



STORTINGET

Innst. 53 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:9 (2017–2018)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes satsing på bioenergi for å redusere utslipp av klimagasser

Til Stortinget

Samandrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere myndighetenes bidrag til økt produksjon og bruk av bioenergi i lys av behovet for å redusere utslippene av klimagasser mot 2020.

Stortinget sluttet seg i 2008 til regjeringens mål om å øke utbyggingen av bioenergi med inntil 14 terawatt-timer (TWh) innen 2020. Dette tilsvarer cirka 10 pst. av norsk el-produksjon i 2016. Satsingen på bioenergi inngår i norske myndigheters arbeid med å legge om energibruken fra fossil til fornybar energi. Bruk av bioenergi istedenfor fossil energi kan bidra direkte til å redusere utslipp av klimagasser og dempe global oppvarming, fordi forbrenning av biomasse ikke tilfører atmosfæren mer CO₂ enn det biomassen har tatt opp i vekstperioden. Produksjon og bruk av bioenergi kan også utnytte Norges betydelige biomasseressurser og dermed bidra til næringsutvikling i distriktene og til å styrke energiforsyningen.

Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2017 og har hovedsakelig tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk (klimameldingen 2007) og Innst. S. nr. 145 (2007–2008)

- St.meld. nr. 39 (2008–2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen og Innst. 100 S (2009–2010)
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap og Innst. S. nr. 321 (2008–2009)
- Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk (klimameldingen 2012) og Innst. 390 S (2011–2012)
- Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU og Innst. 211 S (2014–2015)
- Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring – Energi-politikken mot 2030 (energimeldingen) og Innst. 401 S (2015–2016)
- Meld. St. 6 (2016–2017) Verdier i vekst. Konkurransedyktig skog- og trenæring og Innst. 162 S (2016–2017)

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet ved brev 15. desember 2017. Klima- og miljødepartementet har i brev 26. januar 2018, Landbruks- og matdepartementet i brev 24. januar 2018 og Olje- og energidepartementet i brev 25. januar 2018 gitt kommentarer til Riksrevisjonens rapport.

Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Hovedfunn

- Liten vekst i forbruket av bioenergi gir et betydelig mindre klimabidrag enn det ressurspotensialet i Norge gir mulighet til.
- Myndighetenes virkemidler for økt bioenergi har gitt svake resultater.
- Myndighetene har ikke samordnede mål og strategier for å øke produksjonen av bioenergi.

Riksrevisjonens merknader

Liten vekst i forbruket av bioenergi gir et betydelig mindre klimabidrag enn det ressurspotensialet i Norge gir mulighet til

Stortinget har sluttet seg til målet om å øke både produksjon og bruk av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020 gjennom målrettet og koordinert virkemiddelbruk, jf. Innst. nr. 145 (2007–2008) og St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk (klimameldingen). Myndighetenes satsing på bioenergi innen ulike sektorer inngår blant tiltak for å oppfylle Norges klimamål og internasjonale forpliktelser om reduksjon av klimagassutslipp, jf. Innst. 390 S (2011–2012). Næringskomiteen viste i behandlingen av Innst. 234 S (2011–2012) til at økt utbygging av bioenergi også er et sentralt tiltak for å nå viktige nærings- og energimål, jf. Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords. Forbruket av bioenergi økte fra 15,4 TWh i 2008 til 17 TWh i 2016. Det har vært en reduksjon i bruken av faste biobrensler, mens bruken av flytende biobrensler har økt. Riksrevisjonen konstaterer at den begrensede veksten i produksjon og bruk av bioenergi er vesentlig lavere enn det som ble forutsatt i klimameldingen i 2007.

Forutsetningen i klimameldingen om en vekst på «inntil 14 TWh» var basert på et beregnet ressurspotensial i 2007 på 14 TWh. I 2014 ble ressurspotensialet beregnet å være 21 TWh, hvorav skog utgjorde den største kilden til biomasse. Veksten i forbruket av bioenergi har hovedsakelig kommet fra importert biodrivstoff. Etter Riksrevisjonens vurdering er lite av ressurspotensialet i Norge utnyttet.

