

Finansdepartementet

Deres referanse	20/3680-
Deres dato	26.03.2021
Vår saksbehandler	Ellen Bakken
Vår referanse	21-1433
Vår dato	25.06.2021

Høringssvar fra Norsk olje og gass - NOU 2021:4 Norge mot 2025

Norsk olje og gass takker for anledningen til å gi innspill til NOU 2021:4 Norge mot 2025.

Koronapandemien har ført til endringer på så godt som alle nivåer i det norske nærings- og samfunnsliv det siste året. Fra mandatet ser vi at oppgaven til ekspertutvalget var å vurdere verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien. Med bakgrunn i analyser skulle utvalget så foreslå målrettede tiltak. Norsk olje og gass mener derfor det er viktig og riktig å ha en helhetlig tilnærming til disse problemstillingene, og overordnet anser vi at utredningen gir god dokumentasjon på sentrale utfordringer og muligheter, og vi mener at utredningen i all hovedsak dekker flere sentrale samfunnsutfordringer de nærmeste årene på en god måte.

Norsk olje og gass viser til at departementet ønsker høringsinstansenes syn på utvalgets vurderinger og tilrådninger. Vi mener at utvalget tidvis har belyst problemstillingene på en for overordnet måte, med den konsekvens at utredningen mangler vesentlige opplysninger og vurderinger. Konsekvensene av dette er at noen av de foreslåtte tiltakene etter vår vurdering ikke treffer optimalt. Vi etterlyser dette spesielt når det gjelder behovet for en helhetlig gjennomgang av skattesystemet og utformingen av klimapolitikk. Dette høringssvaret vil utdype dette.

Betydningen av olje- og gassnæringen

Norge har siden de første funnene av olje på norsk sokkel lykket med å skape økonomisk vekst samtidig som petroleumsformuen har blitt omdannet til velferd. Dette skyldes ikke bare at det ble funnet olje og gass, men også institusjonelle forhold som har lagt til rette for både verdiskaping og bred velstandsvekst. Den solide oljeformuen som er bygget opp, har også ved denne krisen muliggjort økonomiske tiltak som har bidratt til å redusere de økonomiske skadevirkningene av pandemien for norsk økonomi. Økningen i oljepengebruk så langt under krisen har vært betydelig større enn under noen tidligere krise.

I en rapport om ringvirkningene av olje- og gassnæringen i 2019, utarbeidet av Menon Economics for Norsk olje og gass, fremkommer det at over 200 000 er sysselsatte på arbeidsplasser tilknyttet næringen over hele landet¹. Videre ble det skapt verdier for over 600 milliarder kroner, noe som utgjorde 17 prosent av samlet norsk BNP i 2019. Betydningen av næringen for norsk økonomi er i en særklasse. Og

¹ Rapporten finnes her: <https://www.menon.no/ringvirkninger-olje-gassnaeringens-aktivitet-2019/>

selv om norsk sokkel er en moden sokkel, og at det med dagens kunnskapsnivå forventes lavere produksjon av olje og gass fra sokkelen i framtiden enn det vi har i dag, vil næringen allikevel være av stor betydning for norsk økonomi framover.

Norsk olje og gass registrer at ekspertutvalget bidrar til å så tvil om lønnsomheten i petroleumsprosjektene, gjennom å stille spørsmål om prosjektene vil tåle en økning i prisene på utslipp i avsnitt 7.6. Olje- og gasselskapene har gjennomgående høyere lønnsomhetskrav enn staten i sine vurderinger av de enkelte prosjektene. I dagens situasjon vil også selskapene teste sine prosjekter mot en lavere oljepris, høyere karbonpriser og med større usikkerhet enn tidligere. Kun svært robuste prosjekter vil derfor iverksettes, gitt at de når selskapenes krav til avkastning. Ifølge Rystad Energys indikatorer for norsk sokkel var den gjennomsnittlige balanseprisen for nye prosjekter i 2019 20 dollar per fat oljeekvivalenter, en pris hvor det er lagt til grunn et avkastningskrav på 10 prosent². I IEAs Sustainable Development Scenario, som skisserer et scenario som vil være i tråd med ambisjonene i Parisavtalen hvor global oppvarming begrenses til 1,65 grader, forventes det en pris på 55 dollar per fat i 2050³. Videre, i IEAs mye omtalte Net Zero by 2050, anslår IEA en oljepris på 25 dollar fatet i 2050, en pris hvor produksjonen på norsk sokkel fortsatt er lønnsom⁴. Samtidig kan dette scenarioet bidra til å øke risikoen for underinvesteringer globalt, som i kombinasjon med økt markedsrett til OPEC kan drive oljeprisene videre opp fra dagens nivå.

