

Innst. S. nr. 278

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun

Dokument nr. 3:8 (2000-2001)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

I 1998 oppnevnte regjeringen et utvalg for å analysere investeringsutviklingen på kontinentalsokkelen. Bakgrunn var kostnadsoverskridelser i forhold til anslagene som forelå på tidspunktet for myndighetenes behandling for de mange utbyggingsprosjekter innen petroleumsvirksomheten på 1990-tallet. Riksrevisjonen besluttet derfor høsten 1998 å undersøke myndighetenes oppfølging og kontroll av utbyggingsprosjektene.

Investeringsutvalgets rapport, jf. St.meld. nr. 37 (1998-1999), ble behandlet av Stortinget 16. desember 1999, jf. Innst. S. nr. 67 (1999-2000). Flertallet i energi- og miljøkomiteen forutsatte her at Riksrevisjonen i sitt kontrollarbeid var oppmerksom på at det var sider ved Åsgard-saken som burde vurderes nærmere.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å gjennomgå myndighetenes beslutningsgrunnlag for utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel, og vurdere hvordan myndighetene behandler og følger opp disse prosjektene. Undersøkelsen omfatter feltutbyggingene Visund, Jotun og Åsgard-utbyggingen.

Olje- og energidepartementets forvaltning av petroleumssektoren er regulert i petroleumsloven av 29. november 1996. I tillegg har Oljedirektoratet utgitt en veileder om hva innholdet i plan for utbygging og drift (PUD) kan være.

Petroleumsloven gir bl.a. departementet myndighet til å følge opp planene ved at departementet skal underrettes om og godkjenne vesentlige avvik eller endringer av forutsetningene for framlagt eller godkjent plan. I denne forbindelse har departementet myndighet til å kreve framlagt ny eller endret plan for godkjennelse.

Olje- og energidepartementet orienterte i St.meld. nr. 2 (1992-1993) om at alle kostnadsanslag som brukes som grunnlag for myndighetenes behandling, skal inneholde 50/50-estimer, samt at det også vil stilles

krav til at rettighetshaverne presenterer usikkerheten i kostnadsanslagene.

2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Utbyggingsprosjektene Åsgard, Visund og Jotun ble valgt blant annet på bakgrunn av prosentvis overskridelse og at prosjektene hadde ulike operatører.

Det Norske Veritas AS har bistått Riksrevisjonen ved utarbeidelsen av rapporten og spesielt ved gjennomgangen av de tekniske sidene av prosjektene, og professor Knut Kaasen ved Universitetet i Oslo har bistått med kommentarer til rapportutkastet.

Undersøkelsen omfatter følgende områder:

- Kostnadsutviklingen i utbyggingsprosjektene
- Myndighetenes oppfølging av utbyggingsprosjektene
- Myndighetenes godkjenning av utbyggingsprosjektene
- Beregning av kostnadsanslagene
- Usikkerhets- og følsomhetsanalyser
- Håndtering av usikkerhet i petroleumsressursene
- Valg av utbyggingsløsninger
- Håndtering av usikkerhet i de tekniske løsningene

3. OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Olje- og energidepartementet uttaler i sitt svarbrev av 5. februar 2001 til Riksrevisjonen at departementet har merket seg at Riksrevisjonen legger til grunn at myndighetenes praksis for oppfølging av utbyggingsprosjektene synes rimelig ut ifra at det er rettighetshaverne som er ansvarlig for den løpende oppfølgingen og gjennomføringen av prosjektene. Departementet har videre merket seg at Riksrevisjonen ikke har noen merknader til departementets orientering til Stortinget i forbindelse med kostnadsutviklingen i utbyggingsprosjektene.

4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Undersøkelsen har fokusert særlig på de betydelige overskridelsene som har funnet sted i Åsgard-prosjektet, som er den største feltutbyggingen som har vært gjennomført på norsk sokkel.

Undersøkelsen viser at myndighetenes reelle mulighet for å påvirke utbyggingsprosjektene først og fremst ligger i planleggingsfasen til prosjektene og ved godkjenningen av plan for utbygging og drift (PUD).

Myndighetene gjennomgår i liten grad kostnadssiden ved prosjektene, til tross for at kostnadsoverskridelser har vært et tilbakevendende problem gjennom hele 1990-tallet. Hele 30 av de i alt 32 feltutbyggingsprosjektene som ble gjennomført på 1990-tallet opplevde kostnadsoverskridelser.

