

# MARIUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Avdeling for petroleums- og  
energirett 25 år

Avdeling for petroleums- og energirett  
25 år



# Avdeling for petroleums- og energirett 25 år



**Marlus nr. 350**

Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

ISSN: 0332-7868 © Sjørettsfondet, 2007  
Universitetet i Oslo  
Postboks 6706 St. Olavs plass  
N-0130 Oslo

Besøksadresse: Karl Johans gate 47

Telefon: 22 85 97 48  
Telefaks: 22 85 97 50  
E-post: [sjorett-adm@jus.uio.no](mailto:sjorett-adm@jus.uio.no)  
Internett: [www.jus.uio.no/nifs](http://www.jus.uio.no/nifs)

Redaktør: Professor dr. juris Hans Jacob Bull

Trykk: Lobo media

## Forord

Nordisk institutt for sjøretts Avdeling for petroleums- og energirett er 25 år! Det er en stor begivenhet som vi markerte ved å avholde et seminar her på Universitetet 14. november 2006. Dette heftet inneholder foredrag fra seminaret.<sup>1</sup> Vi takker våre foredragsholdere for at de var villige til å holde foredrag og siden skrive det ut! En takk går også til alle fra Instituttet som var med på å tilrettelegge seminaret, både faglig, praktisk og administrativt.

Ulf Hammer

---

<sup>1</sup> I tillegg har stipendiat Hanne Sofie Logstein skrevet sin artikkel om myndighetenes forvaltning av sikkerhetsregelverket i petroleumsvirksomheten for dette nummeret av Marlus.

# Innholdsoversikt

Forord .....	I
Innholdsoversikt.....	II
Innholdsfortegnelse .....	III
Del I Presentasjon av Avdeling for petroleums- og energirett.....	1
<i>Avdelingsleder, professor dr. juris Ulf Hammer, Nordisk institutt for sjørett</i>	
Del II Statleg eigarskap i petroleumsverksemda i eit styringsperspektiv .....	13
<i>Professor dr. juris Ola Mestad, Senter for europarett</i>	
Del III Statlig styring gjennom nettoperatører – en forvaltningsrettslig gråsoner? .....	34
<i>Advokat Christian Fr. Michelet, Arntzen de Besche</i>	
Del IV Forvaltningsrettens stilling innen de monopoliserte nettsektorer. Er forvaltningsretten på retrett? .....	55
<i>Advokat Ingvald Falch, Schjødt</i>	
Del V Myndighetenes forvaltning av sikkerhetsregelverket i petroleumsvirksomheten.....	63
<i>Stipendiat Hanne Sofie Logstein, Avdeling for petroleums- og energirett, Nordisk institutt for sjørett</i>	
Tidligere utgaver av MarIus .....	81
Bøker utgitt av Sjørettsfondet fra 1990.....	82

# Innholdsfortegnelse

FORORD .....	I
INNHOLDSOVERSIKT.....	II
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	III

## DEL I PRESENTASJON AV AVDELING FOR PETROLEUMS- OG ENERGIRETT.

1	INNLEDNING .....	2
2	ET TILBAKEBLIKK.....	2
3	PERSPEKTIVER.....	9
4	DAGENS TEMA .....	11

## DEL II STATLEG EIGARSKAP I PETROLEUMSVERKSEMDA I EIT STYRINGSPERSPEKTIV

1	INNLEIING .....	14
2	HYDRO .....	16
3	STATOIL.....	19
4	PETORO .....	22
5	OECD-NORMER FOR EIGARSKAPSUTØVING OG NORSK PRAKSIS .....	24
6	STATENS FORRETNINGSMESSIGE EIGARSKAP – REINERTSEN-UTVALET.....	27
7	AVSLUTNING .....	29
8	ETTERORD 1. MARS 2007.....	31