Ulike scenarioer for framtidens energimiks viser ulike andeler og ulik etterspørsel etter olje- og gass, men alt i alt viser disse at det vil være behov for denne typen produkter også i framtiden. Hvor stor etterspørselen etter olje og gass til syvende og sist blir, avhenger av i hvor stor grad man lykkes med både energieffektivisering og utviklingen av alternative lav- og nullutslipps energikilder. I dette bildet vil det uansett være den oljen og gassen som produseres med lavest klimagassutslipp og lavest kostnad som vil være konkurransedyktig fremover. Her er norsk sokkel godt posisjonert.

Utsiktene til en fortsatt svært lønnsom olje- og gassnæring er med andre ord til stede framover. Norsk olje og gass støtter utvalget i at det må legges til rette for utnyttelse av lønnsomme petroleumssressurser. Leting etter gjenværende ressurser vil være avgjørende for å sikre dette, og det er dermed viktig for norsk økonomi at det legges til rette for olje- og gassnæringens muligheter til leting. Norsk olje og gass mener ekspertutvalget med fordel kunne vært enda mer tydelig i denne drøftingen.

Ekspertutvalget diskuterer i avsnitt 3.2 at det ser ut til at handlingsrommet i budsjettpolitikken framover vil bli vesentlig mindre enn slik det er i dag. For å hindre en ytterligere svekkelse av dette handlingsrommet, er det viktig for norsk økonomi at det avsettes midler på statens pensjonsfond utland også framover. Skal olje- og gasselskapene kunne bidra til det, kreves både tilgang til attraktivt areal å lete etter nye ressurser på, samt forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser.

Midlertidige endringer i petroleumsskatteregimet medfører ingen grunn til endringer i det ordinære petroleumsskatteregimet

Koronapandemien og oljeprisfallet satt olje- og gassnæringen med leverandørbedrifter i en svært krevende situasjon våren 2020. Analyser utført av Rystad Energy i april 2020 viste at vi sto i en situasjon der vi risikerte at investeringsnivået på norsk sokkel i verste fall kunne halveres i 2022 sammenlignet med nivået i 2019, noe som uten tvil ville ha forsterket den økonomiske krisen Norge nå står i. Et slikt fall

² Se side 23 i Rapporten Konkurranseskraft på norsk sokkel 2020 – Styrke i partssamarbeidet som finnes her: https://konkraft.no/konkraft_statement/

³ I World Energy Outlook fra oktober 2020, som finnes her: <https://www.iea.org/topics/world-energy-outlook>

⁴ Rapporten i sin helhet finnes her: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

i investeringsnivået på norsk sokkel ville ha rammet leverandørindustrien særlig hardt. En samlet olje- og gassnæring foreslo derfor treffsikre og midlertidige justeringer i petroleumsskatteregimet for å sikre aktivitet og arbeidsplasser i en krevende tid, noe et bredt flertall på Stortinget vedtok i juni 2020.

