ved årsskiftet 2015/2016. I ny veileder ble det fastsatt at PFAD defineres som en rest fra produksjonsprosess. Klassifiseringen var basert på en vurdering av at det er oppstått utilsiktet i prosessen, samt lavere økonomisk verdi og liten mengde (ca. 5 %) sammenliknet med hovedproduktet. Miljødirektoratet varslet samtidig omsetter om at de ville gjøre en ny vurdering i løpet av 1–2 år.

Bærekraftskriteriene for biodrivstoff og flytende biobrensler er harmonisert innenfor EØS-området. Etter våre EØS-rettslige forpliktelser kan ikke Norge avvike fra disse. Bærekraftskriteriene gjelder blant annet for alt biodrivstoff som rapporteres inn for medregning i omsetningskravet for biodrivstoff.

Den detaljerte klassifiseringen av hvilke råstoff som regnes som avfall og rester, skjer imidlertid nasjonalt, ut fra en faglig og juridisk tolkning av EØS-regelverket.

Slik representanten peker på i forslaget, kan klassifisering ha betydning for *hvilke* bærekraftskriterier som gjelder. Avfall samt rester fra produksjonsprosesser omfattes ikke av arealkriteriene, som gjelder hvilket areal råstoffet stammer fra, f.eks. om arealet er nylig ryddet regnskog eller drenert myr. Klassifisering som avfall/rester innebærer også at biodrivstoff dobbelttelles innenfor omsetningskravet, dvs. at

1 liter teller som 2 liter når andel omsatt biodrivstoff beregnes.

Samtidig er det kjent at ulike land har klassifisert PFAD på ulik måte. Klima- og miljødepartementet har derfor gitt Miljødirektoratet i oppdrag å vurdere klassifiseringen på nytt. Det er blant annet bedt om en oversikt over hvilken klassifisering som er foretatt i ulike land i EØS-området og at det søkes belyst hvilke momenter som er vektlagt i konklusjonene der. Departementet har bedt om at vurderingen foreligger innen 15. april 2016.

Dersom PFAD omklassifiseres fra "rest fra produksjonsprosess" til "biprodukt", vil bærekraftskriteriene bli strengere. I tillegg til krav om beregnet utslippsreduksjon sammenliknet med fossilt drivstoff, vil PFAD da også bli omfattet av arealkriteriene. En andel PFAD vil imidlertid fremdeles kunne oppfylle de strengere bærekraftskriteriene og kan dermed benyttes i Norge, på samme måte som palmeolje som tilfredsstiller bærekraftskriteriene. Men det må da vises direkte at råstoffet f.eks. ikke er fra plantasjer som nylig er etablert ved rydding av regnskog.

Ut over dette vil ikke en «norsk anvendelse av bærekraftskriterier» kunne gi et generelt forbud mot palmeråstoff, inkludert PFAD. Som nevnt er bærekraftskriteriene harmonisert innenfor EØS-området.

Norge er en forkjemper for strengere bærekraftskriterier for biodrivstoff og har i flere år ment at kriteriene bør strammes inn. For eksempel regnes ikke i dag alle typer utslipp med i vurderingen av bærekraften. Dette må gjøres for å sikre at det biodrivstoffet som tas i bruk faktisk gir reelle utslippsreduksjoner globalt. Det betyr særlig strengere krav til biodiesel produsert fra oljevekster som raps, soya og palme.

Bærekraftskriteriene for biodrivstoff er fastsatt i fornybardirektivet. EU-kommisjonen arbeider med forslag til revidert fornybardirektiv fra 2020. Jeg tok opp bærekraftskriteriene i mitt møte med klima- og energikommisæren 4. mars. I den siste tiden har Norge også gitt innspill i EUs høring om revidert fornybardirektiv 10. februar, og vi tar sikte på å gi innspill i EUs høring om bærekraftig bioenergi og biodrivstoff, som pågår fram til 10. mai.

Avgiftene er Finansdepartementets ansvar, og vurdering av disse er innhentet fra dem. Stortinget endret veibruksavgiften fra 1. oktober 2015 slik at den kun omfatter fossilt drivstoff og biodrivstoff som omfattes av omsetningskravet. Etter EØS-avtalen er fritak eller reduserte satser å anse som statsstøtte. Det må legges til grunn at det etter avtalen i utgangspunktet ikke er anledning til å kombinere avgiftslette med et omsetningskrav. Det anses at det ikke vil være mulighet for å innføre avgift utenfor omsetningskravet kun på biodrivstoff som helt eller delvis inneholder

palmeolje eller PFAD (bærekraftig eller ikke-bærekraftig), mens andre drivstoffvarianter ikke omfattes. På samme måte vil en avgift kun på ikke-bærekraftig drivstoff innebære et fritak for bærekraftig drivstoff utenfor omsetningskravet, som dermed vil bli ansett som statsstøtte som det ikke er anledning til etter avtalen. Selv om det innføres avgift på ikke-bærekraftig drivstoff, vil det fortsatt være mulig å omsette produktet med avgift.

Jeg viser ellers til at regjeringen i statsbudsjettet for 2017 tar sikte på å legge fram en plan for omsetningskravet fram mot 2020, jf. anmodningsvedtak fra Stortinget. Planen skal blant annet legge opp til en overgang fra biodrivstoff basert på matvekster til mer avansert biodrivstoff med bedre bærekraft. Ulike innretninger og virkemidler med sikte på en slik overgang er under vurdering. Generelt vil jeg uansett oppfordre bransjen til å benytte det mest bærekraftige biodrivstoffet som er tilgjengelig i markedet.

Gjennom klima- og skogsatsingen vår jobber vi også for mer bærekraftig produksjon av palmeolje, noe som kan gjøre biodrivstoffet mer klima- og miljøvennlig.

