

Regelrådets uttalelse

Om: Endringer i produktforskriften på høring: innføring av omsetningskrav for biodrivstoff til luftfart

Ansvarlig: Miljødirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Miljødirektoratet
Postboks 5672 Torgarden
7485 Trondheim

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:	Vår saksbehandler:
2018/6537	18/00124	27.06.2018	Marte Grønvold

Uttalelse

Om: Endringer i produktforskriften på høring: innføring av omsetningskrav for biodrivstoff til luftfart

Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Konsekvensutredningen av forslaget er grundig og oversiktlig, mange momenter er belyst og tallfestet. Regelrådet peker på at utredningen kunne vært forbedret på noen områder, men mener allikevel at tiltaket er tilstrekkelig utredet.

Forslaget og berørte næringer er godt beskrevet. Nytte- og kostnadseffekter er tallfestet. Det er skissert to alternative utforminger av forslaget. Juridisk handlingsrom er vurdert. Administrative kostnader kunne vært forsøkt tallfestet. Det kunne vært drøftet hvordan myndighetene skal håndtere en situasjon der det ikke er mulig å få tak i tilstrekkelig mengde av riktig biodrivstoff.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Miljødirektoratet sender på vegne av Klima- og miljødepartementet ut forslag til endringer i produktforskriften. Forslaget innebærer å innføre et omsetningskrav på en prosent biodrivstoff i luftfarten fra 1.1.2019 (en volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til luftfarten per år).

Det er skissert to mulige utforminger/alternativer:

1. Et omsetningskrav på 1 % biodrivstoff som tilfredsstillere bærekraftskriteriene, der avansert biodrivstoff teller dobbelt.
2. Et omsetningskrav på 0,5 % avansert biodrivstoff som tilfredsstillere bærekraftskriteriene.

Omsettere av drivstoff til luftfart må innen 31. mars påfølgende år rapportere omsatt volum drivstoff og biodrivstoff til Miljødirektoratet. Klima- og miljødepartementet ønsker å stille krav til avansert biodrivstoff når markedet for denne typen drivstoff er tilstrekkelig utviklet.

Formålet med forslaget er å redusere klimagassutslippene fra luftfartssektoren.

3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Direktoratet estimerer den samfunnsøkonomiske kostnaden ved et omsetningskrav på en prosent til å være 72 millioner kroner med alternativ 1 og 54 millioner kroner med alternativ 2.

Direktoratet gjør også en prisframskrivning for å beregne ekstrakostnadene for flyselskapene. I følge denne beregningen vil et omsetningskrav på en prosent gi flyselskapene ekstrakostnader på 103 millioner kroner i 2019.

Det er brukt litt forskjellige forutsetninger (blant annet ulike drivstoffpriser) i utregningen av samfunnsøkonomiske kostnader og ekstrakostnader for flyselskapene, og de gir derfor litt ulike kostnadsestimater. Regelrådet mener begge utregningsmetodene er relevante og bruker rimelige forutsetninger, men direktoratet kunne gjort bedre greie for sammenhengen mellom de to utregningsmetodene.

Direktoratet skriver at et omsetningskrav vil medføre noe økte administrative kostnader for omsettere av jetdrivstoff, men disse kostnadene er ikke forsøkt tallfestet.

Direktoratet skriver at det er komplisert å forutsi hvordan merkostnadene av et omsetningskrav vil fordele seg mellom flyselskapene og reisende. I praksis er det sjeldent at hele merkostnaden veltes direkte over på billettprisene, og jevnt utover alle flygninger. Noen ruter kan bli belastet mer enn andre, og på grunn av konkurranse kan flyselskapene bli nødt til å dekke hele eller deler av merkostnaden selv gjennom redusert overskudd. Direktoratet skriver også at omsetningskravet får størst konsekvenser for flyselskaper med en stor andel flygninger i og fra Norge.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Et omsetningskrav for biodrivstoff for luftfarten vil påvirke alle omsettere av drivstoff til luftfarten i Norge og alle flyselskaper som fyller drivstoff på norske lufthavner.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredninger av statlige tiltak. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Etter Regelrådets vurdering er problemstillingene og formålene med forslagene godt beskrevet i høringsnotatet.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det er i høringsnotatet foreslått to alternative utforminger av omsetningskravet. Det er gjort rede for hvorfor man har valgt et omsetningskrav, som gir større fleksibilitet for de firmaene som omsetter drivstoff, og ikke et innblandingskrav. Regelrådet mener at alternative utforminger er godt belyst i høringsnotatet.

I høringsnotatet gjøres det rede for andre reguleringer av luftfarten (CO₂-avgift og EUs kvotesystem), men ulike tiltak for å få ned utslipp fra luftfarten settes ikke opp mot hverandre. Direktoratet har fått i oppgave å utrede omsetningskravet på en prosent, da dette er vedtatt i Nasjonal transportplan 2018–2029. Ideelt sett burde ulike tiltak for å få ned utslippet i luftfarten vært vurdert mot hverandre og utformet med tanke på størst mulig samlet utslippsreduksjon til en lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Det kunne også vært drøftet andre alternative tiltak som kunne bidratt til høyere omsetning av biojetdrivstoff, som f.eks. subsidiering. Regelrådet savner en omtale av hvilke vurderinger som ble gjort i arbeidet med Nasjonal transportplan og begrunnelsen for hvorfor et omsetningskrav ble valgt.

