

Faglig utredning av forbrenningsutslipp

Høringsinnspill fra Naturvernforbundet og WWF Verdens Naturfond

Naturvernforbundet og WWF Verdens Naturfond takker for muligheten til å avgi innspill i denne høringsrunden. Begge organisasjoner har lenge deltatt i prosessene og den offentlige debatten rundt tematikken. Vi håper denne utredningsprosessen kan ende med et felles kunnskapsgrunnlag som både myndighetene, sivilsamfunnet og næringslivet kan enes om.

Våre to viktigste budskap kan kort oppsummeres som:

1. Konsekvensutredningen må ta utgangspunkt i brutto forbrenningsutslipp
2. Kvantifisering av forbrenningsutslipp må ta utgangspunkt i fagfellevurdert forskning

Forbrenning av norskprodusert olje og gass fører årlig til mellom 400 og 500 millioner tonn CO₂-ekvivalenter på verdensbasis. Det overveldende omfanget av klimagassutslippene og dets konsekvenser, samt det moralske ansvaret vi har for et produkt vi lever av å selge, krever en god faglig forankret utredning med rot i den beste forskningen på området. Det er ikke tilstrekkelig å kvittere ut samfunnsoppdraget med enda en utredning uten solid faglig og vitenskapelig forankring.

Innledning

Klima er fortsatt en av de tre viktigste sakene til norske velgere i det kommende stortingsvalget, til tross for et narrativ om at saksfeltet er i en slump.

I en tid med et utfordrende informasjonslandskap er desinformasjon en betydelig trussel mot demokratiet. Desinformasjon rundt klima er omfattende, og undersøkelser viser at nordmenn har en spesielt høy andel klimafornektelse.

En av de største styrkene i Norge er den høye tilliten befolkningen utviser seg imellom, samt til statens myndigheter.

Vi ber derfor departementet om å ikke ta lett på denne utredningen og vi vil få fram viktigheten av godt faglig fundert beslutningsgrunnlag, spesielt i klimadebatten. Bruttoutslippene fra forbrenningen av norsk olje og gass er, uansett hvilke forutsetninger man legger til grunn, mange ganger større enn de totale utslippene på norsk sokkel. Selv om det alltid må være rom for faglig uenighet, er offentlighetens tillit til myndighetene avhengig av at faggrunnlagene staten bruker er godt forankret i vitenskapen.

Brutto forbrenningsutslipp

Fagutredningen gir et inntrykk av at netto forbrenningsutslipp er den relevante størrelsen å beregne i konsekvensutredningen i PUD, og at brutto forbrenningsutslipp er et teoretisk begrep uten konsekvens for godkjenning eller avslag på søknad om PUD.

Det stemmer ikke.

Der netto forbrenningsutslipp kan være en relevant del av et beslutningsgrunnlag, vil disse beregningene i sin natur være usikre. Bruttoutslipp derimot, er svært sikre. Det vi med sikkerhet kan slå fast er at det skjer utslipp av klimagasser når olje og gass forbrennes. Det meste av norsk olje og gass kjøpes av utlandet med det formålet, og til slutt vil tilnærmet alle petroleumsprodukter føre til utslipp.

Det er ikke holdbart å begrunne en PUD-godkjenning med at nettoanalysene viser usikkerhet når de mangler robusthet, mens bruttoanalyser ikke har den samme graden av usikkerhet. Å vektlegge netto framfor brutto er et klart brudd med føre-var-prinsippet.

Bruttoutslipp er også den juridisk relevante størrelsen. De siste årene har tematikken vært gjenstand i norske og europeiske rettsinstanser. Samtlige har fastslått at det er brutto, og ikke netto, forbrenningsutslipp skal være med i beslutningsgrunnlaget. Dette ser vi i dommene: Oslo tingrett 18. februar 2024, E-18/24 fra EFTA-domstolen, og Finch-dommen i britisk høyesterett.

Netto forbrenningsutslipp

Forsøk på å beregne netto forbrenningsutslipp fra kull, olje og gass vil alltid være vanskelig. Beregningene brukt i tidligere utredninger har i stor grad basert seg på historiske data. Men markedene for fossilt brensel vil nødvendigvis måtte se drastisk annerledes ut de neste 25 årene, enn de foregående. Det er altså ikke holdbart å basere en forbrenningsutslippsanalyse på et utdatert fossilmarked, og vil med det ikke oppfylle kravene i en konsekvensutredning.

I oppsummeringen i høringsnotatet står det:

«Studiene som er presentert i denne rapporten, viser at nettoeffektene på globale utslipp av økt olje og gassproduksjon på norsk kontinentalsokkel er vesentlig lavere enn det beregninger av brutto klimagassutslipp viser.»

