



VEILEDER

M-521 | 2016

Nærmere bestemmelser om finansiell sikkerhet for CO₂ lagring

Forurensningsforskriften § 35-15



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

Camilla Sandvik Grande og Frantz Nielsen

Kontaktpersoner i Miljødirektoratet

Camilla Sandvik Grande og Frantz Nielsen

M-nummer

521

År

2016

Sidetall

8

Miljødirektoratets kontraktnummer

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

Forfatter(e)

Tittel - norsk og engelsk

Nærmere bestemmelser om finansiell sikkerhetsstillelse for CO2 lagring

Sammendrag - Summary

Nærmere bestemmelser om finansiell sikkerhetsstillelse for CO2 lagring, utarbeidet etter forurensningsforskriften § 35-15

4 emneord

Finansiell sikkerhet, CO2, forurensningsforskriften

4 subject words

Forsidefoto

Melkøya Foto: Øyvind Hagen, Statoil

1. Innhold

1. Innhold.....	2
2. Bakgrunn	3
3. Hva skal sikkerheten dekke	4
4. Sikkerhetens varighet	5
5. Vurdering av type finansiell sikkerhet	5
5.1 Generelt om utfordringene til valg av sikkerhetsprodukt	5
5.2 Særlige forhold ved CO2 -lagring	6
5.3 Miljødirektoratets vurderingskriterier ved valg av type sikkerhetsprodukt	6
6. Dokumentasjon av finansiell sikkerhet ved søknad om CO2-lagring	8

2. Bakgrunn

Miljødirektoratet skal etter forurensningsforskriften § 35-15 utarbeide nærmere bestemmelser for finansiell sikkerhetsstillelse ved CO₂-lagring. Denne veiledningen utgjør de nærmere bestemmelsene. Operatøren skal på grunnlag av Miljødirektoratets bestemmelser dokumentere at det stilles sikkerhet eller tilsvarende for å sikre oppfyllelse av alle forpliktelser som følger av kapittel 35 i forurensningsforskriften. Disse bestemmelsene vil være veiledende når Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje- og energidepartementet (OED) i fellesskap skal ta stilling til den finansielle sikkerhetsstillelse i forbindelse med søknad om tillatelse injisering og lagring av CO₂ i medhold av forurensningsforskriften kapittel 35. Den finansielle sikkerheten må vurderes konkret i den enkelte sak.

Kravet om finansiell sikkerhetsstillelse ved CO₂-lagring følger av Direktiv 2009/31/EU og er innlemmet i norsk rett gjennom forurensningsforskriften § 35-15 hvor det fremgår at;

Ved søknad om tillatelse skal den potensielle operatør på grunnlag av nærmere bestemmelser fastsatt av Miljødirektoratet, dokumentere at det kan foretas egnede disposisjoner i form av sikkerhetsstillelse eller tilsvarende for å sikre at alle forpliktelser som følger av dette kapittel, herunder bestemmelsene om nedlukningsprosedyrer og etterdrift og eventuelle forpliktelser etter klimavote-loven, kan oppfylles. Den finansielle sikkerhetsstillelsen skal være gyldig og effektiv innen injeksjonen starter. Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet vil i fellesskap ta stilling til den finansielle sikkerhetsstillelse.

Den finansielle sikkerhetsstillelsen tilpasses med jevne mellomrom for å ta hensyn til endringer i fare for lekkasje og antatte omkostninger.

Når en lagringslokalitet lukkes ned etter § 35-13 første ledd bokstav a eller b, skal den finansielle sikkerhetsstillelsen være gyldig og effektiv frem til ansvaret for lagringslokaliteten er overdratt til staten etter § 35-14. Når en tillatelse kalles tilbake skal den finansielle sikkerhetsstillelsen være gyldig og effektiv frem til en ny tillatelse er gitt eller lagringslokaliteten er lukket ned og staten har fått inndrevet sine omkostninger i samsvar med § 35-13 sjette ledd.

Kravet til finansiell sikkerhet fremgår også i petroleumsforskriften § 30l for CO₂-lagring i tilknytning til petroleumsvirksomhet. For CO₂-lagring som ikke er tilknyttet petroleumsvirksomhet fremgår kravet i forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen, § 5-9. Bestemmelsene er i det vesentligste likelydende som bestemmelsen i forurensningsforskriften. I det følgende er det forurensningsforskriften det vil bli henvist til.

Bakgrunnen for den norske regelen er Direktiv 2009/31/EU. I direktivets art 19 fremgår at det skal etableres sikkerhet “by way of financial security or any other equivalent, on the basis of arrangements to be decided by the Member States”. Det oppstilles ingen konkrete krav til den

sikkerhet som skal stilles. EU-kommisjonen har imidlertid utgitt et veiledningsdokument¹ til Art 19 hvor de ser nærmere på og vurderer aktuelle instrumenter. Her nevnes blant annet forsikringsordninger, fond, bankgarantier og garantier fra tilknyttede selskaper som er mulig å anvende for CO₂-lagringslokaliteter. Det fremgår uttrykkelig at dette er et veiledningsdokument, og at det er overlatt til medlemsstatene å avgjøre hvilke krav som skal stilles til finansiell sikkerhet for CO₂-lagringslokalitetene.