Direktoratet kunne gjort rede for status for denne typen regulering i andre land.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Direktoratet har ikke pekt på prinsipielle spørsmål i utredningen av omsetningskravet.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Direktoratet har estimert hvor store utslippsreduksjoner hvert av alternativene kan forventes å gi og hvor stor økning i drivstoffutgifter de ulike alternativene innebærer. Det er ikke et etablert marked for biojetdrivstoff og det er derfor usikkerhet om prisen, men direktoratet har hentet inn prisestimer fra flere ulike kilder. Direktoratet har gjort en grundig jobb med å kartlegge berørte næringer, innhente relevant informasjon og tallfeste nytte- og kostnadsvirkninger. Direktoratet skriver at det vil bli økte administrative kostnader for omsetterne av drivstoff, men dette er ikke forsøkt tallfestet. Tidsbruk og kostnader knyttet til innkjøp av biodrivstoff og rapportering på oppfyllelse av bærekraftskriteriene kunne vært forsøkt estimert eller eksemplifisert ved å innhente erfaringer fra omsettere av biodrivstoff til veitrafikk.

Endringer i konkurranseforhold som følge av omsetningskravet er drøftet kort i høringsnotatet. Siden utredningen i denne runden kun ser på et omsetningskrav på en prosent, vurderer Regelrådet at drøftingen er tilfredsstillende. Hadde kostnadsøkningen vært større, f.eks. om omsetningskravet hadde vært høyere, burde disse effektene vært grundigere utredet.

Regelrådet vurderer at de positive og negative virkningene av forslagene i hovedsak er tilstrekkelig utredet, men har pekt på forbedringsmuligheter.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det anbefales et omsetningskrav for biodrivstoff i luftfarten, to alternative utforminger sendes på høring. De to alternativene er gjort rede for og sammenliknet på en ryddig måte.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En viktig forutsetning for vellykket gjennomføring er at det er tilstrekkelig tilgang på biojetdrivstoff. Utrederne mener det sannsynligvis vil være tilgjengelig biojetdrivstoff i størrelsesordenen som er nødvendig, men ber også om innspill om både tilgjengelighet og pris fra høringsinstansene. Det kunne med fordel vært drøftet hva norske myndigheter bør gjøre i en situasjon der man ser at tilgangen på biojetdrivstoff enten er for lav til å dekke kravet, eller at markedssituasjonen blir slik at norske omsettere må betale uforholdsmessig mye for drivstoffet.

Direktoratet belyser at det er gjennomført flere tusen flygninger med innblanding av biojetdrivstoff, og at innblanding av biodrivstoff allerede er testet på Oslo og Bergen lufthavn. Regelrådet mener at de teknologiske og praktiske forutsetningen for en vellykket gjennomføring er god belyst.

Det kommer frem av høringsnotatet at det er en sannsynlighet for at man med alternativ 1 får høyere CO₂-utslippene hvis biodrivstoffet som anvendes medfører store indirekte arealbruksendringer. Det er bra at direktoratet har belyst at lave utslipp fra indirekte arealbruksendringer er en forutsetning for nytten av alternativ 1.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet mener at utredningens omfang og grundighet er tilfredsstillende i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-2, men viser til påpekte forbedringspunkter.

6. Særsilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Hensynet til små virksomheter er ikke nevnt i høringsnotatet, men Regelrådet legger til grunn at det uansett er lite relevant i denne sammenheng.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Et omsetningskrav for biodrivstoff til luftfarten vil gi økte kostnader for luftfartsnæringen. Gitt et omsetningskrav på en prosent og at prisanslagene i høringsnotatet er realistiske vil merkostnadene for flyselskapene være relativt beskjedene. Hvis man antar at biojetdrivstoff er 9 kroner dyrere per liter sammenlignet med fossilt drivstoff, vil prisen øke med 9 øre per liter ved et omsetningskrav på en prosent. Til sammenligning er CO₂-avgiften på innenriks luftfart 1,28 kroner per liter (i 2018). I høringsnotatet er det estimert en økningen i drivstoffkostnader per passasjer per reise på 2,70 kroner på innenlands flygninger, 4,23 kroner på flygninger i Europa og 16,20 kroner på interkontinentale flygninger.

8. Annet kommentarer

Direktoratet understreker i høringsnotatet at utredningen kun omhandler omsetningskravet på en prosent i 2019 og at utrederne ikke er blitt bedt om å vurdere konsekvensene av en opptrapping av omsetningskravet. Regelrådet bemerker at vår vurdering om at forslaget er tilstrekkelig utredet bygger på denne forutsetningen. Regelrådet påpeker at en opptrapping av omsetningskravet vil kreve en mer utfyllende utredning der tilgjengeligheten på ulike typer biojetdrivstoff, pris, utviklingen av avansert biojetdrivstoff og konkurranseforhold belyses grundigere.