**DEL III STATLIG STYRING GJENNOM  
NETTOPERATØRER – EN FORVALTNINGSRETTLIG  
GRÅSONE?**

1	INNLEDNING.....	35
2	TO NETTOPERATØRER.....	37
3	GASSCOS TO HOVEDROLLER .....	39
4	STATLIG STYRING AV UTBYGGING AV GASSINFRASTRUKTUREN .....	43
4.1	Hvordan sikre samfunnsøkonomiske hensyn i utbyggingene? .....	43
4.2	Hvordan sikre videreutvikling? .....	46
5	STATNETT.....	48
6	AVSLUTNING.....	52

**DEL IV FORVALTNINGSRETTENS STILLING INNEN DE  
MONOPOLISERTE NETTSEKTORER. ER  
FORVALTNINGSRETTEEN PÅ RETRETT?**

1	HISTORIKK.....	56
2	MODERNE UTVIKLING AV NETTBUNDEN VIRKSOMHET .....	58
3	AVSLUTNING OG KONKLUSJONER .....	61

DEL V MYNDIGHETENES FORVALTNING AV  
SIKKERHETSREGELVERKET I  
PETROLEUMSVIRKSOMHETEN

1	INNLEDNING .....	64
2	UTFYLLINGEN AV REGELVERKET .....	65
2.1	Veiledningene til forskriftene .....	65
2.2	Tolkingsuttalelser .....	66
2.3	Samarbeidsfora .....	68
2.4	Reaksjoner, sanksjoner og andre virkemidler .....	69
3	REGELVERKET I ET RETTSKILDEMESSIG PERSPEKTIV ..	71
4	PRAKTISERINGEN AV REGELVERKET ILLUSTRERT VED TO SAKER .....	73
4.1	Samsoving og nattarbeid .....	73
4.2	Livbåtsaken .....	75
5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON .....	77
	TIDLIGERE UTGAVER AV MARIUS .....	81
	BØKER UTGITT AV SJØRETTSFONDET FRA 1990 .....	82



**Del I**  
**Presentasjon av Avdeling for**  
**petroleums- og energirett.**

Avdelingsleder, professor dr. juris Ulf Hammer,  
Nordisk institutt for sjørett

## 1 Innledning

Jeg vil i denne innledende presentasjonen først gi et tilbakeblikk over Avdelingens utvikling.<sup>1</sup> Mitt tilbakeblikk blir kun et sammendrag; det har ikke vært meningen å gi en fullstendig oversikt over alt som har skjedd på Avdelingen disse 25 årene. Deretter vil jeg vende blikket fremover og trekke opp noen perspektiver for fremtidig forskning. Til slutt vil jeg presentere dagens faglige tema, Strukturendringer i myndighetsutøvelsen innenfor energisektorene.

## 2 Et tilbakeblikk

Avdelingen ble offisielt opprettet 9. september 1981 for å drive forskning, undervisning og publisering innenfor petroleumsrett. Men den faglige virksomheten strekker seg tilbake til begynnelsen av 70-tallet. Allerede i 1973 ble det første seminaret i petroleumsrett avholdt. Tema var borerigger i rettslig belysning. På dette tidspunkt var petroleumsvirksomheten i sin pionerfase, og det var letevirksomheten som stod i fokus.<sup>2</sup> Flyttbare borerigger var sentrale i denne tidlige fasen av virksomheten. Instituttet så det som nyttig og interessant å belyse boreriggens rettslige status på bakgrunn av erfaringene fra sjøretten.<sup>3</sup> Dette var starten på en rekke med seminarer med temaer rundt borerigger. Samtidig begynte fem vitenskapelige assistenter å skrive avhandlinger om disse temaene,

---

<sup>1</sup> Dette tilbakeblikket er basert på Jubileumsheftet som ble utdelt på seminaret. Ansvarlig redaktør for dette heftet er Jorunn Birkedal.

<sup>2</sup> Men to store felt var allerede funnet (Ekofisk og Frigg).