Investeringsanalysen til Norsk olje og gass fra desember 2020 viser at de midlertidige endringene i petroleumsskatten virker etter hensikten; aktiviteten er opprettholdt, og vi har unngått fall i sysselsettingen knyttet til næringen⁵. Nylig har også Rystad Energy gjort en analyse av virkningen av de midlertidige endringene i petroleumsskatten⁶. Denne dokumenterer at blant alle offshore-regionene, har Norge hatt det mest stabile investeringsnivået i perioden 2019-2021. Også framover ventes investeringsnivået på norsk sokkel samlet å være stabilt. Fordi prosjektframdriften på norsk sokkel er opprettholdt, ventes det at statens skatteinntekter fra olje- og gasselskapene å stabilisere seg på mellom 210 og 250 milliarder kroner i året i perioden 2023 til 2030, noe som er betydelig høyere enn 2019-nivået.

Avsnittet over viser noen av de store og betydningsfulle effektene av de midlertidige endringene i petroleumsskatten. Ingen av disse er løftet fram i ekspertutvalgets utredning. Dette mener Norsk olje og gass er en vesentlig mangel ved utredningen, all den tid oppgaven til ekspertutvalget nettopp var å vurdere verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien.

Det er også en helt klar forutsetning at de midlertidige endringene i petroleumsskatten skal nettopp være midlertidige, og endelige datoer er formulert i lovverket. Petroleumsskattesystemet har i sine grunnprinsipper bestått uten endringer siden skattereformen i 1992. Det har utvilsomt vært en styrke når det gjelder selskapenes behov for stabile rammebetingelser og forutsigbarhet. Stabilitet over tid er viktig for en bransje som jobber langsiktig. Petroleumsskatteregimet har også bidratt til at den norske sokkelen har tiltrukket seg investeringer fra både norske og internasjonale olje- og energiselskaper, samtidig som staten sikrer en stor andel av verdiene sammenlignet med øvrige land med store petroleumforekomster.

Det ordinære petroleumsskattesystemet er uforandret ved innføringen av de midlertidige endringene. Når de midlertidige endringene utfases, vil det ordinære petroleumsskatteregimet være gjeldende. Det er blitt hevdet at det ordinære petroleumsskatteregimet gir insentiver til å investere utover det som vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, samt at det stilles spørsmål ved om dagens risikofordeling mellom staten og petroleumsnæringen er hensiktsmessig. Norsk olje og gass antar at det er disse momentene utvalget har tenkt på da de skrev *"Grunnrenteskatten i petroleumssektoren er heller ikke utformet nøytralt."* Spørsmål om risikofordeling og insentiv for investering i ulønnsomme prosjekter henger sammen med en langvarig faglig uenighet om hva som er normalverdiskapningen, delkontantstrøms-diskontering og dermed hva som er riktig størrelse på friinntekten. Her må det kommenteres at industrien benytter vesentlig høyere diskonteringsrente enn staten, og det kan i den forbindelse vises til NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi hvor det uttales under punkt 8.4.2 at nettopp *"Dette trekker isolert sett i retning av lavere investeringer på sokkelen enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt"*. Videre utgjør høyere finansieringskostnader en risiko for olje- og gassindustrien i årene som kommer, noe som igjen kan forsterke ovennevnte utfordring sett opp mot et samfunnsøkonomisk riktig investeringsnivå på norsk sokkel.

⁵ Investeringsanalysen finnes her:

<https://www.norskoljeoggass.no/contentassets/0bc9399d9d934914a4418f609e1244ef/norsk-olje-og-gass-investeringsanalyse-2021-2025.pdf>

⁶ Rapporten finnes nederst på denne siden: <https://norskoljeoggass.no/om-oss/nyheter/2021/06/de-midlertidige-skatteendringene-har-sikret-arbeidsplasser-og-bidrar-til-omstilling/>

