

Forslag til oppdatering av tekst i veileder: Nærmere bestemmelser om finansiell sikkerhet for CO₂-lagring.

Kapittel 2 – Bakgrunn

Nytt avsnitt til slutt (se nedenfor). Ellers ingen endringer.

Kommisjonens veiledningsdokument har som mål å sikre uniform tolkning av CCS Direktivet i Europa. Hvis norske myndigheter sin tolkning av krav i regelverket for CO₂ lagring avviker vesentlig fra det som beskrives i veiledningsdokumentet så vil det kunne gi dårligere konkurransebetingelser og forutsigbarhet for lagre på norsk sokkel. Veiledningsdokumentet påpeker at kompetente myndigheter bør sikre at nasjonale krav til finansiell sikkerhet stimulerer til utvikling av lager med lav risikoprofil. Dette oppnås ved at kravene til finansiell sikkerhet er proporsjonale med det finansielle behovet som følger av lagerets risikoprofil.

Kapittel 3 – Særlige forhold ved CO₂-lagring

CO₂-utslipp er et nasjonalt og globalt problem. Fangst og lagring av CO₂ er av FNs klimapanel ansett som et svært viktig tiltak for å oppnå utslippsreduksjoner. CO₂-fangst og lagring (CCS) er p.t. ikke tiltak som virksomhetene er rettslig forpliktet til å igangsette, men er likevel vurdert som nødvendig for å nå klimamålene.

Både nasjonalt og i EU arbeides det med å finne virkemidler som kan fremme utviklingen og anvendelsen av CCS. En av barrierene er at investeringer og de operasjonelle kostnadene for CCS-verdikjeden, med visse unntak, er betydelig høyere enn bedriftenes kostnad for CO₂-utslipp. Like viktig som kostnader er samlet usikkerhet, herunder usikkerheten rundt hvordan rammebetingelsene rundt lagring vil bli praktisert. Dette bidrar til at aktørene vegrer seg for å gå inn i lagringsprosjekter. For å utløse tiltak som bidrar til å nå globale og nasjonale mål må det etableres forutsigbare rammebetingelser som oppleves som incentiver og som ikke fungerer som hindre.

CO₂-avgiften, som gjelder for petroleumssektoren har frem til nå vært medvirkende til å utløse noen få CCS-prosjekter, men dersom de ordninger som velges for finansiell sikkerhetsstillelse anses for økonomisk byrdefulle kan dette utgjøre en vesentlig barriere mot etablering av nye CO₂-lagringsprosjekter. Staten bør derfor velge den minst byrdefulle formen for finansiell sikkerhetsstillelse for CO₂-lagre offshore, som et virkemiddel for å fremme utviklingen av CCS-løsninger.

Staten har også en egeninteresse av å fremme CO₂-lagring. Lagringsforskriften legger også opp til at staten skal overta ansvaret for samtlige lagringslokaliteter. Dette signaliserer at staten er innforstått med å bære noe av risikoen med prosjektene. Dette kan tas med i vurderingen av hvilken type sikkerhetsstillelse som skal kreves. Det kan for eksempel være aktuelt å benytte statsgarantier til finansiell sikkerhetsstillelse i den innledende fasen med CO₂-lagring hvor det påløper betydelige utviklingskostnader for operatørene.

Kapittel 4 – Hva skal sikkerheten dekke?

Den finansielle sikkerheten skal dekke operatørens forpliktelse iht. forurensningsforskriften kapittel 35, *herunder bestemmelsene om nedlukningsprosedyrer og etterdrift^{1,2} og eventuelle forpliktelser etter klimavoteloven.*

Sikkerheten som skal stilles skal dekke beløp til dekning for:

1. Gjennomføring av utbedrende tiltak ved eventuelle lekkasjer, jf. forurensningsforskriften § 35-12.
2. Nedstenging av injeksjonsbrønnen inkludert eventuelt å fjerne installasjoner, jf. forurensningsforskriften § 35-13.
3. Gjennomføre overvåking i etterdriftsperioden for å verifisere lagringen og å oppdage lekkasjer, jf. forurensningsforskriften § § 35-9 og 35-13.
4. Kjøp av kvoter ved lekkasjer av kvotepliktig CO₂, jf. forurensningsforskriften § § 35-13 og 35-15.
5. Statens kostnader for overvåkning av lager og eventuelle utbedrende tiltak i 30 år etter ansvarsoverdragelse til staten, jf § 5-10 i lagringsforskriften.