<sup>3</sup> Sjur Brækhus' foredrag på det første seminaret het: Boreriggens rettslige status – særlig om forholdet til sjøretten.

hvilket i 1975 resulterte i boken *Borerigger i rettslig belysning* som ga forfatterne H.M. K. Gullmedalje.<sup>4</sup> I 1977 ble faget petroleumsrett opprettet ved det juridiske fakultet og i 1978 ble *Norsk petroleumsutvinning i rettslig belysning* publisert. Også forfatterne av denne boken (vitenskapelige assistenter) fikk H.M.K. Gullmedalje.<sup>5</sup>

Avdelingen startet opp med tre kontorer på Instituttets loft i Domus Media (Vestfløyen). Avdelingens leder ved den formelle opprettelsen i 1981 var Hans Jacob Bull. Det ble opprettet et veiledende og konsultativt råd for Avdelingen med representanter fra næringsliv og forvaltning som man hadde mye kontakt med.<sup>6</sup> Som del av Instituttet var Avdelingen fra starten finansiert av Universitetet og Nordisk Ministerråd. I tillegg kom et viktig eksternt bidrag fra oljeselskaper som drev virksomhet på norsk kontinentalsokkel.

I de første årene var det en gruppe større oljeselskaper som bidro.<sup>7</sup> Deretter overtok NIFO (Norsk Industriforening for Operatørselskaper). I 1989 ble OLF (Oljeindustriens Landsforening) dannet gjennom sammenslåingen av NIFO og NOAF (Norske Operatørselskapers Arbeidsgiverforening). Fra dette tidspunkt har OLF vært Avdelingens primære finansielle bidragsyter for så vidt angår petroleumsjuridisk forskning.

I forbindelse med etableringen ansatte man en kontorfullmektig og en bibliotekar for å bygge opp et spesialbibliotek med petroleums-

---

<sup>4</sup> Forfattere: Beyer, Jebens, Krokeide, Scheel og Ulfstein.

<sup>5</sup> Forfattere: Krohn, Kaasen, Lund, Rein og Sogn.

<sup>6</sup> Rådet hadde de første årene følgende sammensetning: Ekspedisjonssjef Knut Dæhlin, Olje- og energidepartementet, Administrerende direktør Svein Breivik, Nor-off A/S, Divisjonsdirektør Yngvar B. Heide, Elf Aquitaine Norge A/S, Direktør Kjell Woldseth, Oljeskattekontoret.

<sup>7</sup> Elf Aquitaine Norge, Esso Exploration and Production Norway, Norsk Hydro, Norske Shell, Phillips Petroleum Company Norway, Saga Petroleum, Den norske stats oljeselskap, Amoco Norway Oil Company, Total Marine Norsk, Mobil Exploration Norway.

rettslig og tilliggende litteratur.<sup>8</sup> Ellers var Avdelingen tett faglig integrert med resten av Instituttet. Både Erling Selvig og Hans Jacob Bull var sentrale ressurspersoner i forhold til forskning og undervisning.

Dette året (1981) var også et svært aktivt år i faglig henseende. Det ble utgitt en pensumbok i faget petroleumsrett, Innføring i petroleumsrett.<sup>9</sup> Videre arbeidet de fast ansatte (professorer og amanuenser) og en rekke vitenskapelige assistenter med forskningsprosjekter over en bred front; kontrakter i petroleumsvirksomheten, ansvars- og forsikringsspørsmål i kontraktene, sikkerhetsregulering, regulering av forsvarlig utnyttelse av petroleumsforekomster, og statlig styring gjennom Statoil.<sup>10</sup> Denne faglige bredden har vært et karakteristisk trekk ved Avdelingens faglige virksomhet. Man adresserer – i likhet med Instituttet – alle rettslige spørsmål som oppstår i forbindelse med en næringsvirksomhet. Det som særlig karakteriserer Avdelingen, er dens relativt tunge fokusering på forvaltningsrett (i forhold til Instituttets tradisjonelle fagområder). Her er det tale om en spesiell forvaltningsrett med fokus på statlig styring av petroleumsvirksomheten. I sine første år fokuserte Avdelingen mye på sikkerhetsregulering. Det resulterte blant annet i Knut Kaasens doktoravhandling i 1984.<sup>11</sup>

Avdelingen utviklet seg raskt. Faget kontrakter i petroleumsvirksomheten ble opprettet i 1985. Samme år flyttet Avdelingen til

---

<sup>8</sup> Kontorfullmektig: Jorunn Birkedal. Bibliotekar: Elisabeth Lindboe

<sup>9</sup> Forfattere: Bull, Krokeide, Kaasen, Selvig og Woldseth.

