

Strukturforslag (Olje- og energidepartementet)

## **Omstillingsavgift på produksjon av olje og gass**

### **Hva er problemet?**

Norge står i dag ovenfor store utfordringer i forbindelse med klimaomstillingen, der vi både må unngå klimarisiko i olje- og gasssektoren, samtidig som vi investerer i nye, grønne næringer.

#### *1. Nåværende regulering sender for svake signaler til aktører om klimarisiko og omstillingsbehov*

På den ene siden møter vi omstillingsrisiko, som er spesielt fremtredende i olje- og gasssektoren. I et scenario som går mot 1.5 grader vil vi kunne tape arbeidsplasser i og eksportinntekter fra olje- og gassnæringen som følge av at verden faser ut fossil energi. Staten er her også direkte eksponert for store finansielle tap som følge av overinvestering i olje- og gassprosjekter med marginal lønnsomhet, da staten bærer en stor del av risikoen med olje- og gassinvesteringer innenfor det norske petroleumsskattelovgivningen.

Nåværende regulering og avgifter på utslipp i Norge og EU dekker kun de 5% av utslippene som oppstår på sokkelen, og omfatter ikke effekten av utslipp fra bruk av eksportert fossil energi. Disse utslippene er kun unntaksvis dekket av karbonprising, som er svært ujevnt implementert globalt. Selv om det internasjonale energibyrået IEA forutsetter en overgang motivert av at gradvis økende karbonprising demper forbruk av olje og gass, vil trolig en overgang skje på en mer irregulær måte, drevet av at land subsidierer, implementerer, og utvikler ny teknologi som vil kunne gi en bråere og mer uforutsigbar utfasing av olje og gass enn det som forutsettes av IEA.

Dette åpner for risiko i bransjen, ettersom globale markeder ikke vil sende tilstrekkelige og forutsigbare impulser til olje- og gassprodusenter om å foreta en omstilling som samsvarer med de utslippsbanene som er forenlige med 1,5 graders scenarioet. Konsekvensene av dette er at det investeres for mye i nye olje- og gassanlegg, og at det underinvesteres i nye, grønne teknologier.

Dette er utredet i større detalj av Klimaomstillingsutvalget i deres anbefalingsrapport, som kan finnes [her](#).

#### *2. Det trengs mer finansiering til utslippskutt og nye grønne næringer*

Samtidig er Norge også nødt til å investere kraftig i utslippskutt for å overholde sine nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser og for å bygge opp nye, bærekraftige næringer som kan bidra til langsiktig verdiskapning og sysselsetting i en verden som når 1.5-gradersmålet.

Flere rapporter<sup>1</sup> har antydnet at vi i dag ikke ligger an til å lykkes i våre forpliktelser, og at det vil være nødvendig å investere mer i nye, grønne teknologier for å lykkes. Dette gjelder også for norsk eksportnæring, hvor det slås alarm om oljedominans og tap av markeder utenom de fossile.

Per i dag mangler vi tilstrekkelige virkemidler for å bygge opp helhetlige, grønne verdikjeder på norsk sokkel, slik at Norge både kan sikre langsiktig verdiskapning og sysselsetting, samtidig som man reduserer klimarisikoen.

## Hva vil vi oppnå?

Vi ønsker å forsere det grønne skiftet og redusere klimarisikoen til norsk økonomi.

## Dette er forslaget:

WWF vil at regjeringen gjennomfører en utredning om innføring av en omstillingsavgift på produserte volumer av olje og gass i Norge.

Den nøyaktige utformingen og avgiftssatsen til en omstillingsavgift må utredes nærmere. Men dersom man for eksempel innfører en avgift knyttet til de totale utslippene fra forbruket av produsert olje og gass på norsk sokkel på 100 kroner per tonn CO<sub>2</sub>, vil det gi netto inntekter på 8–9 mrd. kroner (med 2019 som basisår), hvor inntekten vil variere med produksjonsnivåer fremover.

Disse inntektene kan forvaltes som eget program av ENOVA, hvor midlene tildeles tiltak som kan bygge opp nye grønne næringer i Norge. Hovedsakelig bør dette omfatte havvind, grønn hydrogen, lavutslipps skipsfart gjennom hydrogen/ammoniakk eller deelelektrifisering.

Det er også viktig at tildelingen insentiverer til mest mulig konkurranse mellom aktører og løsninger på sokkelen, eksempelvis gjennom bruk av utlysninger og auksjoner for moden teknologi, samt egne bevilgninger til innovasjons/utviklingsprosjekter. Disse tildelingsrundene skal være åpne også for selskap som ikke omfattes av omstillingsavgiften. Herunder bør det være et kriterium at denne finansieringen ikke skal bidra som finansieringsstøtte til elektrifisering av prosesser eller annet som inngår i fossile prosjekter, da disse utgiftene bør bekostes av de som står bak utslippene. Etter et slikt kriterium vil produksjon av havvind være støtteberettiget, mens applikasjoner for å bruke kraft fra havvind spesifikt til å elektrifisere oljeproduksjon ikke vil være det.