Undersøkelsen avdekket svakheter i PUD og tilhørende underlagsdokumentasjon for prosjektene Åsgard, Visund og Jotun. Det kan derfor stilles spørsmål ved om myndighetenes gjennomgang av prosjektene i planleggingsfasen og ved godkjenning av PUD har vært tilstrekkelig god.

I planene gis det bl.a. ikke en helhetlig framstilling av hvordan rettighetshaverne har kommet fram til kostnadsanslagene. Det presenteres samlede kostnadsanslag, og det oppgis enhetsrater for noen elementer. Dette er ikke tilstrekkelig for å kunne etterprøve anslagene på et overordnet nivå, noe Riksrevisjonen mener de framlagte planene bør inneholde.

Ingen av de undersøkte planene inneholdt den type estimater for usikkerhet i kostnadsanslagene som Olje- og energidepartementet la opp til i St.meld. nr. 2 (1992-1993). Det er også avdekket mangler ved følsomhetsanalysene i prosjektene. I Åsgard-prosjektet ble det ikke gjennomført analyser for flere vesentlige faktorer, og i Visund-prosjektet ble det ikke gjennomført analyse av hvordan endrede investeringsanslag kunne påvirke lønnsomheten i prosjektet. Det er videre avdekket vesentlige mangler i planleggingsgrunnlaget for de tekniske løsningene for Åsgard. Selv om denne usikkerheten ble søkt redusert ved å legge inn reservekapasitet i utbyggingsløsningen, viste det seg ikke å være tilstrekkelig. Riksrevisjonen mener at myndighetene burde ha sørget for at rettighetshaverne gjennomførte og dokumenterte fullstendige usikkerhets- og følsomhetsanalyser.

Riksrevisjonen kan ikke se at alternative utbyggingsløsninger ble presentert i plandokumentene for Åsgard.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har kommentert rapportens kritikk i forhold til saksbehandlingen av PUD, og forutsetter derfor at departementet er enig i de vurderinger som er gjort. Riksrevisjonen reiser spørsmål om departementet har vurdert tiltak i forbindelse med myndighetenes saksbehandling av PUD.

5. OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS SVAR

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev av 14. mars 2001 innledningsvis til Riksrevisjonens uttalelser i brev av 5. ds og skriver:

"...

Riksrevisjonen omtaler et kjernepunkt i departementets funksjon i forhold til planene for utbygging og drift. Det er viktig at man ved vurdering av utviklingen av prosjektene på kontinentalsokkelen har i mente hvilken rolle myndighetene har og hvilken rolle bedriftene har.

Når et utbyggingsprosjekt besluttes, først av eierne til feltet og deretter godkjennes enten ved kgl. resolusjon eller ved stortingsvedtak, så er det på grunnlag av det arbeid som er gjort av de forretningsmessige deltakerne. Dette gjelder prosjekteringen, vurdering av byggesteder, kostnader og inntekter. Myndighetene vil kunne se på de økonomiske virkningene av endringer i de forutsetninger som er gjort, men kan ikke verifisere de tall som er gitt. Derimot har myndighetene et særskilt ansvar for å påse at utbyggingen oppfyller de krav som er satt for slike utbygginger, at man har oversikt over virkningene av utbyggingen og at utbyggingen gjøres på en måte som er ressursmessig forsvarlig.

Som andre industriprosjekter, planlegges, besluttes og bygges prosjektene på kontinentalsokkelen i regi av de som er eiere. Alle slike industriprosjekter vil ha elementer av usikkerhet i seg. Det gjelder markedet, prisen på produktet, gjennomføringen av prosjektet, kostnadene ved prosjektet og liknende. I så måte skiller ikke usikkerheten ved prosjektene til havs seg fra prosjektene på land på noen annen måte enn at det er andre usikkerhetslementer ved selve gjennomføringen av utbyggingen enn det er for prosjekter på land. Dessuten er det annen usikkerhet ved produksjonen fordi produksjonen til havs ikke bare avhenger av anleggenes produksjonsevne, men også av reservoarenes.