Når det etableres en sikkerhet fra en bank eller annen finansinstitusjon, fastsettes normalt en ramme eller en øvre grense for garantistens ansvar, dette utgjør garantibeløpet. En bank eller finansinstitusjon vil naturlig nok sjelden påta seg et ubegrenset ansvar. Dermed må garantibeløpet beregnes ved å summere opp antatte kostnader for de forpliktelser garantien skal dekke. For punktene over som gjelder overvåking og nedstengning dreier det seg delvis om kostnader som vi på forhånd vet vil påløpe gjennom etterdriftsfasen. Disse kostnadene vil kunne estimeres og delvis bekreftes etter at lageret er i drift.

Den finansielle sikkerheten skal i tillegg dekke kostnader ved utbedrende tiltak og kjøp av klimakvoter ved eventuell lekkasje fra lagringslokaliteten. Kostnaden beregnes da ut fra estimert kvotepris. Estimert kvotepris bør være basert på trenden i utviklingen av kvoteprisen over en foregående periode og oppdateres hver gang den finansielle sikkerhetsstillelsen oppdateres/tilpasses.

I etableringen av sikkerheten må det samtidig tas høyde for at operatøren og andre rettighetshavere allerede har en plikt etter lagringsforskriften § 11-14 til å forsikre seg mot skade på innretninger, forurensningsskade og annet tredjepartsansvar, fjerning av vrak og opprydning etter uhell, og forsikring av egne arbeidstagere. Videre kan det være stilt en garanti eller annen sikkerhet etter lagringsforskriften § 11-9 for oppfyllelse av pliktene i tillatelsen og for ansvar i forbindelse med lagring og transport av CO₂. Det skal unngås overlappende dekning mellom garantier og forsikringer som er stilt i medhold av lagringsforskriften og den sikkerheten som stilles etter forurensningsforskriften kap. 35. Det

¹ *Etterdrift* er i lagringsforskriften definert som perioden etter nedstengning av en lagringslokalitet, herunder perioden etter overføring av ansvaret for denne til Energidepartementet. Denne perioden omfatter dermed både perioden fra nedstengning av en lagringslokalitet (opphør av injeksjon) til overføring av ansvar og perioden etter at staten har overtatt ansvaret for lagringslokaliteten.

² Det bemerkes at lagringsforskriften og forurensningsforskriften benytter både begrepet nedstengning og begrepet nedlukking. Begrepet nedstengning er definert i § 1-6 punkt p som 'endelig opphør av CO₂-injeksjon i denne lagringslokaliteten'. Begrepet nedlukking er ikke definert, men oppfattes å være synonymt med nedstengning. I dette notatet forsøker vi å benytte samme begrep som ble benyttet i tilhørende tekst i veileder fra 2016, eller det som blir benyttet i relaterte paragraf(er) i lagrings- eller forurensningsforskriften.

samme gjelder dersom det i forbindelse med lagringsvirksomheten benyttes innretninger som er omfattet av en sikkerhetsstillelse etter petroleumsloven. En slik sikkerhet kan i så fall anses å være tilstrekkelig for den delen av lagringsvirksomheten som pågår på den aktuelle innretningen.

Kapittel 5: Hvordan beregnes nødvendig beløp for finansiell sikkerhet

Beløpet som beregnes for finansiell sikkerhet må hensynta fire elementer:

- A. Kostnader knyttet til usikre fremtidige hendelser (punkt 1 og 4 i kapittel 4);
- B. Kostnader knyttet til forpliktelser etter *nedstengning av en lagringslokalitet* til ansvar overføres til staten (punkt 2 og 3 i kapittel 4);
- C. Finansielt bidrag til staten per § 5-10 i lagringsforskriften (punkt 5 i kapittel 4); og
- D. Kostnader for forpliktelser som staten overtar hvis en tillatelse kalles tilbake, og staten midlertidig overtar operatøransvar for lagring frem til en ny tillatelse er gitt.

Kommisjonens veiledningsdokument skriver at den finansielle sikkerheten som kreves skal være tilstrekkelig til å dekke det minste av følgende to størrelser:

- a. Summen av kostnader for A, B og C; eller
- b. Summen av kostnader for A og D.

