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

Innledning

Dokument nr. 3:8 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun ble oversendt Stortinget 6. april 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. mai 2001, jf. Innst. S. nr. 278 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 5. juni samme år.

Komiteen mente blant annet at selv om det var stor kompleksitet i prosjektene med tilhørende høy risiko, ville ikke dette frita myndighetene fra ansvaret for å kvalitetssikre kostnadsanalyser slik petroleumsloven og St.meld. nr. 2 (1992–93) beskriver. Komiteen mente i denne sammenheng at det var nødvendig at ansvarsforholdene mellom myndigheter og rettighetshavere ble vurdert på nytt, og ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med sine vurderinger på en egnet måte. Komiteen sa seg videre enig i departementets påpekning overfor Riksrevisjonen om at det var beklagelig at utbyggingsprosjektene ble mer kostbare eller genererte mindre inntekter enn hva som var antatt.

Oppsummering av undersøkelsen

I 1990-årene opplevde mange utbyggingsprosjekter innen petroleumsvirksomheten kostnadsoverskridelser i forhold til anslagene som forelå på tidspunktet for myndighetenes behandling. Riksrevisjonen besluttet høsten 1998 å undersøke myndighetenes oppfølging og kontroll av utbyggingsprosjektene.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å gjennomgå myndighetenes beslutningsgrunnlag for utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel, og vurdere hvordan myndighetene behandler og følger opp disse prosjektene. Undersøkelsen omfattet feltutbyggingene Visund og Jotun, i tillegg til Åsgard-utbyggingen.

Kostnadsutviklingen i utbyggingsprosjektene

Investeringene vedrørende feltutbyggingen av Åsgard økte med 41 prosent fra estimatet i Plan for utbygging og drift (PUD) på 29,8 mrd. kroner til 42,1 mrd. kroner (2000-kroner). Investeringsøkningen knytter seg både til Åsgard A (produksjons- og lagerskip for olje), Åsgard B (plattform for gassprosessering), stigerør, boring og komplettering og prosjektledelse. En viktig årsak til kostnadsøkningen på Åsgard A var at arbeidet med å ferdigstille skroget til dekksanlegget for produksjonsskipet måtte overføres fra Hitachi Zosen til Aker Stord. En annen viktig årsak var at vekten på dekksanlegget økte i forhold til anslaget i PUD. På Åsgard B skyldtes kostnadsøkningen blant annet at dekksanlegget ble tyngre enn forutsatt som følge av manglende teknisk detaljeringsgrad i planleggingsgrunnlaget. Økningen knyttet til stigerørene skyldtes designendringer, dyrere fabrikasjon og installasjon. Kostnadsøkningen for boring og komplettering skyldtes blant annet at det såkalte SWATH-konseptet ikke lot seg realisere innen tidsrammen. SWATH var et lett katamaranfartøy som skulle utvikles og brukes til komplettering og vedlikehold av brønnene på Åsgard. Det ble i stedet besluttet å bruke konvensjonelle rigger.

Investeringene vedrørende Visund-prosjektet økte med 46 prosent fra PUD-estimatet på 8,2 mrd. kroner til 12 mrd. kroner (2000-kroner). Kostnadsøkningen skyldtes både at vekten og størrelsen på dekksanlegget på plattformen økte i forhold til anslaget i PUD, og at gjennomføringspunkter for rør og kabler ble mer komplekse enn forutsatt. I tillegg oppsto det uventede problemer knyttet til produksjonsskipet og til prosjektledelsen.

Investeringene vedrørende Jotun-prosjektet økte fra PUD-estimatet på 6,5 mrd. til 7,7 mrd. kroner. Det er en endring på 19 prosent. Overskridelsene knyttet seg til produksjonsskipet og til prosjektledelse.