For mange fortøner det seg slik at myndighetene skulle ha et spesielt ansvar for å kontrollere ikke bare at prosjektene bygges ut i samsvar med de lover og bestemmelser som er satt, og at prosjektene er i samsvar med samfunnsmessige interesser, men også at det er forretningsmessig sunne prosjekter.

Prosjektene planlegges, prosjekteres og bygges av dem som anses mest kompetente til dette av de aktive deltakerne i utbyggingsprosjektene. Dette gjøres i regi av operatøren. Det er oljeselskapene og ingeniørselskapene som har denne kompetansen og som også har den beste kompetansen til å vurdere kostnadene. De har også muligheten til å prosjektere det de mener er kostnadseffektivt. Selv om kompetansen er best i disse miljøene, betyr ikke det at det ikke begås feil. Dvs. det betyr ikke at prosjektene ikke kunne vært prosjektert bedre, og at de ikke kunne vært kostnadsestimert bedre.

Om man skulle ønske det, er det vanskelig å forestille seg at det betydelige arbeid som nedlegges i de tekniske miljøene, på en enkel måte kunne bli verifisert av myndighetene slik at feil som måtte vært gjort ved prosjekteringen, skulle bli klarlagt ved behandlingen av plan for utbygging og drift.

Det er av mange grunner beklagelig at utbyggingsprosjekter blir mer kostbare eller genererer mindre inntekter enn hva som var antatt. Det kan være viktig at ansvaret for dette blir klargjort. Men hvis man antyder ansvar der det egentlig ikke er, forkludres beslutningsprosessen og mulighetene til forbedringer."

Når det gjelder Riksrevisjonens uttalelser vedrørende følsomhetsanalysene skriver departementet:

"...
Det vil alltid være en vurdering knyttet til slike følsomhetsanalyser og hvor omfattende de bør være. Men det er jo åpenbart at følsomhetsanalysene for noen av prosjektene ikke dekket det området som senere viste seg å bli resultatet. På den måten er departementet enig i at følsomhetsanalysene var utilstrekkelige. I lys av Riksrevisjonens bemerkninger vil departementet i fremtiden ha større oppmerksomhet rettet mot slike analyser enn hittil. Følsomhetsanalyser er en grei måte å se virkningen av et bredt spektrum av eventualiteter,

men de forbedrer ikke de reelle forhold ved prosjektene.”

Når det gjelder rapportens kritikk knyttet til saksbehandlingen viser departementet til sitt brev av 5. desember 2000 og uttaler videre:

”Myndighetenes saksbehandling vil følge de prinsipper som er lagt til grunn hittil, men en vil ha større oppmerksomhet rettet mot de forhold som Riksrevisjonens rapport har tatt opp.”

6. RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen vil fortsatt stille spørsmål ved om myndighetenes gjennomgang av prosjektene i planleggingsfasen og ved godkjenning av PUD har vært tilstrekkelig god. Etter Riksrevisjonens oppfatning har myndighetene et ansvar for å påse at alle vesentlige forhold rundt utbyggingsprosjektene er fullstendig utredet.

Departementet beskriver i sitt svar sin oppfatning av rollefordelingen mellom myndighetene og de forretningsmessige deltakerne, og påpeker at kompetansen til å vurdere kostnadene må ligge hos oljeselskapene og ingeniørselskapene. Riksrevisjonen vil bemerke at det synes å være uklart hvilket ansvar myndighetene faktisk tar ved behandling av kostnadsestimatene i forbindelse med planprosessen og ved godkjenningen av plan for utbygging og drift, og ser det som viktig at ansvarsforholdene klargjøres.

Departementet erkjenner at det har vært svakheter knyttet til følsomhetsanalysene i de prosjektene Riksrevisjonen har undersøkt. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet generelt vil ha en større oppmerksomhet rettet mot de forhold knyttet til saksbehandlingen som Riksrevisjonen har tatt opp. Riksrevisjonen forutsetter at myndighetenes saksbehandling vil følge de prinsipper som er nedfelt i petroleumsloven med forskrifter og i St.meld. nr. 2 (1992-1993).

Som ledd i saksbehandlingen av dokumentet gjennomførte komiteen befaring av Åsgard A og B 9. mai 2001.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, og representanten Vidar Kleppe, viser til at Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun har avdekket svakheter i planene og underlagsdokumentasjonen. For øvrig har det på 1990-tallet vært kostnadsoverskridelser i 30 av de i alt 32 feltutbyggingsprosjekter.

