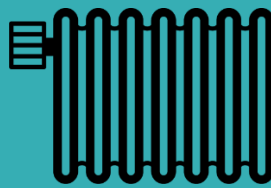




DET KONGELIGE
ENERGIDEPARTEMENT

Høringsnotat



Forslag til program for fagutredning:

Forbrenningsutslipp fra olje og gass
utvunnet på norsk kontinentalsokkel

2. mai 2024

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Formål.....	6
2 Faglig grunnlag	7
3 Videre prosess og tidsplan	7
4 Problemstillinger for utredning.....	7
4.1 Bruttoutslipp av klimagasser ved forbrenning av olje og gass.....	8
4.2 Nettoutslipp av klimagasser fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.....	8
4.3 Effekter på miljøet i Norge av globale klimagassutslipp som følge av olje og gass utvunnet fra norsk sokkel	9
5 Organisering	9
6 Referanser	9

Sammendrag

Siden høsten 2021 har departementet gjort konkrete beregninger og vurderinger av forbrenningsutslipp som en del av behandlingen av søknader om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD). For å sikre ytterligere åpenhet, innspill fra offentligheten og interessenter, samt i enda større grad belyse konsekvensene av forbrenningsutslipp, har departementet igangsatt herværende utredningsprosess. Denne vil legge til rette for et best mulig beslutningsgrunnlag for utbygginger av olje- og gassfelt på norsk kontinentalsokkel.

Vurdering av konsekvenser av forbrenningsutslipp skiller seg fra de vurderingene som i dag inngår i de konsekvensutredningene som rettighetshaverne er pålagt å gjøre i forbindelse med spesifikke utbygginger av olje- og gassfelt. Forbrenningsutslipp er et generelt utslag av norsk petroleumspolitik og -produksjon da det er koblet til bruk av olje og gass. De er altså ikke knyttet til særegne forhold ved utbygging og drift av et spesifikt felt på norsk kontinentalsokkel som typisk er tema for konsekvensutredninger ved enkeltutbygginger.

Departementet vil derfor gjennomføre en tematisk fagutredning om forbrenningsutslipp som vil kunne brukes som faggrunnlag for både kommende utbyggingssaker og andre deler av petroleumspolitikken der forbrenningsutslipp er, eller kan bli, et tema. En slik utredning vil også kunne brukes av rettighetshavere i forbindelse med kommende utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel. Arbeidet vil bidra til at det gjøres konsistente vurderinger av virkninger av forbrenningsutslipp når dette er relevant for petroleumspolitikken, inklusive ved utbyggingsprosjekter.

Det foreslås at utredningen tar for seg følgende hovedtema:

- 1) *Beregninger av brutto forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.* Dette omfatter beregningsmetodikk og -faktorer knyttet til bruttoutslipp av klimagasser ved forbrenning av olje og gass.
- 2) *Beregninger av netto forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.* Dette omfatter beregningsmetodikk og -faktorer for beregning av nettoutslipp av klimagasser ved forbrenning av olje og gass.
- 3) *Effekter på miljøet i Norge knyttet til forbrenning av olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.* Dette omfatter sammenhengen mellom globale klimagassutslipp og påvirkningen på miljøet i Norge.

For å sikre bredest mulig involvering, vil prosessen departementet nå gjennomfører for utredning om temaet følge samme fremgangsmåte som for en konsekvensutredning i forbindelse med et utbyggingsprosjekt, slik dette er beskrevet i petroleumsforskriften. Det betyr blant annet at både programmet for utredningen og selve utredningen vil sendes på offentlig høring. Departementet har derfor utarbeidet dette forslaget til tema/program for fagutredningen som nå sendes på offentlig høring. Etter høringsfristen vil departementet gjennomgå innkomne høringsuttalelser og deretter fastsette det endelige utredningsprogrammet.

Basert på det fastsatte utredningsprogrammet vil departementet gjennomføre selve fagutredningen. Fagutredningen vil så bli sendt på offentlig høring. Etter høringsfristen vil departementet deretter gå gjennom innkomne høringsuttalelser. Departementets vurdering av de ulike høringsuttalelsene vil bli gjort offentlig kjent.

Gjennom denne prosessen vil det bli gjennomført en kartlegging av viktig og oppdatert eksisterende kunnskap om konsekvenser av globale klimaendringers påvirkning på miljøet i Norge. Departementet legger til grunn at utredningen blant annet vil kunne bli benyttet av rettighetshaver i forbindelse med utarbeidelsen av konsekvensutredninger for olje- og gassutbygginger på norsk kontinentalsokkel.