Myndighetenes oppfølging av utbyggingsprosjektene

Undersøkelsen viste at myndighetene hadde avgrenset sin rolle i oppfølgingen av utbyggingsprosjektene til å innhente og bearbeide informasjon som blant annet benyttes i rapporteringen til Stortinget. Departementets oppfølging hadde derfor vært begrenset og hadde ikke vært innrettet mot å styre utviklingen i prosjektene. I praksis hadde departementets mulighet til å kreve å få lagt fram ny eller endret PUD i liten grad vært benyttet, fordi en slik framleggelse kan være tids- og kostnadskrevende for prosjektet. Myndighetenes praksis for oppfølging av utbyggingsprosjektene var tilpasset rettighetshavernes oppgave som ansvarlige for den løpende oppfølgingen og gjennomføringen av prosjektene. Departementet pekte på at myndighetenes muligheter for å påvirke prosjektene forelå hovedsakelig i planleggingsfasen, og ikke i gjennomføringsfasen. Godkjenning av PUD er derfor et viktig virkemiddel for å sikre statlig innflytelse i prosjektene.

Myndighetenes godkjenning av utbyggingsprosjektene

Undersøkelsen viste videre at myndighetene først og fremst hadde vært opptatt av samfunnsøkonomien i prosjektene, som blant annet kjennetegnes av at inntektene over tid er meget store og større enn investeringene. En slik prioritering kan imidlertid føre til at kostnadsanslagene tillegges for liten vekt. Ifølge departementet har rettighetshaverne ansvaret for utarbeidelsen av kostnadsanslagene. Riksrevisjonen la likevel til grunn at departementet har et ansvar for at det beslutningsgrunnlaget som legges fram for Stortinget, har blitt tilstrekkelig utredet, og at departementet i kraft av lovverket har myndighet til å kreve at utbyggingsprosjektene utredes tilstrekkelig før godkjennelse. Dette gjelder også kostnadssiden og håndteringen av usikkerhet i prosjektene. Undersøkelsen viste at myndighetene i liten grad har etterspurt eller stilt spørsmål ved kostnadsanslagene og usikkerhets- og følsomhetsanalysene i prosjektene. Ingen av de undersøkte PUD-dokumentene inneholdt såkalte 10/90- og 90/10-estimater for å angi usikkerheten i kostnadsanslagene. Usikkerhetsanalyser ble gjennomført i underlagsdokumentasjonen i prosjektene, men undersøkelsen avdekket mangler og svakheter ved disse beregningene i Åsgard- og Visund-prosjektet.

En gjennomgang av 32 prosjekter som ble satt i gang på 1990-tallet, viste at 30 av disse hadde opplevd kostnadsøkninger i forhold til de anslagene som ble lagt til grunn for myndighetenes behandling. For 16 av de 30 prosjektene har økningen vært større enn 20 %. Dette indikerte at kostnadsestimatene i prosjektene i denne perioden ikke hadde en tilstrekkelig god kvalitet.

Beregning av kostnadsanslagene

I de beslutningsgrunnlagene som ble undersøkt, manglet en helhetlig framstilling av hvordan rettighetshaverne kom fram til såkalte 50/50-estimater hvor sannsynligheten for underskridelse er like stor som sannsynligheten for overskridelse. Det var dermed vanskelig å etterprøve anslagene på et overordnet nivå. Estimater bygde videre på forutsetninger om teknologiutvikling og prosentvise kutt som ikke var tilstrekkelig reflektert og drøftet.

Usikkerhets- og følsomhetsanalyser

Undersøkelsen dokumenterte mangler ved usikkerhets-og følsomhetsanalysene i Åsgard- og Visund-prosjektet. I planleggingsgrunnlaget for Åsgard-prosjektet ble det oppgitt at kostnadsestimatet hadde en usikkerhet på ± 20 prosent med et sikkerhetsnivå på 80 prosent. Det ble ikke presentert 10/90- og 90/10-estimater eller usikkerhetsposter i PUD. Undersøkelsen viste at slike usikkerhetsanalyser ble utført og dokumentert i underlagsdokumentasjonen til PUD. Det ble imidlertid stilt spørsmål ved holdbarheten til disse beregningene. Usikkerhetsanalysene viste at det var svært lav usikkerhet knyttet til feltinvesteringene, selv om det ble forutsatt omfattende teknologiutvikling. Det var heller ingen klar sammenheng mellom usikkerhetsanalysene i underlagsdokumentasjonen og den usikkerheten som ble oppgitt i PUD.