<sup>10</sup> Askheim, Tapper og Gisvold, Kontrakter i petroleumsvirksomheten, Oslo 1983. Arbeidet innbrakte forfatterne H.M.K. Gullmedalje. Vi nevner også Ola Mestad, Statoil og statleg styring og kontroll, Oslo 1985. Avhandlingen innbrakte forfatteren licensiatgraden.

<sup>11</sup> Knut Kaasen, Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten, Oslo 1984. Her kan også nevnes Hans Petter Gravers studie, Sikkerhetsstyring og reguleringsteknikk, Oslo 1983.

nye lokaler i Løkkeveien. Det var blitt for trangt på loftet. Avdelingen ble i Løkkeveien frem til 1993.<sup>12</sup> I denne perioden etablerte man Mobils forskningsprogram, basert på en finansieringsavtale med Mobil Exploration Inc.<sup>13</sup> Programmet fokuserte på samarbeid om petroleumsvirksomhet mellom oljeselskaper på norsk kontinentalsokkel, samt petroleumsbeskatning. Forskningsprogrammet førte til 15 større og mindre arbeider, hvorav et for doktorgraden<sup>14</sup> og et for licensiatgraden.<sup>15</sup> I denne perioden overtok Knut Kaasen ansvaret som daglig leder for Avdelingen, og Hans Jacob Bull tok sin doktorgrad på tredjemannsdekninger i forsikringsforhold. I denne avhandlingen er ansvarsregulering og ansvarsdekning i petroleumsvirksomheten viktige temaer.<sup>16</sup> Erling Selvig utga en pensumbok i petroleumsrett med bidrag fra en rekke forfattere.<sup>17</sup>

I 1988 ble Petroleumsjuridisk klubb opprettet. Klubben var ment som et uformelt ettermiddagseminar med et sosialt og faglig innhold. Klubben ble holdt i Avdelingens lokaler i Løkkeveien med litt vin og snacks i forkant. Det ble en god oppslutning om disse seminarene og man begynte etter hvert også å arrangere dem i OLFs lokaler i Stavanger.

I 1989 besluttet fakultetet å opprette et Senter for Europarett. Senteret ble i 1990 lagt til lokaler i Løkkeveien, der Avdelingen holdt til. Dette ble starten på et nært samarbeid mellom Avdelingen og Senteret, idet en rekke faglige temaer innenfor petroleumsretten kan belyses ut fra EF- og EØS-rettlige innfalls-

---

<sup>12</sup> Mens Avdelingen er i Løkkeveien ansettes Inger Hamre som bibliotekar. Hun har i alle senere år vært ansvarlig for både Avdelingens bibliotek og biblioteket til Senter for Europarett.

<sup>13</sup> Forskningsprogrammet startet 1. januar 1985. Programmet ble avsluttet i 1991.

<sup>14</sup> Jan Syversen, Skatt på petroleumsutvinning, Oslo 1991.

<sup>15</sup> Lars Olav Askheim, Lånefinansiering av petroleumsutvinning - risikofordeling og fleksibilitet, Oslo 1988.

<sup>16</sup> Hans Jacob Bull, Tredjemannsdekninger i forsikringsforhold, Oslo, 1988.

<sup>17</sup> Erling Selvig, Petroleumsrett til studiebruk, Oslo 1989.



vinkler, og omvendt. En av Avdelingens forskere, Finn Arnesen, tok sin doktorgrad på statlig styring og EØS-rettslige skranker.<sup>18</sup> Erasmus-programmet ble opprettet på fakultetet våren 1993, og et av kursene som ble tilbudt var petroleumsrett.<sup>19</sup> Forelesningene foregår hvert vårsemester og holdes på engelsk.