Vi vil påpeke at blant de fem *studiene* som departementet viser til, er det kun én som er en fagfellevurdert forskningsartikkel. De resterende består av analysebyråer og konsultentselskap som har laget rapporter hvor de har sammenstilt resultater fra studier de selv har valgt, med eget tallgrunnlag, databaser og framskrivninger. Noen av analysene er mer gode enn andre, mens enkelte er ubrukelige som vurderingsgrunnlag. Spesielt rapporten fra Wood Mackenzie holder et lavt faglig nivå.

For oss er det vanskelig å se hvordan departementet sidestiller analyser laget på oppdrag av blant annet oljeselskap, som ikke er gjenstand for de samme kravene til metodikk og fagfellevurdering, med de studiene som er nettopp det. Vi er redd for at denne utredningen legger opp til at selskapene, i konsekvensutredningene, kan velge og vrake de utredningene de selv finner passende, uavhengig av den vitenskapelige kvaliteten på nevnte utredninger.

I studien *Estimating the emissions reductions from supply-side fossil fuel interventions* (Prest et. al., *Energy Economics*, 2024) framkommer det at en reduksjon på et fat fører til en nedgang på 40 til 50 prosent i livsløp utslipp. De finner også at nettoutslipp går ned med 99 prosent sannsynlighet.

Nyere forskning finner altså god margin for at selv ved å bruke netto forbrenningsutslipp som metodikk, vil utslippene gå ned ved å redusere produksjon av olje og gass, og opp ved å øke produksjonen. Det er da bemerkelsesverdig at departementet fortsetter å tviholde på utredninger gjort av analysebyråer, uten noen form for fagfellevurdering, som klarer å lande på konklusjoner forskningen mener er totalt usannsynlige.

Gassfelle

Forbrenning av gass medfører store utslipp, og må reduseres raskt for å begrense temperaturøkning. I lang tid har proponenter for norsk produksjon av olje og gass løftet fram gass i en overgangsfase for å fase ut kull. Dette har økt i omfang siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022, også som et argument for å bytte ut russisk gass.

Gass har omtrent halvparten så høye utslipp som kull. Ettersom omtrent all norsk gass selges til Europa, som fortsatt har et betydelig forbruk av kull, kan det virke fristende å fremme gassens betydning for å redusere Europas utslipp.

På lang sikt, som er horisonten som må vurderes for å godkjenne eller avslå en PUD-søknad, stemmer ikke dette. Mens gass på kort sikt reduserer utslipp ved å fortrenge kull, vil en satsning på gass også fortrenge fornybar energi. På lang sikt vil utslippene øke.

Dette kan vi si ut ifra artikkelen *The Gas Trap: Outcompeting Coal vs. Renewables* (Harstad & Holtsmark, *Journal of Political Economy*, 2025). På lang sikt vil satsning på gass forsinke fornybart, og utslippene som helhet vil øke. En av artikkelens forslag til

hvordan fossilproduserende land kan bidra, er å gjennomføre tiltak som på sikt senker tilbudet, slik som redusert leteaktivitet.

Relevansen til denne artikkelen ligger i at netto forbrenningsanalyser, basert på øyeblikksbilder og historisk data, ikke tilfredsstiller nødvendig kvalitet. Med kommende endringer i fossilmarkedene og den grønne omstillingen i energimarkedene vil markedsforholdene fortsette å endre seg. Med økende fornybarandel og lavere kullproduksjon vil nettoutslippene fra fossilt bare bli høyere. I tillegg vil langsiktige investeringer i fossil infrastruktur forsinke forskning og utvikling på fornybar energi, som vil bidra til å forsinke utbygging av grønn infrastruktur, og dermed gi høyere utslipp lenger.

Konklusjon

Vi i Naturvernforbundet og WWF Verdens Naturfond vil igjen påpeke viktigheten av gjennomsliktige, vitenskapelig forankrede utredningsprosesser, som bidrar til å bygge tillitt mellom sivilsamfunn og myndigheter. For at det skal være mulig, må utredninger basere seg på den beste tilgjengelige kunnskapen på området.

Vi er redd for at departementet ikke legger opp til dette i denne fagutredningen. Betydelige deler av kunnskapsgrunnlaget er kritikkverdig og er utarbeidet med det formål å få et spesifikt resultat, og ikke å belyse konsekvensene av forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass. Om ikke departementet gjør et systematisk arbeid med å luke ut rapporter av lav kvalitet, og heller henter inn et større forskningsbasert grunnlag, er vi redd denne utredningen ender som en skinnprosess.

Slik vi ser det, er det ingen vei utenom at det er brutto forbrenningsutslipp som skal vurderes, og tillegges klart mest vekt i konsesjonsprosessen for PUD.

Netto forbrenningsutslipp er belastet med for mye usikkerhet til å være et avgjørende moment. Om selskapene likevel skal få utrede netto forbrenningsutslipp, fordrer det krav om best tilgjengelig faglig kunnskap, og at grunnlaget består av fagfellevurdert forskning. Vi ser fram til at departementet viser vilje til å utrede det beste vitenskapelige grunnlaget, og ikke baserer seg på analyser gjort på bestilling fra industrien som mangler fagfellevurdering.