Beløpet som stilles for finansiell sikkerhet skal i hht § 35-15 andre ledd «tilpasses med jevne mellomrom for å ta hensyn til endringer i fare for lekkasje og antatte omkostninger». En *faset tilnærming* til beregning av beløpet som skal stilles for finansiell sikkerhet aksepteres, men da vil lagringstillatelsen inneholde betingelser om godkjenning av totalbeløp for finansiell sikkerhet for hver ny fase. En fase er perioden mellom to påfølgende tidspunkt der slik godkjennelse blir gitt. Beløpet for finansiell sikkerhet for hver fase skal:

- være tilstrekkelig til å dekke forpliktelser som staten overtar (se kapittel 4) hvis tillatelsen trekkes tilbake før påfølgende tilpasning; og
- beregnes på bakgrunn av den kumulative mengden med CO₂ som vil være lagret i lagringslokaliteten ved påfølgende tilpasning.

A – Usikre fremtidige hendelser

For å beregne kostnader for usikre fremtidige hendelser antar vi at operatøren har utviklet et prosjekt-spesifikt risiko-register som inkluderer et estimat for sannsynligheten s_i for at et risikoscenario inntreffer, og et estimat for alle kostnader k_i som kan påløpe ved implementering av tiltak hvis scenarioet inntreffer, inkludert eventuell tilbakeføring av klimavoter. De akkumulerte kostnadene for usikre fremtidige hendelser blir da:

$$C_A = \sum_i (s_i \times k_i).$$

For å unngå dobbelttelling av kostnader bør man i denne beregningen ikke ta med kostnader for tiltak som er inkludert i beregningen av totale kostnader for element B, C eller D. Dette kan eksempelvis gjelde kostnader for plugging og fjerning av benyttede brønner.

B – Kostnader etter nedstengning av en lagringslokalitet

Kostnader for forpliktelser i perioden fra nedstengning av en lagringslokalitet til overføring av ansvar omfatter kostnader for følgende aktiviteter:

- Overvåking og modellering etter nedstengning av en lagringslokalitet frem til staten overtar ansvaret for lagringslokaliteten. Disse aktivitetene skal innfri krav i § 35-9 forurensningsforskriften og § 5-8 første ledd, punkt a-c i lagringsforskriften.
- Rapportering av resultater fra overvåkingen i hht § 35-10 i forurensningsforskriften.

- Oppdatere planer for overvåkning, utbedrende tiltak og etterdrift i hht. § § 35-9, 35-12 og 35-13 i forurensningsforskriften.
- Forsegle lagringslokaliteten og fjerne injeksjonsanleggene i hht. §5-7 i lagringsforskriften.
- Utarbeide en avslutningsplan i hht. § 7-1 i lagringsforskriften.

C – Finansielt bidrag

Størrelsen på det finansielle bidraget som operatøren skal stille til rådighet for staten ved ansvarsoverdraget per § 5-10 i lagringsforskriften har to elementer:

- Kostnader for utbedrende tiltak ved fremtidige hendelser som kan inntreffe etter overføring av ansvar (residuell risiko) beregnes som for punkt A: ($C_A = \sum_i (l_i \times c_i)$); og
- Kostnader for forpliktelser for videre overvåkning i en periode på 30 år beregnes med utgangspunkt i vurdering av residuell risiko og mulighet for miljøpåvirkning.

D – Midlertidig overtagelse av operatøransvar

Kostnader som kan påløpe hvis staten midlertidig overtar operatøransvar for en lagringslokalitet vil beregnes på basis av estimerte kostnader for følgende aktiviteter:

- Fortsettelse av CO₂-injeksjon, hvis dette regnes som en mulighet.
- Overvåkning og modellering for å innfri kravene i hht. § 35-9 i forurensningsforskriften.
- Rapportering av resultater fra overvåkningen i hht § 35-10 i forurensningsforskriften.
- Oppdatere ved behov planer for overvåkning, utbedrende tiltak og etterdrift i hht. § § 35-9, 35-12 og 35-13 i forurensningsforskriften.

Beløpet for finansiell sikkerhet for disse kostnadene bør ta utgangspunkt i operatørens pro forma cash flow finansieringsplan, og oppdateres basert på informasjon fra operatøren.

Kapittel 6 – Sikkerhetens varighet

Operatøren (den ansvarlige) har plikt til å stille sikkerhet frem til staten har overtatt ansvaret for lagringslokaliteten, jf. forurensningsforskriften § 35-14. Sikkerhetsstillelsen skal som nevnt vare fra oppstart av injeksjonsaktiviteten, gjennom driftsfasen, i nedlukningsperioden og i etterdriftsfasen frem til staten overtar ansvaret for lagringslokaliteten.