Bioenergiens klimanytte baserer seg på at bruk av biobrensler reduserer klimagassutslipp når den erstatter bruk av fossile brensler. Undersøkelsen viser at det er krevende å beregne hvor mye bioenergibruken til varme- og kraftproduksjon har erstattet og redusert klimagassutslipp fra fossile brensler i perioden 2008–2016. Myndighetene har beregnet at biodrivstoff som har erstattet fossilt drivstoff, i 2016 har redusert norske utslipp av klimagasser med én pst. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsier den begrensede veksten i bioenergiforbruket i perioden 2008–2016 at klimabidraget er mindre enn det ressurspotensialet i Norge gir mulighet til.

Myndighetenes virkemidler for økt bioenergi har gitt svake resultater

Flere departementer og virksomheter forvalter virkemidler som kan fremme produksjon og bruk av bioenergi. I perioden 2008–2016 har investeringstilskudd fra Enova og Innovasjon Norge bidratt til å øke årsforbruket av bioenergi innen varmeproduksjon med 3,5 TWh. Energiflisorrdningen, som var et produksjonstilskudd begrenset til perioden 2009–2014, bidro med et

energiresultat på 2,5 TWh i den aktuelle perioden. Omsetningskravet for biodrivstoff til veitransport, kombinert med avgiftspolitiske virkemidler, har bidratt til at bruken av biodrivstoff i 2016 var 3,9 TWh. Undersøkelsen viser at myndighetene ikke har gjennomført en samlet vurdering av hvor effektive virkemidlene er. Etter Riksrevisjonens vurdering har myndighetenes arbeid så langt bidratt lite til å fremme økt produksjon og bruk av bioenergi.

Undersøkelsen viser at vedvarende lave strømpriser etter hvert har gjort det vanskelig for bioenergi å konkurrere med elektrisitet fra andre energibærere. Elsertifikatorrdningen, som ble innført i 2012, subsidierer økt utbygging av fornybar kraft og har bidratt til kraftoverskudd og lave strømpriser. I en situasjon der andre virkemidler har endret markedsf forholdene på en måte som hemmer mulighetene for økt produksjon og bruk av bioenergi, mener Riksrevisjonen at myndighetene burde ha evaluert ordningen og vurdert nye tiltak eller virkemidler som kunne ha bedret måloppnåelsen. Riksrevisjonen vurderer det slik at elsertifikatorrdningen støtter fornybar kraftproduksjon og utilsiktet begrenser muligheten for økt produksjon og bruk av bioenergi.

Myndighetene har ikke samordnede mål og strategier for å øke produksjonen av bioenergi

Olje- og energidepartementet anser målet fra klimameldingen av 2007 om økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh som uklart. Samtidig viser ulike stortingsdokumenter at Landbruks- og matdepartementet vurderer økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh som et sentralt tiltak for å nå viktige nærings-, energi- og klimamål. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementene ulik forståelse av hvilken forventning Stortinget har lagt i målet om økt utbygging av bioenergi.

Klimaforlikets mål om utslippsreduksjon i 2020 ligger fast. Olje- og energidepartementet er opptatt av å sikre energiforsyningen og energifleksibiliteten på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte, uavhengig av hvilke fornybare energikilder dette oppnås med. Klima- og miljødepartementet arbeider for at omlegging av energibruken til fornybare kilder skal sikre klima- og miljøgevinster. Landbruks- og matdepartementet arbeider for å utnytte ressursene i skog- og jordbruk. I tillegg til de økonomiske og juridiske virkemidlene som forvaltes av de nevnte departementene og underliggende virksomhetene, har Finansdepartementet en viktig rolle gjennom utforming av avgifter og skatteinsentiver. Stortinget peker på at det er et gap mellom Stortingets klimamål og dagens vedtatte klimatiltak og klimavirkemidler, jf. Innst. 211 S (2014–2015) fra energi- og miljøkomiteen om ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Riksrevisjonen mener det er en svakhet at departementene ikke har avklart hvor sterkt målet

om økt produksjon av bioenergi i Norge skal vektlegges sett opp mot målene om energiforsyning og klima.

Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet er enig i at forutsigbare rammebetingelser fra myndighetene er viktig. Undersøkelsen viser imidlertid at endringer i virkemidler og utydelige signaler fra myndighetene kan ha hemmet økt produksjon og bruk av bioenergi. For eksempel innførte Finansdepartementet i 2010 veibruksavgift på biodiesel, og virksomheter som hadde basert sine investeringer i produksjonsanlegg for biodiesel på fortsatt fritak fra veibruksavgift, opplevde at denne avgiften svekket den forventede lønnsomheten betydelig. Riksrevisjonen mener at myndighetene har vært for lite samordnede i utformingen av tiltak som skal fremme økt produksjon og bruk av bioenergi, og at dette har gitt lite forutsigbarhet og svekket satsingen på dette området. Riksrevisjonen mener at det er regjeringens oppgave å samordne forvaltningen av og virkemiddelbruken på de aktuelle departementsområdene.

I 2008 hadde bioenergi stor politisk oppmerksomhet, og myndighetene mobiliserte for en tverrdepartemental satsing under ledelse av Olje- og energidepartementet. Dette resulterte i en strategi for økt utbygging av bioenergi. Tilsvarende ledet Klima- og miljødepartementet arbeidet med en tverrsektoriell biogasstrategi i 2014, som oppfølging av klimaforliket i 2012. Undersøkelsen viser at til tross for de tiltakene som er satt i verk for å følge opp disse strategiene, har bruken av bioenergi i perioden 2008–2016 hatt en svak vekst. Riksrevisjonen erkjenner at det er en utfordring at satsingen på bioenergi skal ivareta ulike hensyn, og at markedsforholdene i kraftmarkedet og i treforedlingsindustrien har endret seg siden 2008. Riksrevisjonen mener likevel at det er kritikkverdig at departementene ikke har vurdert og tilpasset sin innsats i lys av utviklingen i ressursgrunnlaget og endrede markedsforhold. Etter Riksrevisjonens vurdering svekkes dermed muligheten for at bioenergi kan bidra til å nå målene ved å utnytte tilgjengelige bioenergiressurser i Norge.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet å

- evaluere resultatene for satsingen på henholdsvis bruk og produksjon av bioenergi og identifisere de mest effektive virkemidlene
- etablere en felles forståelse av Stortingets mål og forutsetninger
- utarbeide en felles og omforent strategi for bioenergi; strategien bør også inkludere skatte- og avgiftspolitiske virkemidler
- sikre best mulig forutsigbarhet for næringsaktører og brukere

Departementenes oppfølging

Statsrådene for Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet viser i svarbrevene til at Riksrevisjonens undersøkelse er et nyttig innspill i det videre arbeidet med bioenergi. Statsrådene er opptatt av at virkemidlene er godt koordinert mellom departementene, og forutsigbare for næringsaktører og brukere.

Statsråden for Landbruks- og matdepartementet peker på at satsing på bioenergi krever tiltak og virkemidler i mange ledd av verdikjeden fra råstoff til energi, og at flere departementer tar del i satsingen, ut fra sitt ansvar. Statsråden peker på at Landbruks- og matdepartementets ansvar er særlig knyttet til produksjon og leveranse av råstoff til bioenergi, mens virkemidlene for å utvikle markedene for bioenergi primært ligger i andre departementer.

Statsråden for Olje- og energidepartementet understreker at bioenergi er en viktig fornybar energiressurs i det norske energisystemet. Statsråden viser til at det er etablert målrettet virkemiddelbruk for både produksjon og bruk av bioenergi med støtteprogrammer forvaltet av Enova og Innovasjon Norge, gjennom avgiftssystemet og reguleringer. Statsråden viser til at samlet bruk av bioenergi var høyere i 2016 enn i 2008, da bruken av bioenergi i transportsektoren og innen fjernvarme økte betydelig, mens den har falt i treforedlingsindustrien. I husholdningene kan bruken variere avhengig av vintertemperatur. Statsråden mener videre at alle tiltakene i Strategi for økt bioenergi fra 2008 ble fulgt opp, og viser til at en egen strategi for transportsektoren ble lagt fram i revidert nasjonalbudsjett for 2007 og utdypet i St.meld. nr. 34 (2006–2007). I 2014 kom det i tillegg en nasjonal tverrsektoriell biogasstrategi og i 2016 en nasjonal satsing på bioøkonomi.