Høringsfrist for forslag til utredningsprogram settes til 13. juni 2024.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Som part til Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å bidra til å nå det globale langsiktige temperaturmålet om å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C sammenlignet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. Alle parter til Parisavtalen har forpliktet seg til å melde inn et nasjonalt fastsatt bidrag hvert femte år for å begrense utslipp av klimagasser. Bidragene vil stadig forsterkes og uttrykke den høyest mulige ambisjonen om utslippsreduksjoner som landene har. Utslippene globalt fra bruk av olje og gass utgjør om lag 40 pst. av de menneskeskapte utslippene.

Under Parisavtalen har Norge meldt inn til FN et forsterket klimamål om å redusere utslippene av klimagasser med minst 55 pst. i 2030 sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Norge inngikk i 2019 en klimaavtale med EU som omfatter de tre pilarene som inngår i EUs klimaregelverk, som vil si innsatsfordelingsforordningen, klimakvotesystemet (EU ETS) og forordningen for skog- og arealbruk. Regjeringen ønsker å videreføre klimaavtalen med EU også for det forsterkede målet for 2030. For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Målene for 2030 og 2050 er lovfestet i klimaloven.

Stortinget har ved flere anledninger tatt stilling til forslag om hel eller delvis utfasing av norsk petroleumsvirksomhet på bakgrunn av virksomhetens bidrag til utslipp av klimagasser. Stortinget har også tatt stilling til forslag om ikke å godkjenne nye utbyggingsplaner fordi det kan medføre økte globale klimagassutslipp. Alle slike forslag har blitt stemt ned av et bredt politisk flertall.

I HR-2020-2472-P uttrykte Høyesterett at dersom virksomheter i utlandet som norske myndigheter har direkte innvirkning på eller kan sette inn tiltak mot, gjør skade i Norge, må dette kunne trekkes inn som et relevant hensyn ved anvendelsen av Grl. § 112. Høyesterett understreket også at forbrenningsutslipp i utlandet fra norsk olje og gass er et generelt utslag av norsk petroleumsvirksomhet og petroleumspolitik, og at nettoeffekter av forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomheten er komplisert og omstridt, siden de er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass. Høyesterett uttrykte videre at dersom situasjonen på utvinningsstadiet har blitt slik at det vil være i strid med Grl. § 112 å godkjenne utvinning, vil staten ha rett og plikt til ikke å godkjenne en utbyggingsplan.

Siden høsten 2021 har departementet derfor gjort konkrete beregninger og vurderinger av forbrenningsutslipp opp mot Grl. § 112 som del av behandlingen av søknader om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD). Hvordan beregningene er gjort, og det faglige grunnlaget disse er basert på, har vært offentlig tilgjengelig. Dette kommer i tillegg til de mer generelle vurderingene av klimagassutslipp som har vært gjort i lang tid ved utforming av norsk petroleum- og klimapolitikk. Vurderingene opp mot Grl. § 112 framgår av departementets vedtaksbrev i de enkelte utbyggingssakene, hvor det vurderes om utslipp fra forbrenning vil kunne gjøre skade på miljøet i Norge i en slik grad at PUD ikke kan godkjennes.

For å sikre ytterligere åpenhet, innspill fra offentligheten og interessenter, samt belyse konsekvensene av forbrenningsutslipp, har departementet igangsatt herværende utredningsprosess. Prosessen følger så langt som mulig samme fremgangsmåte som for utbyggingsprosjekter slik dette er beskrevet i petroleumsforskriften. Dette innebærer at departementet utarbeider et forslag til tema for utredning og at dette sendes på offentlig høring. Etter en gjennomgang av innkomne høringsuttalelser vil departementet fastsette et endelig utredningsprogram og videre gjennomføre en fagutredning. Fagutredningen vil også bli sendt på offentlig høring. Departementet vil gjøre rede for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert. Departementet vil gjøre departementets samlede vurdering offentlig kjent.

1.2 Formål

Formålet med denne fagutredningen er å belyse globale utslippseffekter av olje og gass utvunnet i Norge, samt virkninger på miljøet i Norge som følge av globale forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.

Globale forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass er et generelt utslag av norsk petroleumsvirksomhet og petroleumpolitikk. Videre er nettoeffekter av forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomheten komplisert og omstridt, siden de er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass. Det er derfor behov for en samordnet, helhetlig og konsistent tilnærming til spørsmålet. At det gjennomføres en overordnet tematisk fagutredning, vil best bidra til dette.