3. Hva skal sikkerheten dekke

Den finansielle sikkerheten skal dekke operatørens forpliktelse til blant annet overvåking og rapportering for CO₂-lagringslokaliteten iht. forurensningsforskriften kapittel 35. Det fremgår at sikkerheten skal «sikre at alle forpliktelser som følger av dette kapittel, herunder bestemmelsene om nedlukningsprosedyrer og etterdrift og eventuelle forpliktelser etter klimakvoteloven, kan oppfylles».

Sikkerheten som skal stilles skal dekke beløp til dekning for:

- Gjennomføring av overvåkingsprogram for å verifisere lagringen og å oppdage lekkasjer, jf. forurensningsforskriften § 35-9
- Gjennomføring av korrektive tiltak ved eventuelle lekkasjer, jf. forurensningsforskriften § 35-12.
- Nedstenging av injeksjonsbrønnen inkludert eventuelt å fjerne installasjoner, jf. forurensningsforskriften § 35-13.
- Gjennomføre overvåking i etterdriftsperioden, jf. forurensningsforskriften § 35-13.
- Kjøp av kvoter ved lekkasjer av kvotepliktig CO₂, jf. forurensningsforskriften § § 35-13 og 35-15.

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 overvåkingsprogram, og nedstengning dreier det seg om kostnader som vi på forhånd vet vil påløpe gjennom drifts- og etterdriftsfasen. Disse kostnadene vil kunne estimeres og delvis bekreftes etter at lageret er i drift.

Den finansielle sikkerheten skal i tillegg dekke kostnader ved korrektive tiltak og kjøp av klimakvoter ved eventuell lekkasje fra lagringslokaliteten. Kostnaden beregnes da ut fra hva man antar vil være kvoteprisen på tidspunktet for lekkasjen. Sammenlignet med finansiell sikkerhet for farlig avfall og for deponier vil det ved CO₂-lagring være utfordrende å estimere kostnaden ved en eventuell lekkasje på tidspunktet for etablering av den finansielle sikkerheten, både fordi det er krevende å beregne størrelse på en mulig framtidig lekkasje fra en lagringslokalitet som i utgangspunktet ikke skal lekke, og fordi det er vanskelig å anslå hva som vil være kvoteprisen på et slikt tenkt tidspunkt.

¹ Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide. Guidance document

4. 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 være fra oppstart av injeksjonsaktiviteten, gjennom driftsfasen, i nedlukningsperioden og i etterdriftsfasen. Driftsperioden for de to lagringslokalitetene som i dag eksisterer er planlagt å være rundt 30 år. Andre lagringslokaliteter som etableres i fremtiden kan ha både kortere og lengre tidsperspektiv. Dette innebærer at tidsperspektivet for den finansielle sikkerheten vil kunne være langt.

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 overvåking 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.

Oppsummeringsvis betyr dette at den finansielle sikkerheten må kunne ha gyldighet i et tidsperspektiv på 30-50 år framover.

5. Vurdering av type finansiell sikkerhet

5.1 Generelt om utfordringene til valg av sikkerhetsprodukt

Det er utfordrende å finne egnede produkter for etablering av finansiell sikkerhet for forurensningsansvar som løper langt frem i tid.

Lang tidshorisont gjør at flere former for sikkerhet i andre saker om forurensningsansvar enn CO₂-lagring, er ansett som uegnet. Det gjelder blant annet ordinære bankgarantier, morselskapsgarantier, pant i fast eiendom og verdipapirer, og forsikringer. Begrunnelsen for

at disse ikke godtas er for noen at løpetiden er for kort, for andre at risikoen for at verdien av pantet eller garantien svekkes i løpet av den lange tidsperioden er for stor.

5.2 Særlige forhold ved CO₂ –lagring

CO₂-utslipp er et sektorovergripende nasjonalt og globalt problem. Utslippsreduksjoner må skje raskt dersom FNs togradersmål skal oppnås. 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 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. Barrierene er først og fremst at investeringer og de operasjonelle kostnadene for CO₂-fangstanlegg, med visse unntak er betydelig høyere enn bedriftenes kostnad for CO₂-utslipp, men det har også vært framholdt at usikkerhet om hvordan rammebetingelsene rundt lagring vil bli praktisert har gjort 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 rammebetingelser som oppleves som incentiver og som ikke fungerer som hindre.

Til sammenligning har man ikke tilsvarende problemer med å sikre incentiver til deponering av avfall. Her er det en lovpålagt plikt til forsvarlig håndtering av avfall som har sørget for at det har oppstått et marked for å etablere avfallsdeponier. Kravene som er stilt til finansiell sikkerhet for avfallsdeponi og deponering av mineralavfall er kostbare for operatørene, men anses likevel i disse bransjene nødvendig for å sikre gjennomføring av prinsippet om at forurenser skal betale.