Det ble gjennomført følsomhetsanalyser i Åsgard-prosjektet, der én og én forutsetning ble endret, og der flere forutsetninger ble endret samtidig. Det ble imidlertid ikke gjennomført følsomhetsanalyser for flere vesentlige faktorer. Det ble heller ikke gjennomført følsomhetsanalyser for hvordan et lavere tildelt gassallokeringsvolum enn det rettighetshaverne søkte om, ville påvirke lønnsomheten i prosjektet. Det ble klart signalisert fra myndighetene høsten 1995 at et lavere gassallokeringsvolum kunne bli tildelt. Oljedirektoratet etterspurte ikke økonomiske usikkerhetsanalyser eller mer omfattende følsomhetsanalyser.

Usikkerhetsanalyser ble ikke presentert i PUD for Visund, utover at kostnadsanslaget oppgis å være et estimat med like stor sannsynlighet for overskridelse som underskridelse. I St.prp. nr. 32 (1995–96) for Visund-utbyggingen ble usikkerhet knyttet til kostnadsanslaget ikke omtalt. I et vedlegg til PUD ble usikkerhetsområdet for plattformen anslått til 6–10 prosent, uten at sikkerhetsnivået ble omtalt, og uten at det ble vist til usikkerhetsberegninger. Usikkerhetsanalysene i underlagsdokumentasjonen var utført i et beskjedent omfang. Det ble ikke gjennomført en analyse av hvordan endrede investeringer kunne påvirke prosjektøkonomien i Visund-prosjektet, men det ble utført følsomhetsanalyser for enkelte andre variabler. Oljedirektoratet etterspurte ikke usikkerhets- og følsomhetsanalyser fra rettighetshaverne og gjennomførte heller ikke egne følsomhetsanalyser for investeringene.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 23. mars 2004 om Olje- og energidepartementets redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt i forbindelse med oppfølgingen av de forholdene som ble tatt opp i undersøkelsen og ved Stortingets behandling av dokumentet. Departementets svar ble gitt i brev av 24. juni 2004.

OED viser til St.meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten, kapittel 5, hvor regjeringen kom med sine vurderinger vedrørende ansvarsforholdet for kostnadsanslag ved utbyggingsprosjekter. Departementet uttaler at ansvarsforholdet mellom utbygger/rettighetshaver og myndighetene er klart definert. Utarbeidelsen av plan for utbygging og drift (PUD) og plan for anlegg og drift (PAD) er pålagt rettighetshaverne, og arbeidet gjøres i regi av operatøren for utvinningstillatelsen. Det er ikke departementets oppgave å kvalitetssikre kostnadsanalyser eller kostnadstall. Kostnadsanslagene som leg-

ges til grunn i PUD/PAD, utarbeides av operatøren, på vegne av rettighetshaverne. Petroleumslovgivningen inneholder ikke noe krav om at myndighetene skal kvalitetssikre kostnadsanslag eller kostnadstall som ellers framgår av PUD/PAD. Departementet viser til at det ikke var noen anmerkninger til regjeringens vurdering da Stortinget behandlet meldingen.

Departementet legger stor vekt på at relevante kostnadstall blir lagt fram av operatøren. Departementet viser til at planleggingen av utbyggingsløsninger involverer alle rettighetshavere, og at anslagene er gjenstand for omfattende kvalitetskontroll. Arbeidet er organisert i komiteer hvor det trekkes på kompetansen mellom alle rettighetshaverne. Kostnadsanslagene er basert på hva operatøren mener vil være omfanget av utbyggingsprosjektet, både med hensyn til arbeidsomfang og økonomisk omfang.