I 1993 flyttet Avdelingen tilbake til nyoppussede lokaler i Domus Media (Østfløyen). Knut Kaasen utga i 1994 sin kommentar til NF 92, et standardverk hva gjelder kontrakter i petroleumsvirksomheten.<sup>20</sup> Videre forsket man på tredjemanns bruk av innretninger, med fokus både på offentligrettslige og kontraktsrettslige aspekter.<sup>21</sup> Deretter startet Avdelingens første gassprosjekt i 1997, som omhandlet så vel kontraktsrettslige, forvaltningsrettslige og EØS-rettslige aspekter ved norsk gassalg. Dette resulterte i boken Norsk gassavsetning. Rettslige hovedelementer, Oslo 1998. Forfatterne var tre vitenskapelige assistenter og en advokat som arbeidet mye med rettslige spørsmål i tilknytning til gassalg.<sup>22</sup> Det praktiske perspektiv ble også ivaretatt ved at man etablerte en «tenkegruppe» (Gasstanken) med interne deltakere (fra Avdelingen) og eksterne deltakere (fra oljeselskapene). I denne gruppen presenterte forfatterne sine problemstillinger og fikk tilbakemeldinger.

På denne tiden ble det forskningsmessige fokuset utvidet til også å omfatte liberaliseringen av kraftmarkedet. Ulf Hammer tok doktorgraden på dette temaet.<sup>23</sup> Det forskningsmessige fokuset får nå et mer markedsrettslig perspektiv. Etter hvert kom også en rekke

---

<sup>18</sup> Finn Arnesen, Statlig styring og EØS-rettslige skranker, Oslo 1996.

<sup>19</sup> Erasmus-programmet er et utvekslingsprogram for studenter fra alle universitetene i Europa.

<sup>20</sup> Boken har siden kommet i ny utgave i 2006.

<sup>21</sup> Dagfinn Nygaard tar licensiatgraden på avhandlingen: Andres bruk av utvinningsinnretninger, Oslo 1997.

<sup>22</sup> Forfattere: Brautaset, Høiby, Pedersen og Michelet.

<sup>23</sup> Ulf Hammer, Tilrettelegging av kraftmarkedet, Oslo 1999.

vit.ass avhandlinger til å omhandle den nye reguleringen av kraftmarked og nettmonopol, både i et nasjonalt og europeisk perspektiv. Forskningsinnsatsen førte til at man i 2001 etablerte Energiprojektet, som er finansiert av bevilgninger fra Olje- og energidepartementet via Norges Forskningsråd (NFR). Dette prosjektet har finansiert tre stipendiater og en rekke vitenskapelige assistenter, og har så langt ført til at Henrik Inadomi tok phd.graden (den nye betegnelsen på dr. grad) i januar 2007.<sup>24</sup> Som følge av den sterke fokuseringen på kraftmarkedet ble avdelingen omdøpt til Avdeling for petroleums- og energirett.<sup>25</sup> Ulf Hammer har siden 2001 hatt ansvaret som daglig leder for Avdelingen.

På petroleumssektoren skjedde det i 2001 en større omorganisering av norsk gassvirksomhet (2001-reformen). Organiseringen og reguleringen av gassvirksomheten ble ved denne reformen tilpasset gassmarkedsdirektivet. Dette resulterte i Avdelingens andre gassprosjekt, Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett, Oslo 2005.<sup>26</sup> Det markedsrettslige perspektivet ble ytterligere forsterket ved et særlig fokus på kortsiktig gassalg. I denne forbindelse har det vært forsket på transport og kortsiktig salg av gass i viktige markeder nedstrøms, samt korttidskontrakter for salg av flytende naturgass (LNG).<sup>27</sup> Men det markedsrettslige perspektivet har ikke fortrenget forskningstemaer som stod sentralt ved Avdel-

---

<sup>24</sup> Henrik Inadomi, *Independent Power Projects in Developing Countries. Legal Investment Protection and Consequences for Development*. I januar 2007 leverte Odd-Harald Wasenden sin avhandling, *Om det finansielle kraftmarkedet, for bedømmelse til den juridiske doktorgrad*.