Komiteen konstaterer at kostnadsestimatene for feltutbyggingen av Åsgard økte fra godkjenningen av plan for utbygging og drift (PUD) fra 29.779 mill. 2000-kroner til 42.067 mill. 2000-kroner, - det vil si en økning på 41 pst. Dette er for øvrig den største feltutbygging som har vært gjennomført på norsk sokkel, og

omfatter gassforekomsten Midgard og feltene Smørbukk og Smørbukk Sør med både olje, kondensat og gass beliggende om lag 200 kilometer utenfor kysten og på havdyp varierende mellom 240 og 310 meter.

Komiteen konstaterer at tilsvarende tall for Visund-prosjektet viste en økning fra PUD-estimatet på 8.193 mill. 2000-kroner til 11.983 mill. 2000-kroner. Det er en økning på 46 pst.

Investeringene vedrørende Jotun-prosjektet økte fra PUD-estimatet på 6.509 mill. 2000-kroner til 7.724 mill. 2000-kroner, hvilket tilsvarer en økning på 19 pst.

Komiteen har ved befaring på Åsgard-feltet fått opplyst av Statoil at det har kostet til sammen 48 mrd kroner å bygge ut dette feltet. Til tross for at investeringene ble høyere enn opprinnelig anslått, er kapasitetskostnadene redusert med 50 pst. i forhold til hva det ville ha kostet med teknologi fra begynnelsen av 90-tallet. Komiteen har også merket seg at med utvidelse av anleggene ved Kårstø, landrør og rørledningen Åsgard Transport inkludert, har hele verdikjeden i Åsgardprosjektet en totalsum på 65 mrd kroner.

Komiteen viser til at undersøkelsene synliggjør at myndighetenes reelle muligheter for å påvirke utbyggingsprosjektene først og fremst ligger i planleggingsfasen til prosjektene og ved godkjenning av plan for utbygging og drift.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen og Olje- og energidepartementet har et noe ulikt syn på hvilket ansvar myndighetene faktisk har for at utbyggers kostnadsberegninger er rimelige og realistiske, og at anslagene lar seg etterprøve.

Komiteen har merket seg at Olje- og energidepartementet påpeker at myndighetene og utbyggerne har ulike roller, og at departementet mener at kompetansen til å vurdere kostnader må ligge hos oljeselskapene og ingeniørselskapene. Komiteen har videre merket seg at Olje- og energidepartementet beskriver det særskilte ansvaret departementet mener myndighetene har til å påse at utbyggerne oppfyller de krav som er satt for utbygger, nemlig at man har oversikt over virkningene av utbyggingen, og at utbygging gjøres på en måte som er ressursmessig forsvarlig.

Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen på sin side bemerker at det synes å være uklart hvilket ansvar myndighetene faktisk tar ved behandling av kostnadsestimatene både under behandling av planprosessen og ved godkjenningen av planer for utbygging og drift.

Komiteen sier seg enig med Riksrevisjonen i at det er viktig at ansvarsforholdene klargjøres.

Komiteen viser til at Olje- og energidepartementets forvaltning av petroleumssektoren er regulert i petroleumsloven av 29. november 1996. I forhold til angjeldende sak viser komiteen spesielt til lovens § 4 - 2 :

”Beslutter rettighetshaver å bygge ut en petroleumsforekomst, skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging av drift av petroleumsforekomsten for utvinning av petroleum.

Planen skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold samt opplysninger

om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten. Planen skal også inneholde opplysninger om innretninger for transport eller utnyttelse som omfattes av § 4-3. I tilfelle en innretning skal plasseres på territoriet, skal planen dessuten gi opplysninger om hvilke tillatelser m.v. som det er søkt om etter ellers gjeldende lovgivning.

Departementet kan når særlige grunner tilsier det, kreve at rettighetshaver foretar en nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger, mulig fare for forurensninger samt virkninger for andre berørte virksomheter for et større samlet område.

.....”

Komiteen viser videre til at petroleumsloven pålegger Olje- og energidepartementet å følge opp planen og se til at utbygger underretter departementet før godkjenning av vesentlige avvik eller endringer av forutsetningene for den fremlagte eller godkjente plan.