Pandemien og det grønne skiftet

De midlertidige endringene i petroleumsskatteloven skulle ikke bare sikre aktivitet og sysselsetting oppstrøms, men også være et viktig bidrag for å ivareta leverandørindustrien gjennom krisen. Leverandørindustrien er en viktig motor for omstillingen av norsk næringsliv, men vil likevel være avhengig av tilstrekkelige oppdrag fra tradisjonell olje- og gassvirksomhet for å kunne opprettholde tilstrekkelig sysselsetting og leveranser, og ikke miste viktig kunnskap og kompetanse som er avgjørende for det grønne skiftet. Den tidligere omtalte rapporten fra Rystad Energy som viser effekten av de midlertidige endringene i petroleumsskatten viser også at norske oljeselskaper og oljeserviceselskaper har kommet med nesten 100 ulike bærekraftige prosjekter og initiativ i 2020 og 2021. Dette er viktige satsinger og omfatter prosjekter innen elektrifisering, havvind, batteri, hydrogen og CO₂-fangst og -lagring. For, som utvalget påpeker i kapittel 8.5, vil det være et betydelig bidrag til å motvirke klimaendringene om norske aktører klarer å utvikle teknologiske løsninger som i stor skala kan redusere utslipp.

Norsk olje og gass mener at utredningen gir en god beskrivelse av klimautfordringene og hvordan pandemien har påvirket de globale utslippene på kort sikt. Likevel ønsker Norsk olje og gass å belyse noen forhold knyttet til utvalgets omtale av løsningene på klimautfordringen. Dette gjelder utvikling og skalering av klimateknologi, elektrifisering av norsk sokkel og kvotepliktige utslipp i EUs kvotehandelssystem.

➤ Utvikling og skalering av klimateknologi

Norsk olje og gass, sammen med KonKraft, la i januar 2020 fram en klimastrategi mot 2030 og 2050 hvor den norske olje- og gassbransjen har satt seg ambisiøse mål for hvordan vi ønsker å bidra til å utvikle framtidens energinæring på norsk sokkel⁷. Utvikling av nye verdikjeder som for eksempel havvind og CO₂-fangst og -lagring gjør at norsk sokkel og norske landanlegg kan spille en viktig rolle for reduksjon av klimagassutslipp i Europa og resten av verden. Dette vil sammen med mål for reduserte utslipp i Norge legge grunnlaget for videre verdiskaping og arbeidsplasser på vei mot et framtidig nullutslippssamfunn.

Havvind

Utvalget peker på at kostnadene for flytende havvind er svært store og at det trengs både sterk vekst i kvoteprisen og betydelig teknologisk fremgang for at denne kraften skal bli samfunnsøkonomisk lønnsom å produsere.

Norsk olje og gass vil påpeke at kostnadene ved nye fornybare løsninger (sol, vindkraft på land og bunnfast havvind) følger et mønster hvor de i umoden fase er ikke konkurransedyktige, men gjennom teknologiutvikling og ikke minst skala blir lønnsomme teknologier. Dette bildet understrekes av IEA, som i sin rapport Net Zero by 2050, viser at kostnadene for offshore vind (bunnfast og flytende) kan bli lavere enn landbasert vind i EU i 2050.

Norsk olje og gass vil også vise til EU har store ambisjoner for fornybar energi generelt og havvind spesielt, og planlegger å bygge ut 300 GW innen 2050. For å nå målet om karbonnøytralitet må det anslagsvis bygges ut 100 GW havvind i UK innen 2050. En vellykket industriell satsing på havvind i Norge vil sikre at teknologi og kompetanse som er bygget opp rundt olje- og gassnæringen kan videreutvikles og danne grunnlag for verdiskaping og arbeidsplasser etter hvert som petroleumsaktiviteten på norsk sokkel gradvis blir mindre. Dette gjelder ikke minst innen flytende vind, som er en teknologi i oppstartsfasen, og hvor norske leverandører tar en stor andel av kontraktene i de få prosjektene som er igangsatt.

⁷ Rapporten Framtidens energinæring på norsk sokkel – Klimastrategi mot 2030 og 2050 finnes her: https://konkraft.no/konkraft_statement/

Det haster med å komme i gang hvis havvind skal kunne spille en rolle i elektrifisering av sokkelen og utvikle norsk leverandørindustri. I tillegg ser andre land de samme mulighetene, og flere har allerede etablert leverandørkjeder og nasjonale satsinger med spesifikke mål om å utvikle egen industri og erstatte fossil kraftproduksjon.