<sup>25</sup> Omtrent samtidig ble klubben omdøpt til Petroleums- og energijuridisk klubb.

<sup>26</sup> Forfattere: Karset, Kleppo Grøndalen og Lunne.

<sup>27</sup> I desember 2006 leverte Sondre Dyrland sin avhandling, *Det nye gassmarkedet – om standardkontrakter for kortsiktig gassalg i Europa og USA, til bedømmelse for den juridiske doktorgrad*. Han har vært ansatt på Senter for Europarett, men har vært faglig tilknyttet Avdelingen.

ingens opprettelse. Et eksempel er sikkerhetsregulering. På bakgrunn av økte bevilgninger fra OLF ble Sikkerhetsprosjektet etablert våren 2006 ved ansettelse av en ny stipendiat.<sup>28</sup>

Et siste utviklingstrekk er at Avdelingen de senere år har startet forskning på regulering i skjæringspunktet mellom energi og miljø. I 2003 innledet Avdelingen et samarbeid med Miljørettsgruppen på Institutt for Offentlig rett. Det resulterte i et forskningsprosjekt hva gjelder den offentligrettslige reguleringen av injeksjon av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel. Fakultetet etablerte i 2005 en forskergruppe, Naturressursgruppen, med representanter for flere institutter som skal drive frem forskning i skjæringspunktet mellom energirett, miljørett og statisk tingsrett (fast eiendoms rettsforhold). Nordisk Institutt for Sjørett er vertsinstittutt for denne gruppen. Man har høsten 2006 ansatt en stipendiat på Avdelingen som forsker på reguleringen av nye markedsinstrumenter (grønne sertifikater, klimavoter mv) for å fremme utvikling av fornybar energi og reduserte utslipp av klimagasser.<sup>29</sup> Og man forsker videre på ulike rettslige aspekter ved injeksjon av CO<sub>2</sub>.

Avdelingen har i alle år opprettholdt et bredt kontaktnett inn mot praktiserende jurister i selskaper, advokatfirmaer og forvaltning. Kontakten har ført til en omfattende foredragsvirksomhetsomhet i form av klubber og seminarer. Det bør også nevnes at Avdelingen har utviklet et kontaktnett internasjonalt. Instituttet (ved Avdelingen) er medarrangør av det årlige europeiske energirettseminaret i Noordwijk. Man deltar også i en internasjonal forskergruppe (Academic Advisory Group) som er med å tilrettelegge seminarer innenfor International Bar Association (IBA). I begge (de nevnte) sammenhenger bidrar representanter fra Avdelingen jevnlig til internasjonale bokprosjekter.

---

<sup>28</sup> Se nærmere pkt. 3 nedenfor.

<sup>29</sup> Denne stipendiaten er finansiert av midler fra Norges Forskningsråd.

Samlet sett karakteriseres Avdelingen gjennom alle disse 25 år ved et ungt og dynamisk forskermiljø som har levert en imponerende og til dels banebrytende produksjon. De har mottatt veiledning fra erfarne forskere på Instituttet.<sup>30</sup> Forskingen har foregått i stor bredde ut fra både offentligrettslige, privatrettslige og EØS-rettslige innfallsvinkler. Den har vært preget av dynamisk utvikling, godt tilpasset aktuelle problemstillinger i tiden. Men samtidig har man beholdt en klar retning og profil med vekt på en funksjonell tilnærming til rettsstoffet.

En status pr. november 2006: I løpet av 25 år har 128 personer hatt sitt arbeidssted på Avdelingen, en del i faste og en del i midlertidige stillinger. Det har blitt delt ut 3 H.M.K. Gullmedaljer med petroleumsrettslig tema. Tre personer har tatt licensiatgraden og 6 personer har tatt doktorgraden. Det har blitt publisert 118 artikler i MarIus med petroleums- og energirettslige emner. Avdelingens ansatte har publisert 25 bøker innen petroleums- og energirett.