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 kan velge å akseptere en mindre byrdefull form for finansiell sikkerhetsstillelse for CO₂-lagre offshore som et virkemiddel for å fremme utviklingen av CCS-løsninger. For petroleumsvirksomheten kan det således være av betydning at operatørene i dag skal ha en eksisterende garanti som dekker petroleumsvirksomheten, herunder nedstenging av olje- og gassfelt, og som er stilt i medhold av petroleumsløvgivningen.

5.3 Miljødirektoratets vurderingskriterier ved valg av type sikkerhetsprodukt

Det er på det rene at både pant i sperret bankkonto og en on-demand bankgaranti er den beste formen for finansiell sikkerhet ved at det gir rask tilgang til garantibeløpet, med en minimal risiko for at sikkerheten forringes. Disse formene for sikkerhetsstillelse er imidlertid økonomisk tyngende for en virksomhet. For CO₂-lagring vil et krav om slik sikkerhetsstillelse kunne påvirke operatøren i valget av hvorvidt man ønsker å lagre CO₂ eller kjøpe kvoter.

Vi ser derfor at det i noen tilfeller kan være aktuelt å vurdere morselskapsgaranti som finansiell sikkerhet. Generelt bør man være restriktiv med å akseptere konserninterne garantierklæringer, da risikoen for at sikkerheten forringes som utgangspunkt er større enn ved sikkerheter avgitt av bank eller finansinstitusjon. En fordel ved morselskapsgarantien er at man i prinsippet kan etablere et ubegrenset ansvar. Dette fanger i større grad opp den usikkerheten som knytter seg til land tidshorison og ukjent fremtidig kvotepris, sammenlignet med andre typer sikkerhet som normalt fastsettes med en beløpsmessig øvre grense. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvilken og hvor sikker garanti som bør kreves.

I vurderingen av hvilken type finansiell sikkerhet som skal kreves, vil følgende få sentral betydning:

- **Risiko for at manglende betalingsevne medfører at garantien gjøres gjeldende**
Formålet med å stille krav til finansiell sikkerhet er at staten ikke skal sitte igjen med regningen for forpliktelsene som følger av forurensningsforskriften kapittel 35, herunder kostnader til etterdrift, evt. kjøp av klimakvoter ved lekkasje etc., dersom operatøren skulle mangle evne til å oppfylle forpliktelsene selv. En kvalifisert vurdering vil kunne si noe om risikoen for at garantiansvaret gjør seg gjeldende. Faktorer som selskapets soliditet, sikker fremtidig inntektsevne og eierskap vil kunne påvirke denne risikoen. Operatørens økonomiske styrke, samt lav risiko for insolvens eller konkurs kan isolert sett trekke i retning av at en morselskapsgaranti kan anses akseptabel. Blant annet sikker fremtidig inntekt hos operatøren vil påvirke operatørens langsiktige økonomiske soliditet.
- **Statlig egeninteresse**
Som nevnt har staten et ønske om å fremme CO₂-lagring. I tillegg legges det i forskriften opp til at staten skal overta ansvaret for samtlige lagringslokaliteter. Disse forholdene signaliserer at staten er innforstått med å bære noe av risikoen med prosjektene. Dette må tas med i vurderingen av hvilken type sikkerhetsstillelse som skal kreves. Særlig nevnes at også statsgaranti kan være aktuelt i den innledende fasen med CO₂-lagring hvor det påløper betydelige utviklingskostnader for operatørene.

6. Dokumentasjon av finansiell sikkerhet ved søknad om CO₂-lagring

Etter forurensningsforskriften § 35-5 punkt j skal operatøren ved søknad om tillatelse til injisering og lagring av CO₂ fremlegge «dokumentasjon for at den finansielle sikkerhetstilleggelse etter § 35-15 vil være gyldig og effektiv innen injeksjonen starter». Søknaden skal være i samsvar med § 35-15 hvor det fremgår at det skal dokumenteres at sikkerheten er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av forurensningsforskriften kapittel 35.

Søknaden bør derfor inneholde en rettslig og faktisk redegjørelse for at forpliktelsene som nevnt i punkt 3 er omfattet av sikkerheten. Søknaden bør i tillegg inneholde et estimat for de konkrete forpliktelsene som sikkerheten skal dekke. Det bør også argumenteres konkret for valg av sikkerhetsprodukt sett i lys av de relevante vurderingskriterier som nevnt i punkt 5.3.

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | Faks: 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljødirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Vi gjennomfører og gir råd om utvikling av klima- og miljøpolitikken. Vi er faglig uavhengig. Det innebærer at vi opptre selvstendig i enkeltsaker vi avgjør, når vi formidler kunnskap eller gir råd. Samtidig er vi underlagt politisk styring. Våre viktigste funksjoner er at vi skaffer og formidler miljøinformasjon, utøver og iverksetter forvaltningsmyndighet, styrer og veileder regionalt og kommunalt nivå, gir faglige råd og deltar i internasjonalt miljøarbeid.