Når arbeidet med utredningen er gjennomført, vil dette utgjøre et faglig grunnlag som ytterligere kan bidra til å belyse også denne siden ved norsk petroleumpolitikk. Videre kan utredningen benyttes av rettighetshaverne som et faglig grunnlag for gjennomføringen av en feltspesifikk konsekvensutredning (KU) for olje- og gassutbygginger på norsk sokkel.

Ved utbygging av petroleumsforekomster og anlegg er det rettighetshaverne som har ansvaret for å gjennomføre en konsekvensutredningsprosess, utarbeide og legge fram en konsekvensutredning. Dette gjøres i praksis av operatøren for en rettighetshavergruppe. Konsekvensutredningen er en del av plan for utbygging og drift/plan for anlegg og drift og utgjør derfor en del av grunnlaget for Energidepartementets beslutning om godkjenning av rettighetshavers søknad om godkjenning av slike utbyggingsplaner.

Konsekvensutredningsprosessen kan i enkelhet forklares ved at operatøren for det aktuelle feltet utarbeider et konsekvensutredningsprogram som sendes på høring. Etter høringen sendes oppdatert forslag til utredningsprogrammet til departementet for fastsettelse. Departementet fastsetter utredningsprogrammet etter at operatøren har gjennomgått høringsuttalelsene. Operatøren utarbeider deretter selve konsekvensutredningen og sender denne på høring. Etter avsluttet høring oppsummerer operatøren eventuelle merknader og hvordan disse vil bli tatt hensyn til i utbyggingen. I plan for utbygging og drift inngår denne oppsummeringen, inkludert operatørens kommentarer til høringsinstansenes uttalelser.

Gjennomføring av en feltspesifikk konsekvensutredning er nærmere beskrevet i veileder til plan for utbygging og drift (PUD) og plan for anlegg og drift¹.

2 Faglig grunnlag

For departementet er det viktig at myndighetenes behandling av utbyggingsplaner er basert på grundige og konsistente vurderinger.

Utredningen av forbrenningsutslipp vil være et naturlig faglig grunnlag når rettighetshavere ved senere konkrete utbyggingsprosjekter skal beskrive globale forbrenningsutslipp av eventuell olje og gass utvunnet fra en utbygging, samt eventuelle effekter av slike forbrenningsutslipp på miljøet i Norge. Dette vil sikre at forhold knyttet til forbrenningsutslipp vil bli belyst på en ensartet og forutsigbar måte.

3 Videre prosess og tidsplan

Forslag til tema for utredning sendes på offentlig høring med høringsfrist 13. juni 2024.

Etter høringsfristen vil departementet gå gjennom uttalelsene og på bakgrunn av disse og det foreliggende forslag til utredningstema fastsette det endelige utredningsprogrammet.

Fagutredningen vil utarbeides parallelt med høringen og basert på det fastsatte utredningsprogrammet. Utredningen sendes deretter på offentlig høring medio 2024.

Etter høringsfristens utløp vil departementet gjennomgå innkomne høringsuttalelser og offentliggjøre sine vurderinger av disse.

4 Problemstillinger for utredning

Følgende hovedtema er foreslått for fagutredningen:

1. *Beregninger av brutto forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.*
2. *Beregninger av netto forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.*
3. *Effekter på miljøet i Norge knyttet til forbrenning av olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.*

Bruttoutslippet er utslippseffekten når en gitt mengde olje og gass forbrennes.

Ved å hensynta markedseffekter som oppstår ved introduksjon av nye olje- og gassressurser, kan det estimeres hva som blir netto (eller reell) utslippseffekt av nye utbygginger.

Beskrivelse av usikkerhet vil utgjøre en viktig del av faktagrunnlaget. Dette vil bli fremhevet under de relevante temaene.

4.1 Bruttoutslipp av klimagasser ved forbrenning av olje og gass

Utredningen vil belyse forbrenningsfaktorer for ulike typer petroleum. Fossile energikilder har en gitt mengde karbon som når det forbrennes, gir utslipp av CO₂ til atmosfæren. Gjennom å kun se på denne effekten isolert sett kan utslipp enkelt beregnes. En slik tilnærming til utslippseffekten av olje og gass utvunnet fra norsk kontinentalsokkel er en forenklet referanse for hva den reelle utslippseffekten vil være når en også hensyntar de ulike nettoeffektene som oppstår i markedene som følge av endret norsk olje- og/eller gassproduksjon.