CO₂-fangst og -lagring

CO₂-fangst og -lagring (CCS) er en nøkkelteknologi for å redusere utslipp fra energiproduksjon og industrielle prosesser basert på fossile energikilder. FNs klimapanel peker på at CO₂ som fanges og lagres årlig minst må økes med hundregangen innen 2050 for å nå klimamålene. Dette vil kreve betydelig økt politisk oppmerksomhet og forpliktelser, også fra næringslivet.

Utvalget mener at CO₂-fangst og -lagring har svært høye tiltakskostnader, og at dersom denne teknologien skal kunne levere globale utslippskutt, må kostnadene reduseres kraftig samtidig som globale CO₂-priser må øke betydelig.

Norsk olje og gass mener derimot det er en feilaktig forenkling å anta at all ambisiøs klimapolitikk kun må realiseres gjennom CO₂-priser. Ambisiøs klimapolitikk og nødvendig teknologiutvikling realiseres på mange måter, noe som også ble poengtert i Stortingsmeldingen om Langskip. Her ble det pekt på at prising av utslipp *kombinert med støtte* til utvikling av ny teknologi er mest effektivt.

Stortingsmeldingen om Langskip beskriver godt potensialet på gevinstrealisering med en lang rekke prosjekter som planlegger å lagre CO₂ i et norsk lager. EU satser betydelig på CCS framover som en av nøkkelteknologiene for å redusere utslipp i sektorer som er vanskelig å dekarbonisere. Intensjonen bak fullskalaprojektet er at dette skal ha spredningspotensiale til andre fangstprosjekter, samt at det gir mulighet for internasjonalisering. CCS-investeringen legger med andre ord til rette for en industriell infrastruktur som vil sikre både eksisterende arbeidsplasser og eksportinntekter, samtidig som det vil skape nye næringer og inntekter til Norge i framtiden.

Olje- og gassindustrien har lang erfaring med CO₂-lagring på norsk sokkel. Norge har unik kompetanse og teknologi, og kan dermed spille en nøkkelrolle for å redusere klimagassutslippene. Fangstanleggene i Norge representerer to industrier som ikke kan dekarboniseres uten CCS, og spredningspotensialet til både avfallsanlegg og sementproduksjon i verden er betydelig. Det i seg selv vil kunne gi store gevinster for Norge gjennom eksport av teknologi og løsninger.

➤ **Elektrifisering av norsk sokkel er et viktig klimatiltak**

Utvalget hevder at prosjekter for elektrifisering av norsk sokkel med kraft fra land vil føre til økte strømpriser for husholdninger og næringsliv samt nedbygging av natur på land. Til dette vil Norsk olje og gass vise til rapporten Felles energi- og industripolitisk plattform, utarbeidet av NHO og LO med sentrale forbund og landsforeninger, som slår fast at elektrifisering er det viktigste tiltaket for å innfri klimamål og realisere industrielle ambisjoner som følger av klimapolitikken⁸. Dette gjelder også for petroleumsindustrien. I rapporten legges det til grunn at Norge når klimamålene og lykkes med en ambisiøs industrisatsing i tråd med NHOs veikart for fremtidens næringsliv, Grønne elektriske verdikjeder, Prosess21 og KonKrafts veikart.

I et normalår har Norge et kraftoverskudd på omtrent 14 TWh, men det vil svinge fra år til år. Det er samtidig under utbygging og nye konsesjoner til ny kraftproduksjon som i stor grad vil det økte behovet for elektrisitet fram mot 2030. Men det er behov for å forsterke og bygge ny kapasitet for å få kraften dit den trengs. Kraftoverskuddet er ikke likt fordelt i landet, og noen regioner har kraftunderskudd.