Komiteen viser også til at Olje- og energidepartementet i St.meld. nr. 2 (1992-1993) orienterte om at alle kostnadsoverslag som brukes som grunnlag for myndighetenes behandling skal inneholde 50/50-estimer. Stortingsmeldingen inneholder også opplysninger om at det vil stilles krav til at rettighetshavere presenterer usikkerheter i kostnadsoverslagene.

Komiteen konstaterer at Olje- og energidepartementet i liten grad har etterspurt eller stilt spørsmål ved kostnadsoverslagene og usikkerhets- og følsomhetsanalyser i prosjektene. Videre konstaterer komiteen at til tross for at utbyggere i planleggingsfasen erkjente at de tekniske løsninger representerte en teknologisk utfordring, så ble det likevel ikke presentert usikkerhetsvurderinger i PUD med hensyn til konsekvenser dersom teknologianalysene ikke førte frem til kvalitative løsninger tidnok.

Komiteen vil også bemerke at eventuell manglende teknologiutvikling på de områder hvor dette var forutsatt, ikke ble omtalt i St.prp. nr. 50 (1995-1996) for Åsgard-utbyggingen. Komiteen viser også til Innst. S. nr. 251 (1995-1996).

Komiteen vil for sin del også trekke frem at det synes som om målsettingen om kostnadskutt grunnet NORSOK (samarbeid mellom oljeindustrien og myndighetene for å styrke norsk sokkels konkurranseposisjon) ikke i tilstrekkelig grad var basert på realiteter.

Komiteen har forståelse for at teknologiutviklingen i hele den norske oljehistorien har vært initiert av utbyggerne og ingeniørselskapene som en del av utbyggingsprosessen, og at det ikke ville være mulig å bygge ut et felt som Åsgard uten at teknologien ble utviklet under utbyggingen for samtidig å oppnå reduserte kapasitetskostander når feltet ble satt i drift. Komiteen er av den mening at Åsgardfeltets størrelse og kompleksitet var alminnelig kjent før PUD ble godkjent, så vel som at det var nødvendig å utfordre teknologiske grenser for å gjennomføre prosjektet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen mener at ingen av de undersøkte planer inneholdt den type estimer for usikkerhet i kostnadsoverslag som Olje- og energidepartementet i St.meld. nr. 2 (1992-1993) orienterte om ville bli krevet. Det er videre avdekket mangler ved følsomhetsanalysene i prosjektene, - hvilket også Olje- og energidepartementet har erkjent.

Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen har den oppfatning at det er departementets ansvar å påse at alle vesentlige forhold rundt utbyggingsprosjektene er fullstendig utredet, og at sentrale premisser for kostnadsberegningene er rimelige og realistiske.

Komiteen har merket seg at Olje- og energidepartementet i sitt svarbrev av 14. mars 2001 til Riksrevisjonen avslutter med:

”Myndighetenes saksbehandling vil følge de prinsipper som er lagt til grunn hittil, men vil ha større oppmerksomhet rettet mot de forhold som Riksrevisjonens rapport har tatt opp”.

Komiteen vil for sin del vise til at kompleksitet i prosjektene naturligvis innebærer høy risiko, og at utbyggerne må være de mest kompetente aktørene i utbyggingsprosjektene hva angår kostnadene.

Komiteen mener at dette likevel ikke fritar myndighetene ansvar for å kvalitetssikre kostnadsanalyser slik petroleumsloven og St.meld. nr. 2 (1992-1993) beskriver. På den annen side vil komiteen si seg enig med Olje- og energidepartementet når departementet i sitt svar datert 14. mars 2001 til Riksrevisjonen bl.a. sier:

”Det er av mange grunner beklagelig at utbyggingsprosjekter blir mer kostbare eller genererer mindre inntekter enn hva som var antatt. Det kan være viktig at ansvaret for dette blir klargjort. Men hvis man antyder ansvar der det egentlig ikke er, forkuldres beslutningsprosessen og mulighetene til forbedringer”.

Komiteen ser at det kan være nødvendig at ansvarsforholdet mellom myndighetene og utbyggerne/rettighetshaverne blir vurdert på nytt. Komiteen ber derfor Regjeringen komme tilbake til Stortinget med sine vurderinger på en egnet måte.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (2000-2001) - Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 30. mai 2001

Gunnar Skaug
leder

Svein Ludvigsen
ordfører og sekretær