## Hvem vil forslaget berøre?

Staten vil få et stort proveny gjennom avgiften, som igjen vil omsettes til ny verdiskapning. Det vil også redusere risiko for tap gjennom at det gjennomføres ulønnsomme investeringer.

- Aktører på norsk sokkel: Det vil gi redusert inntekt til aktører på norsk sokkel, som vil betale produksjonsavgiften. Men da midlene vil rettes tilbake til nye, grønne prosjekter vil det også medføre muligheter for å dekke tilbake midlene. Dette vil også med rett innretning kunne være en gode for mindre aktører på norsk sokkel, som vil kunne få bedre muligheter for å få finansierte omstillingsprosjekter.
- Fastlands-næringsliv: Forslaget må antas å kunne få positiv effekt for fastlands-næringslivet i Norge, ettersom det vil frigjøre ENOVA-midler til omstilling og utslippskutt i andre deler av økonomien.
- Arbeidstakere i distriktene: I den grad dette forserer investeringer i nye, grønne næringer vil dette også gi sysselsetting og langsiktige skatteinntekter til staten. Ordningen må kunne forventes å utløse investeringer i nye, grønne arbeidsplasser i distrikter hvor det i dag er høy grad av olje- og gassutvinning.

## Prinsipielle spørsmål

Norge er i dag ikke ansvarlig for utslipp som skjer som følge av at olje og gass produsert i Norge forbrennes i andre land. Men det finnes det egne moralske eller klimarelaterte argumenter som kan tale for en omstillingsavgift som begrenser produksjon av norsk olje og gass.

Fra et klimaperspektiv vil det være positivt å produsere mindre olje og gass i Norge, og dermed bidra til lavere utslipp. Det finnes litteratur som tilsier at dette kan gi et absolutt utslippskutt globalt, spesielt dersom tiltak for å begrense olje- og gassproduksjon koordineres med andre produsentstater.

Det moralske argumentet bæres av de negative eksternalitetene som kommer av forbrenning av norsk olje og gass, hvor utslippene globalt vil være ca 10 ganger så høye som utslippene fra produksjonen i Norge. Global oppvarming vil ha store negative konsekvenser, spesielt for mindre utviklede stater i det globale sør. Disse statene har i stor grad hverken bidratt til eller tatt del i den store historiske økonomiske gevinsten assosiert med fossile utslipp. Fra et slikt perspektiv vil Norge kunne sies å bære et særlig ansvar, som andre land vil kunne holde ansvarlige for gjennom søksmål og krav i fremtiden.

Selv om disse argumentene motsetter seg prinsippet om at Norge kun er ansvarlig for egne utslipp er det viktig å understreke at hovedargumentet for omstillingsavgiften hovedsakelig er forankret i klimarisiko og statens langsiktige inntekter, samt behovet for finansiering av investeringer nye grønne næringer.

### **Positive og negative virkninger**

Denne avgiften vil ha to direkte effekter:

- Provenyet vil kunne tilbakeføres til utbygging av lavutslippsprosjekter på norsk sokkel og finansiere investeringer i ny, grønn teknologi på sokkelen.
- I tillegg vil avgiften også redusere klimarisiko gjennom å virke begrensende på investeringer med høy risiko for å være ulønnsomme for staten. I tillegg vil den også ha positive eksternaliteter gjennom at den vil bidra til å begrense utslippene fra oljeproduksjon på norsk sokkel, på grunn av lavere investeringsnivå.

Unngåtte investeringer vil også frigjøre arbeidskraft og ressurser til andre prosjekter, samt gi en indirekte gevinst gjennom unngåtte finansielle tap som følge av ulønnsomme investeringer på norsk sokkel.

Det vil på den annen side være risiko for tapte skatteinntekter dersom oljeprisen er høyere enn forventet, men gitt at verden skal gå mot 1.5 gradersmålet hvor fossil energi halveres i 2030 og går mot null i 2050 anses denne nedsiderisikoen som akseptabel sammenliknet med nedsiderisikoen ved manglende omstilling.

### **Hva behøves for en vellykket gjennomføring?**

I første omgang behøves en god og grundig utredning.



Ved implementering må det sørges for at ENOVA mottar tilstrekkelig midler til å kunne forvalte omstillingsavgiften på en forsvarlig måte, og at dette ansvaret også inngår i ENOVAs mandat for kommende periode.

Dersom man ønsker å få høyest mulig effekt og aksept bør også omstillingsavgiften gå sammen i en større plan for rettferdig omstilling av norsk sokkel, hvor man involverer arbeidstaker og arbeidsgiverforeninger for olje- og gassnæringer sammen med staten for en felles langsiktig omstillingsplan hvor det fastest en planlagt avvikling av produksjon i tråd med 1.5 grader som samkjøres med investeringer i nye grønne prosjekter, samt et tilbud for omstilling av kompetanse og arbeidsplasser innenfor yrkesgrupper som vil rammes av at aktiviteten i olje og gassnæringen reduseres.