⁸ Rapporten kan finnes her: <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/krafttak-for-industri-og-klimaomstilling/>

Tilstrekkelig kapasitet i nettet langs hele kysten er avgjørende for å muliggjøre elektrifiseringen. Ordningen med anleggsbidrag i masket nett medfører at den som utløser tiltak i nettet skal betale nettselskapene for utredningskostnader, og dekke en andel av fremtidig nettutbyggingskostnader. Olje- og gassnæringen skal ta sin andel av kostnadene. Forsterkingene av nettet vil også være et gode for ny industri som ønsker å etablere seg i disse områdene, både på kort sikt og på lengre sikt når kraftbehovet fra flere olje- og gassinstallasjoner etter hvert vil avta.

Elektrifisering av olje- og gassinstallasjoner med kraft fra land er både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk fornuftige klimatiltak. Elektrifiseringsprosjektene som planlegges gjennomført er gjennomgående rimeligere enn veldig mange av tiltakene som må gjennomføres i ikke-kvotepliktig sektor i Norge. Likevel vil ikke oljeselskapene elektrifisere til enhver pris. De dyreste elektrifiseringsprosjektene blir ikke gjennomført. Operatørene velger tiltak som er mest mulig kostnadseffektive og som ikke går ut over lønnsomheten i prosjektene. Vurderinger knyttet til utvikling av ressursene på norsk sokkel og gjennomføring av klimatiltak gjøres ut fra et helhetsperspektiv der den landbaserte industrien og offshoreindustriens kraftbehov samt behovet for konkurransedyktige kraftkostnader, er ivare tatt.

Eksport av naturgass fra norsk sokkel fortrenger bruken av kullkraft i det europeiske markedet. Gassen som eksporteres til Europa i stedet for å brennes i gassturbiner på norsk sokkel når sokkelen elektrifiseres, vil bli brukt mer effektivt der, enten i mer effektive gasskraftverk eller til oppvarming og avkjøling i husholdninger. Det er nødvendig å fjerne bruk av fossile brenslere der det er mulig når det er fornuftig. Når man slutter å brenne gass ett sted, kan den bli brent av andre, men etter hvert vil etterspørselen synke og da vil også tilbudet reduseres. Det vil si at totalforbruket av fossil energi reduseres, og utslippene går ned. Dette er kjernen i all klimapolitikk.

➤ **Kvotepliktige utslipp i EU kvotehandelssystem**

Når det gjelder tiltak ovenfor norsk petroleumsvirksomhet og deltakelse i EUs kvotesystem så viser utvalget til at ekstra tiltak som fører til utslippsreduksjoner i sektorer som er omfattet av kvoteplikt til at nasjonale utslipp reduseres, mens den globale effekten på utslipp er usikker. Utvalget viser blant annet til slettemekanismen i EUs kvotesystem, og peker på at norsk deltakelse i kvotesystemet tilsier at nasjonal politikk for å redusere klimagassutslipp derfor fortrinnsvis bør rettes inn mot å utvikle kostnadseffektive løsninger for ikke-kvotepliktig sektor. Dette mener Norsk olje og gass at må nyanseres.

EU har satt ambisiøse mål om å redusere klimagassutslippene med 55 prosent i 2030, og jobber med å stramme inn kvotesystemet ytterligere for å nå de oppdaterte klimamålene. Dette vil medføre at det blir enda færre kvoter tilgjengelig i kvotemarkedet og at alle industrier i kvotepliktig sektor må gjøre ytterligere tiltak for å redusere utslipp.

I 2019 ble det innført en markedsstabiliseringsreserve som fjerner overflødige kvoter fra markedet. Dette bidrar til å stramme kvotetaket og høyne kvoteprisen, noe som igjen gir et økt insentiv til å kutte utslipp ytterligere innenfor kvotesystemet. Denne mekanismen medfører videre at når olje- og gassvirksomheten eller landbasert industri reduserer sine utslipp, gir dette reelle utslippsreduksjoner også utover de nasjonale rammene, nettopp fordi næringene er en del av kvotepliktig sektor. Klimatiltak i kvotepliktig industri både på land og offshore gir derfor reelle utslippskutt også globalt.

Med vennlig hilsen
Norsk olje og gass

Sign.

Torbjørn Giæver Eriksen
Direktør Næringspolitikk og kommunikasjon