I utredningen vil departementet benytte seg av utslippsfaktorer fra relevante og anerkjente kilder, eksempelvis Statistisk Sentralbyrå², for å etablere faktorer for brutto utslipp ved forbrenning av en enhet petroleum. Eksempelvis er utslippsfaktoren høyere for råolje enn for naturgass. Videre vil det bli belyst hvilke typer petroleum som er relevante for utvinning fra norsk kontinentalsokkel.

I utredningen vil det bli vurdert om det skal legges til grunn at all produsert petroleum blir forbrent. Deler av den petroleum som blir produsert benyttes for andre formål enn forbrenning (f.eks. petrokjemisk industri, produksjon av et vidt spenn av produkter og forbruksvarer), og kan i tillegg ha ulike kvaliteter som påvirker utslippsfaktoren. Det vil bli belyst om det bør justeres for denne typen forhold.

Basert på vurderingene over er ett av målene til den foreslåtte utredningen å etablere et sett med forbrenningsfaktorer som kan brukes til å beregne brutto forbrenningsutslipp for ulike typer petroleum utvunnet fra norsk kontinentalsokkel.

4.2 Nettoutslipp av klimagasser fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel

Det vil gjennomføres en kartlegging av eksisterende, nyere studier av nettoutslipp av klimagasser fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.

Beregninger av netto utslippseffekt av økt norsk produksjon av olje og gass er usikre og innebærer betydelige skjønsmessige vurderinger. Departementet vil gjennomgå eksisterende arbeid på området. Dette vil blant annet inkludere de nyere analysene fra Rystad Energy³ og Vista Analyse⁴ fra 2023. Som del av gjennomgangen av disse arbeidene vil forskjeller og likheter i forutsetninger og konklusjoner bli synliggjort og diskutert.

Slike analyser benytter og argumenterer for ulike forutsetninger for sentrale parametere som inngår i beregningene, herunder elastisiteter, substitusjonseffekter, produksjonsutslipp og ikke minst scenarioer for fremtidig etterspørsel. Dette betyr at man kan få svært ulike konklusjoner om globale utslippseffekter av endret norsk petroleumsproduksjon. Utredningen vil trekke frem vurderinger og usikkerhet rundt nettoutslipp av klimagasser fra olje og gass utvunnet fra norsk kontinentalsokkel fra ulike fagmiljøer. Samtidig vil høringsrunden sikre at eventuell ny kunnskap, arbeid og faglige vurderinger av temaet synliggjøres.

4.3 Effekter på miljøet i Norge av globale klimagassutslipp som følge av olje og gass utvunnet fra norsk sokkel

Utredningen vil belyse oppdatert kunnskap om konsekvenser av globale klimaendringer på miljøet i Norge. Det vil særlig bli lagt vekt på sammenhengen mellom klimagassutslipp og temperaturendringer, sammenhengen mellom disse temperaturendringene og klimaeffekter globalt, og disse globale effektene på miljøet i Norge. Usikkerheten for de ulike temaene vil bli belyst.

Departementet vil i sitt faglige grunnlag benytte seg av beste vitenskapelige grunnlag – som FNs klimapanel (IPCC) sine siste tilgjengelige rapporter⁵ og annen konsensusbasert og anerkjent forskning og studier.

5 Organisering

Energidepartementet vil være ansvarlig for gjennomføring av den faglige utredningen.

6 Referanser

¹ Olje- og energidepartementet & Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022. «Veiledning for plan for utbygging og drift av en petroleumforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for utnyttelse av petroleum (PAD)».

² Statistisk Sentralbyrå, 2021. «Emission factors used in the estimations of emissions from combustion». <https://www.ssb.no/attachment/404602/>

³ Rystad Energy, 2023. «Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel». https://www.regjeringen.no/contentassets/f5fc522f50674c1f9e0b5db47c264dbe/netto-klimagassutslipp-fra-okt-olje-og-gassproduksjon-pa-norsk-sokkel_hovedrapport.pdf

⁴ Riekeles, H., Vennemo, H. (for Vista Analyse), 2023. «Norsk olje, globale utslipp». Mars 2023. www.vista-analyse.no/no/publikasjoner/norsk-olje-globale-utslipp

⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change, «Climate Change 2023 – Synthesis Report», 2023. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf