

Faglig innspill til utredning fra Rystad Energy

Greenpeace, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, og WWF Verdens naturfond oversender her våre felles innspill til rapporten, Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel (15/02/2023). Vi vil først kommentere den overordnede prosessen, så rapporten i seg selv.

Kommentarer til prosessen

Åtte virkedagers høringsfrist gir ingen reell demokratisk deltagelse

Departementet opplyser på sin nettside at faglige innspill til utredningen må sendes innen 1. Mars. Vi mener at åtte virkedager ikke er rimelig tid for at vi skal kunne gi grundige kommentarer, og vi har derfor bedt OED om en utsettelse, i et brev 20. februar. Olje- og gassproduksjon er Norges desidert største kilde til klimagassutslipp, og oppfølgingen av Høyesteretts dom i klimasaken hvor flere av våre organisasjoner var parter ligger tett inntil vår kjernevirksomhet. Derfor har vi bestilt en egen utredning fra Vista Analyse som skal lanseres 16. Mars. Utredningen vil se konkret på Rystads rapport og kan dermed gi verdifulle innspill til Rystad sin utredning. Det er viktig for oss at utredningen blir gjort så grundig som mulig. Vi mener åtte virkedager er for lite tid til å gjøre det.

OED har foreløpig ikke besvart vår forespørsel om utsatt frist. Vi planlegger derfor å ettersende ytterligere kommentarer den 16. Mars.

Rapporten er ingen reell oppfølging av Høyesteretts dom i Klimasaken

Bakgrunn for utredningen er Høyesteretts dom 22. Desember 2020, som slo fast at staten plikter å ta stilling til de globale klimakonsekvensene av økt olje- og gassproduksjon når den vurderer søknader om PUD. OED har tolket dommen fra Høyesterett dithen at de globale klimavurderingene ikke skal gjøres som en del av den ordinære konsekvensutredningen hvor vi ville hatt anledning til å levere høringsinnspill, men av OED selv. Vi stiller spørsmål ved hvorfor konsekvensutredningene i forbindelse med PUD-søknader ikke skal belyse de globale klimakonsekvensene utbyggingen av feltene vil medføre, da dette er en helt sentral konsekvens med åpenbar interesse for samfunnet. Det at Rystad-rapporten lander på motsatt konklusjon hva gjelder klimaeffekten av olje- og gassproduksjon enn publisert, fagfellevurdert forskning¹, understreker behovet for en åpen, demokratisk behandling i det ordinære systemet for konsekvensutredninger.

¹ 2018. Paris-avtalen og oljeeksporten: Fæhn, Taran; Asheim, Geir Bjarne; Greker, Mads; Hagem, Cathrine; Harstad, Bård Gjul; hoel, michael; Lund, Diderik; Nyborg, Karine; Rosendahl, Knut Einar; Storrøsten, Halvor Briseid.

At OED åpner for “faglige innspill” med 8 virkedagers frist til denne rapporten gir ikke reell mulighet til demokratisk deltagelse, og det er derfor heller ikke en adekvat oppfølging av dommen i Høyesterett.

OED burde heller basere seg på publisert, fagfellevurdert forskning

Rystad Energy sin rapport konkluderer med at økt norsk olje- og gassproduksjon ikke vil føre til økte globale utslipp, men tvert om redusere de globale klimautslippene. Denne konklusjonen strider med publisert forskning på temaet, både fra inn- og utland. En rapport fra International Institute of Sustainable Development (IISD) har gjennomgått alle publiserte scenarier som er i tråd med 1,5-gradersmålet². Ingen av disse inneholder nye olje- og gassfelt. I 2019 publiserte Nordisk ministerråd en metastudie om klimaeffekten av å redusere norsk oljeproduksjon³. Studien finner at både den teoretiske og det empiriske litteraturen indikerer at en optimal norsk klimapolitikk innebærer en kombinasjonen av tilbuds- og etterspørselssidepolitikk, og at å redusere tilgangen til olje globalt bør være en sentral del av norsk klimapolitikk. Rystads rapport er den eneste rapporten vi kjenner til som konkluderer med at økt norsk oljeproduksjon *senker* globale utslipp. Da er det verdt å minne om at Rystads rapport hverken er fagfellevurdert eller publisert i et tidsskrift.

Vi vil oppfordre OED til å basere seg på funnene i vitenskapelige rapporter produsert av uavhengige forskere, heller enn denne rapporten fra Rystad Energy.

Kommentarer til rapporten

Rapporten er ikke i tråd med Norges klimamål på 1,5 grader

Gjennom klimaavtalen fra Glasgow er Norge forpliktet til å arbeide for å redusere den globale oppvarmingen til maksimalt 1,5 grader. I forkant av klimaforhandlingene i Sharm el Sheik opplyste Regjeringen at “Norge vil bidra til at beslutningene som tas på COP 27 støtter opp om det viktige målet om at temperaturstigningen på kloden ikke skal overstige 1,5 grader.”⁴ FN's klimapanel er også tydelige på at det er vitenskapelig konsensus om at den kritiske tålegrensen for klimagassutslipp går ved oppvarming over 1,5 grader. Likevel tar ikke Rystads rapport utgangspunkt i 1,5-gradersmålet.

Analysen mangler en troverdig beregning av hva netto forbrenningsutslipp blir i et lavutslippsscenario som er i tråd med 1,5-gradersmålet. Rystad har en sensitivitetsanalyse som viser til IEAs Net Zero scenario. I denne har de lagt som forutsetning at «globalt forbruk av olje og gass er fullstendig bestemt av bindende reguleringer», og at pris har ingen effekt på

² 2022. Navigating Energy Transitions: Mapping the road to 1.5°C: International Institute for Sustainable Development (IISD).

³ 2019. Supply-Side Climate Policy in Norway: Katinka Holtmark / Nordisk ministerråd

⁴ Regjeringen.no ([link](#))

etterspørselen. Det er en svært merkelig antakelse. Ingen troverdige analyser av veien til 1,5-gradersmålet forutsetter at all forbruk av olje og gass er bestemt utenfor markedet. Det er også merkelig å forutsette at etterspørselen er bestemt utelukkende av reguleringer, mens tilbudet er preget av en markedsmessig konkurranse mellom produsenter. Dette fremstår inkonsekvent og som en tilfeldig antakelse som har som formål å kunne forutsette null markedsrespons. Det bør gjennomføres en tilleggsanalyse av et scenario som bruker samme markedsmekanismer som de øvrige scenarioene, men med utslippsintensiteter fra energibruk som samsvarer med 1,5-gradersmålet. Det kan være at et slikt scenario bør bruke andre elastisiteter enn de øvrige scenarioene. Det er imidlertid like relevant å forutsette en mye høyere etterspørselastisitet, da 1,5-gradersmålet vil kreve tiltak som fremmer elektrifisering i de fleste sektorer som øker muligheten for substitusjon.

2030 er en kort tidshorisont

Rystad Energy analyserer i hovedsak effekter i 2030, blant annet for substitusjon på etterspørselssiden og utslipp fra alternativ produksjon. Et punkttestimat for 2030 kan ikke brukes til å vurdere netto forbrenningsutslipp i PUDer. I vurderingen for den enkelte PUD bør man ta utgangspunkt for utslippseffekter år for år, basert på hva som er antatte utslipp fra substitusjon og alternativ produksjon for hvert år med produksjon. En mulig forenkling er å ta medianåret for produksjonen til det enkelte felt. I alle tilfeller vil 2030 være feil, da de fleste PUDer som behandles nå vil være i drift lenge etter 2030. Selv med en produksjon som er størst de første årene (som er tilfelle for olje, men i mindre grad for gass), mener vi derfor for eksempel 2040 eller 2050 er bedre analyseår, dersom man skal bruke et punkttestimat for et enkelt år i en overordnet analyse.

Svært lav etterspørselastisitet for olje

Rystad Energy bruker en svært lav etterspørselastisitet for olje på -0,11. Det er basert på et selektivt og begrenset utdrag av forskningslitteraturen på området. En bredere gjennomgang av empirisk forskning, samt metastudier, gir høyere estimater. Det er heller ikke i tråd med beste praksis for å vurdere netto forbrenningsutslipp. Amerikanske myndigheter (ved Bureau of Land Management og Energy Information Administration) gjennomfører for eksempel tilsvarende beregninger og opererer der med etterspørselastisiteter på mellom -0,15 til -1,00 for ulike sektorer og land.

Høy tilbudselasitet for olje

Rystad Energy bruker en noe høy tilbudselasitet for olje. Igjen er tallene som amerikanske myndigheter benytter klart lavere. Rystad Energy viser blant annet til produksjon av skiferolje i USA, som er mer elastisk enn annen produksjon. Det tar imidlertid ikke høyde for at anerkjente analyser (fra bl.a. IEA og BP) spår fallende skiferoljeproduksjon utover 2030-tallet.

Utslippsintensiteter

Rystad Energy bruker utslippsintensiteter på 419 kg/fat olje og 293 kg/fatekvivalent gass. Dette tilsvarer ikke utslippsfaktorene OED selv bruker for beregning av brutto forbrenningsutslipp⁵, basert på utslippsfaktorer for SSB, og omregningsfaktorer fra OD. Rystad forklarer ikke hvordan de har kommet fram til lavere utslippsfaktorer enn OED i sin utredning.

Tørrgass gir feil utslippsintensitet

Den lave utslippsintensiteten Rystad Energy bruker for gass indikerer at deres anslag er basert på tørrgass. Det er feil utslippsintensitet å bruke. Riktig utslippsintensitet å bruke er den til rikgass som faktisk produseres på norsk sokkel. Det er fordi propan, butan og andre tyngre hydrokarboner som blir skilt ut fra gassen før denne blir eksportert som tørrgass, også blir omsatt og inngår i de totale forbrenningsutslippene.

Antakelsen om perfekt substitusjon er feilaktig

Rystad Energy drøfter ikke i hvor stor grad økt olje og gass kommer som substitutt eller tillegg til annen energibruk, men forutsetter implisitt at det kun kommer som substitutt. Det er en forutsetning som ikke er i tråd med empirisk forskning på energietterspørsel, der konklusjonen klart er at endringer i pris påvirker samlet energibruk, ikke bare sammensetningen av energikilder. Det har stor innvirkning på anslåtte utslippseffekter. Antakelsen om perfekt substitusjon mellom olje og gass og andre energikilder er heller ikke konsistent med antakelsene om lav etterspørselastisitet. Perfekt substitusjon skulle tilsi at etterspørselen var forholdsvis elastisk.

Ingen kilder som underbygger forutsetninger om fremtidig energimiks

Rystad Energy forutsetter at gass erstatter en energimiks som består av 70 prosent kull og 30 prosent fornybar energi. De viser ikke til noen eksterne kilder for denne fordelingen, kun en omtrentlig gjennomgang av energisektoren i et utvalg land som importerer LNG i dag. Denne energimiksen er ikke i tråd med energimiksen anslått av IEA for 2030. I tråd med at det er langsiktige virkninger som er relevant for denne utredningen, er det ikke kun kortsiktig fuel-switching fra kull til gass som er relevant, men også hvordan energipriser påvirker investeringer. I tillegg er det feil å bruke utslippsnivåer for 2030, jf. punkt 2 om at gjennomsnittlig produksjonsår for nye felt vil være vesentlig senere.

Klimapolitikk i andre produksjonsland er ikke tatt høyde for

Rystad Energy bruker dagens utslippsnivåer for utenlandsk produksjon av olje og gass (med unntak av metanutslipp fra gassproduksjon, der det forutsettes en nedgang i tråd med Global Methane Pledge). Det bør tas høyde for at klimapolitikk i en del produksjonsland kan føre til lavere produksjonsutslipp fremover.

Forutsetning om svært lave produksjonsutslipp i Norge er delvis feil

⁵ Regjeringen.no ([link](#))

Rystad Energy forutsetter svært lave produksjonsutslipp i Norge, særlig for gass. Vi vil trekke frem to faktorer som problematiserer denne forutsetningen. For det første overser Rystad felt som produserer gass som skal eksporteres som LNG. Her må utslipp fra LNG-transport og regassifisering medregnes på lik linje som det gjøres for utenlandsk LNG. I tillegg må utslipp fra Melkøya medregnes frem til det eventuelt besluttes tiltak som gjør at disse fjernes. Det kan ikke i PUDer forskutteres at Melkøya skal elektrifiseres, når dette ikke er vedtatt.

Man kan heller ikke anta at andre oljefelt vil bli elektrifisert med strøm fra land før dette er vedtatt. Elektrifisering av sokkelen er for øyeblikket et mye debattert politisk spørsmål, og et viktig motargument mot elektrifisering er at det binder opp kraft som trengs i det grønne skiftet. Dette representerer en fortregningseffekt som ikke er medberegnet i Rystads analyse. Flere av oljefeltene som søkte om PUD i 2021 og 2022 vil ikke med sikkerhet bli elektrifisert. Denne forutsetningen er derfor feil.

Konklusjon

Rystads rapport inneholder en rekke svakheter som gjør den uegnet til å inngå som beslutningsgrunnlag i behandlingen av søknader om PUD. Spesielt vil vi fremheve at 2030 er en uegnet tidshorisont, at kildebruken virker selektiv og mangelfull, og at norsk oljepolitikk må basere seg på målet om å begrense klimaendringene til 1,5 grader. Vi vil oppfordre OED til å gjennomføre en grundigere gjennomgang basert på flere kilder, og at denne gjennomgangen får gjennomgå en åpen prosess i offentligheten.