Statsråden for Klima- og miljødepartementet trekker, i tillegg til ordningene forvaltet av Innovasjon Norge og Enova, særlig fram ordningen med omsetningskravet for biodrivstoff som et sterkt virkemiddel for biodrivstoff, og viser til planer for videre opptrapping av omsetningskravet. Delkravet om andel avansert biodrivstoff gir insentiver til å benytte for eksempel biodrivstoff fra skogråstoff, som kan være mest aktuelt for økt norsk produksjon. Statsråden viser også til at regjeringen i Nasjonal transportplan 2018–2029 varslet å innføre et omsetningskrav for innblanding av bærekraftig biodrivstoff i luftfart.

Statsråden for Landbruks- og matdepartementet mener at departementets investeringsprogram med mål om å legge til rette for å utvikle landbruket som leverandør av biovarme til andre sektorer og å legge om til bioenergi i landbruket har hatt høy måloppnåelse isolert sett.

Statsrådene for Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet peker på at flere ytre fak-

torer har motvirket en økning i bruken av bioenergi og dermed redusert effekten av virkemiddelbruken. Blant disse har særlig lave strømpriser og nedleggelser i trefordlingsindustrien gjort bioenergi mindre konkurransedyktig. Statsrådene viser til at situasjonen var en annen da bioenergi strategien ble utformet, både i kraftsektoren og i skog- og trenæringene. I tillegg har det vært en utvikling i alternative teknologier innen varme- og transportsektoren og en utvikling i kunnskap om bærekraft og reell klimaeffekt. Statsrådene konstaterer at disse momentene er nevnt i rapporten, men mener at de i større grad burde vært synliggjort i Riksrevisjonens vurderinger. Statsrådene for Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet mener også at vurderingene i rapporten i større grad burde reflektere de nærings- og energipolitiske hensynene som lå bak satsingen for å sikre målrettet og koordinert virkemiddelbruk for økt bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020. Statsrådene for Olje- og energidepartementet påpeker at bioenergisatsingen er ett av mange virkemidler for å nå klimamålene, og at klimamåloppnåelse ikke kan vurderes løsrevet fra den øvrige klimapolitikken.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Statsrådene for Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet mener at Riksrevisjonens vurderinger i større grad burde reflektert de nærings- og energipolitiske hensyn bak satsingen på bioenergi, i tillegg til reduksjon av klimagassutslipp. Videre peker statsrådene på at det burde vært lagt mer vekt på betydningen av ytre faktorer. Imidlertid er det Riksrevisjonens oppfatning at det har vært en svakhet at departementene ikke har vurdert og tilpasset bruken av virkemidler til en endret situasjon i markedene, for å kunne utnytte ressurspotensialet i Norge bedre. I utnyttelse av ressurspotensialet inngår det viktige nærings- og energipolitiske hensyn.

Riksrevisjonen merker seg ellers at statsrådene er opptatt av at virkemidlene skal være godt koordinert mellom departementene og forutsigbare for næringsaktører og brukere.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen og Ulf Leirstein, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og frå Kristeleg Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, vil peike på at det er naudsynt å ta i bruk meir bioenergi om

me skal nå måla om å redusere utsleppa våre med 40 pst. innan 2030.

Komiteen meiner dei funna som Riksrevisjonen har gjort er urovekkjande, mellom anna at det er:

- Liten vekst i forbruket av bioenergi som gjev eit monaleg mindre klimabidrag enn kva ressurspotensialet i Noreg gjev grunnlag for
- Styresmaktene sine verkemiddel for auka bioenergi har gjeve svake resultat
- Styresmaktene har ikkje samordna mål og strategiar for å auke produksjonen av bioenergi
- Endringar i verkemidla og utydelege signal kan hemme auka produksjon av bioenergi.

Komiteen merkar seg at det har vore liten vekst i forbruket av bioenergi, berre 1,6 TWh frå 2008 til 2016, trass i at målsettinga var å auke til inntil 14 TWh. Komiteen syner her til Riksrevisjonens rapport og merkar seg at dei etterspør ein samordna strategi frå dei involverte departementa.

Komiteen syner til at styresmaktene sine verkemiddel for auka bruk av bioenergi har gjeve svake resultat på området. Komiteen har merka seg dei einskilde svara frå statsrådene og ser at dei har ulike svar på dei utfordringane som Riksrevisjonen har kome med. Det i seg sjølv er eit klart signal om at det er naudsynt med ei betre samhandling mellom departementa.

Komiteen vil peike på dei store endringane som kontinuerleg endrar føresetnadene for at bioenergi vert teken i bruk i større omfang. Komiteen vil med bakgrunn i dette peike på behovet for at regjeringa samordnar ressursane særskilt med tanke på nye løysingar som kan opne for ein auke i bruk av bioenergi, og vil peike på at det er særskilt viktig at regjeringa legg til rette for forskning og utvikling som kan utløse ein slik auke. Bioenergi er ein stor ressurs som det ligg godt til rette for å ta i bruk i Noreg, samstundes som stadig nye alternative energiløysingar gjer det naturleg å sjå på dei måla ein set for bruk av bioenergi i ein ny og endra heilskap.

Komiteen vil særskilt syne til at bioenergi-marknaden framleis er ein umoden marknad, og difor er fortsatt støtte til realisering av bioenergianlegg særskilt viktig for å stimulere til utvikling og bruk av andregenerasjons biodrivstoff. I tillegg meiner komiteen at ein bør vurdere ei ordning for støtte av skogflis som kan sikre gode rammevilkår i ein utviklingsfase.

Komiteen vil streke under at ei samordning kan kome fram i ei eiga stortingsmelding om satsinga på bioenergi framover. Ei rekkje stortingsmeldingar frå fleire departement, der bioenergi har vore eit av fleire tema, har vore handsama – utan eit felles overblikk. For å rette på dette bør regjeringa vurdere ei samla stortingsmelding om framtidig satsing på bioenergi.

Komiteen meiner det er avgjerande for utviklinga av næringa at ho får eit stabilt skatte- og avgiftsregime,

slik Riksrevisjonen òg spør etter. Komiteen vil peike på at satsinga på biodrivstoff har vore utsett for ulike styringssignal og uklåre politiske prioriteringar under skiftande regjeringer dei siste åra. Til dømes biodrivstoffavgifta i 2008 og nedleggjinga av satsinga på Tofte har vore med på å forverre den langsiktige satsinga, både mot utslepp av klimagassar og for dei ulike aktørane som driv innan feltet. Komiteen ynskjer ei utvikling der biodrivstoff som blir brukt her til lands, i størst mogleg grad er utvikla frå norske ressursar.

Komiteen vil peike på at Miljødirektoratet i 2015 i sin rapport peika på at det vil vere eit uutnytta potensial på om lag 30 TWh i 2030 innanfor primærenergien frå skogsråstoff, jordbruksavfall og anna avfall.

Komiteen vil peike på at det er naudsynt å halde fram satsinga på forskning og utvikling for å sikre utsleppsreduksjonar, auke kunnskapen om karbon- og nitrogendynamikk i landbruket og tilpassing til nye klimatilhøve.

Komiteen vil streke under at det er viktigare enn nokon gong å samarbeide på tvers av landegrensene. Samarbeidet med øvrige delar av Norden, EU, USA og Canada bidreg til utveksling av kunnskap og forskning. Revideringa av fornybardirektivet frå EU vil òg leggje føringar framover som er viktige for næringa.

Komiteen syner til anbefalingane frå Riksrevisjonen overfor Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Riksrevisjonen anbefalar desse departementa å:

- Evaluere resultatata for satsinga på høvesvis bruk og produksjon av bioenergi og identifisere dei mest effektive verkemidla
- Etablere ei felles forståing av Stortingets mål og føresetnader

- Utarbeide ein felles og omforeint strategi for bioenergi; strategien bør òg inkludere skatte- og avgifts-politiske verkemiddel
- Gjere det mest mogleg føreseieleg for næringsaktørar og brukarar.

Komiteen støttar desse anbefalingane.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, viser til at det er alminnelig kjent at han er klimarealist med den oppfatning at klimaendringer alltid har skjedd, og at det i all hovedsak er bestemt av naturen og kloden selv. Dette medlem mener at det å bruke store beløp eller lovregler og pålegg for å redusere utslipp av den livsgivende gassen CO₂ er meget uklokt.

Dette medlem aksepterer imidlertid at grunnlaget for regjeringens politikk er Jeløyerklæringen, og vil derfor avstå fra å fremme alternative forslag, selv om dette medlem er personlig motstander av pålegg om innblanding av biodrivstoff.

Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, syner til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:9 (2017–2018) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes satsing på bioenergi for å redusere utslipp av klimagasser – vert vedlagt møteboka.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. november 2018

Dag Terje Andersen

leiar

Nils T. Bjørke

ordførar