I forurensningsforskriften § 35-13 er det regulert når en lagringslokalitet skal nedlukkes. Her fremgår at nedlukking kan skje når:

- «a) tillatelsens betingelser for nedlukking er oppfylt
- b) Kongen samtykker i nedstengning på grunnlag av søknad fra operatøren,
- c) Miljødirektoratet pålegger nedlukking etter tilbakekall av tillatelse, jf. § 35-7.»

Når en lagringslokalitet er nedlukket kan operatøren iht. § 35-14 kreve at staten overtar «forpliktelser vedørende overvåkning og utbedrende tiltak i henhold til kravene» i forurensningsforskriften kapittel 35. Et av kravene for statlig overtakelse er at operatøren har satt til side midler som vil dekke statens behov for overvåking i en periode på 30 år, jf. forskrift om lov til petroleumsvirksomhet § 30 m og forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen § 5-10.

Kapittel 7 – Vurderingskriterier ved valg av type sikkerhetsprodukt

Mange ulike produkter kan benyttes for å stille finansiell sikkerhet for CO₂-lagring. Et produkt for finansiell sikkerhetsstillelse anses som egnet hvis det møter følgende kriterier:

1. Pålitelig og anerkjent produkt. Med dette menes bl.a.:
 - a. Det er gyldig og bindende for garantisten;
 - b. Garantisten har tilstrekkelig soliditet og kredittvurdering; og
 - c. Garantien kan tvangsfullbyrdes i Norge eller i fremmede jurisdiksjoner hvor slik fullbyrdelse er anerkjent ved traktat;
2. Garantisten hefter overfor relevant myndighetsorgan som en selvskyldnergarantist;
3. Uavbrutt gyldighet, eller akseptable betingelser for fornyelse. Herunder menes bl.a.:
 - a. Endringer i kontraktsbetingelser av betydning for garantien kan ikke gjøres uten godkjenning fra relevant myndighetsorgan;
 - b. Tilstrekkelig forvarsel skal gis hvis operatøren planlegger å erstatte delen av den finansielle sikkerheten som produktet tilbyr med et annet produkt; og
 - c. Det relevante myndighetsorganet skal ha mulighet til utbetaling fra produktet hvis et likeverdig erstatningsprodukt ikke tilbys innen fastsatt frist (men med tilbakebetaling av utbetalt beløp ved reetablering av sikkerheten); og
4. Tillater tilpasning av beløp for finansiell sikkerhet ved endrede behov.

Hver lagringstillatelse har sine særegenheter med tanke på geologi, lagringsforhold, utbyggingskonsept, risikobilde ved skader og ulykker osv. Også rettighetshaverne er en sammensatt gruppe, med varierende likviditet, konsernstruktur, og finansiell styrke. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvilken, hvor stor og hvor sikker garanti som bør kreves, basert på den enkelte lisensen og deltagergruppen.

I vurderingen av hvilken type sikkerhetsprodukt som skal kreves, vil risiko for at garantiansvaret gjør seg gjeldende få sentral betydning. Faktorer som selskapets soliditet, fremtidige inntektsevne og eierskap vil kunne påvirke denne risikoen.

Kapittel 8 – Dokumentasjon av finansiell sikkerhet ved søknad om CO₂-lagring

Ingen endring

Kapittel 9: Hvem som er ansvarlig for å stille finansiell sikkerhet

Ifølge forurensingsforskriften § 35-15 og lagringsforskriften § 5-9 skal sikkerheten stilles av operatøren. Dette skal forstås som at operatøren stiller sikkerheten på vegne av alle rettighetshaverne i tillatelsen, slik det fremgår av definisjonen i forurensingsforskriften § 35-3 bokstav m. Lagringstillatelsen består av én eller flere rettighetshavere, som tildeles en lete- eller utnyttelsestillatelse (henholdsvis EXL og EL), og i lisenser med to eller flere rettighetshavere danner de et ansvarlig selskap (ANS). Operatøren representerer rettighetshaverne og det ansvarlige selskapet. Den enkelte deltager i lisensen skal gis mulighet til å stille individuelle garantier, etter forslag fra rettighetshavergruppen. Sikkerheten skal på samme måte anses å være stilt på vegne av hele rettighetshavergruppen og det ansvarlige selskapet.

Ved garantier skal garantistens ansvar være i form av en selvskyldnergaranti, hvor ansvaret for garantisten inntreffer samtidig med rettighetshavers ansvar, uavhengig av rettighetshavers betalingsvilje. Garantisten skal ha de samme muligheter for å fremme innvendinger mot kravet som rettighetshaver, men tar i så fall også risikoen for å komme i mislighold og måtte betale forsinkelsesrenter.