Videre legger departementet stor vekt på at operatøren legger fram følsomhetsanalyser for økonomiske parametere som kan gi et godt inntrykk av usikkerhetsspennet for prosjektet. Departementets syn på dette kommer også fram i PUD/PAD-veilederen hvor det heter at det bør gå klart fram hvordan rettighetshaver behandler usikkerhet i kostnadsestimater, og at kostnadsestimater skal gis som forventet verdi. I tillegg skal det presenteres estimater med 10/90- og 90/10-konfidensnivå.

I de to største prosjektene de siste årene, Snøhvit og Ormen Lange, har det blitt gjort omfattende usikkerhets- og følsomhetsanalyser. I henholdsvis St.prp. nr. 35 (2001–2002) og St.prp. nr. 41 (2003–2004) er det presentert lønnsomhetsvurderinger ved 10/90- og 90/10-konfidensnivå. Ved usikkerhets- og følsomhetsanalyser vil myndighetene kunne vurdere de økonomiske virkningene av endringer i de forutsetningene som er gjort, men kan ikke verifisere de tallene som er gitt.

I den tidlige fasen i planleggingen av en ny ubygging vil mange ulike utbyggingsløsninger vurderes. Dette er en omfattende prosess, og myndighetene, spesielt Oljedirektoratet, følger hele prosessen. Det er ikke praksis for at alternative løsninger for utbygging av felt, rørledninger og landanlegg legges fram for endelig myndighetsgodkjenning. Dersom PUD/PAD skulle inneholde flere utbyggingsalternativer, ville det innebære store kostnader i detaljprosjekteringen av alternativene.

I forbindelse med 17. konsesjonsrunde foreslo Oljeindustriens Landsforening (OLF) ulike endringer i konsesjonsverket for blant annet å bidra til bedre kostnadskontroll for utbyggingsprosjekter. Forslaget innebar en formalisering av et utbyggingsprosjekts tidlige fase ved å stille krav til dokumentasjon av HMS-, konsept-, kostnads- og lønnsomhetsforhold ved beslutning om å videreføre et utbyggingsprosjekt. En slik endring involverer myndighetene tidligere i utbyggingsprosessen og gir samtidig rom for at rettighetshavere kan tiltre en utbyggingsplan på et senere tidspunkt enn tidligere. Utbyggingsprosjekter vil dermed være bedre modnet på det tidspunkt selskapene forplikter seg til investeringsbeslutninger. Olje- og energidepartementet legger vekt på at utbyggingsplaner som legges fram for myndighetenes godkjennelse, skal være tilstrekkelig modnet. Departementet har derfor implementert endringer i konsesjonsverket i tråd med forslaget fra OLF.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene og endringene som Olje- og energidepartementet viser til på området. Det registreres at det ved behandlingen av St.meld. nr. 38 (2003–2004) ikke framkom merknader til regjeringens vurdering av ansvarsforholdene mellom myndigheter og utbyggere/rettighetshavere med hensyn til å kvalitetssikre kostnadsanalyser. Riksrevisjonen registrerer også at PUD/PAD-veilederen ble revidert i mai 2000 og har krav om at kostnadsestimater skal gis som forventet verdi, og at det skal presenteres estimater med 10/90- og 90/10-konfidensnivå. Riksrevisjonen merker seg departementets svar om at det ikke er praksis å utrede utbyggingsalternativer i PUD/PAD, siden det ville medføre store kostnader, og at det har liten verdi å utrede utbyggingsalternativer som ikke har avklarte investor-grupper bak seg. Videre har Riksrevisjonen merket seg at konsesjonsverket er blitt endret, slik at myndighetene kommer tidligere inn i utbyggingsprosessen, og at planer som legges fram for godkjennelse, er bedre modnet.

I forbindelse med kostnadsoverskridelsene i Snøhvit-utbyggingen har Olje- og energiministeren informert Stortinget om at den viktigste årsaken til overskridelsene, var at prosjektet var umodent på beslutningstidspunktet.[2] I lys av dette vil Riksrevisjonen vurdere en ny undersøkelse i 2005 om myndighetenes oppfølging av PUD/PAD-prosessen generelt.

Denne saken anses for avsluttet.

[2] S.tid. s. 3216–3240, 14. juni 2004.