### 3 Perspektiver

Avdelingens langsiktige forskningsstrategi er basert på tre «søyer». Vi taler her om en angivelse av hovedsatsningsområder; dette utelukker ikke forskning på andre spennende temaer som måtte dukke opp (hvilket garantert vil skje).

For det *første* tar vi sikte på å forske videre på energimarkedsretten. Avdelingens parallelle satsing på gassmarked og kraftmarked skyldes at vi ser en klar reguleringsmessig konvergens mellom de to markeder. Dette har senest kommet til uttrykk i Rådets nye direktiver for gassmarkedet og kraftmarkedet, som ble vedtatt samtidig sommeren 2003 og som i sitt innhold er meget like. De suppleres av to forordninger for henholdsvis adgang til kraftnett for

---

<sup>30</sup> I de senere år har man også kunnet trekke på verdifull veiledningskapasitet på Senter for Europarett.

grenseoverskridende krafthandel og adgang til gasstransmisjonsnett. De nye direktivene og forordningene tar sikte å tilrettelegge for *ett* indre energimarked i Europa. De danner grunnlaget for etableringen av en europeisk energimarkedsrett. Det er Avdelingens målsetting å være i den forskningsmessige fronten på dette området. Denne satsingen vil skje i et nært samarbeid med Senter for Europarett.

For det *annet* tar vi sikte på å utvikle kompetansen på interaksjonen mellom energi og miljø. Også her står man overfor en reguleringsmessig konvergens. Det er interessant å merke seg at markedsinstrumenter peker seg ut som sentrale virkemidler innenfor dette området (markeder for grønne sertifikater, markeder for klimavoter mv). Her kan Avdelingen bygge videre på sin kompetanse fra energimarkedene. Også forskning på rettslige aspekter ved injeksjon av CO<sub>2</sub> kan nevnes her. Satsingen på energi/miljø vil skje i et nært samarbeid med Naturressursgruppen.

For det *tredje* har vi etablert et sikkerhetsprosjekt i samarbeid med Instituttets Avdeling for Sjørett.<sup>51</sup> Tanken er at en stipendiat og en vitenskapelig assistent innenfor hver avdeling, til sammen fire forskere, skal analysere sikkerhetsreguleringen innenfor de respektive sektorer, og forholdet mellom de respektive sikkerhetsreguleringer. Sentrale satsningsområder på petroleumssektoren vil være sikkerhetsnormering i form av funksjonskrav (med tilhørende veiledninger), forholdet til flytende og undersjøiske innretninger (som blir stadig mer utbredt), forholdet til landregler (ettersom mer og mer av petroleumsvirksomheten foregår på land), og forholdet mellom ulike tilsynsorganer.

---

<sup>51</sup> Instituttet har nylig fått midler fra NFR til å forske på sjøsikkerhet, med særlig vekt på Nord-områdene.

## 4 Dagens tema

Vi har valgt et gjennomgående tema for dagen: Strukturendringer i myndighetsutøvelsen innenfor energisektorene. Temaet er ikke tilfeldig valgt.

For det første har vi valgt statlig styring som tema. Da Avdelingen ble dannet, innførte den et nytt viktig element i Instituttets forskning. Dette elementet var statlig styring av petroleumsressursene.<sup>32</sup> Siden har styringsperspektivet vært et karakteristisk trekk ved Avdelingen. Og man har beholdt dette perspektivet etter hvert som forskningen har beveget seg inn i energimarkedsretten, herunder EØS-retten, og i interaksjonsområdet mellom energi og miljø.

For det andre har vi valgt et tema som reiser felles problemstillinger i petroleums- og kraftsektoren. Begge sektorer har i de senere år gjennomgått store markedsreformer. Markedsreformene har klare likhetstrekk. Det som særlig karakteriserer dem er en omorganisering av statens rolle i sektorene, særlig gjennom dannelsen av uavhengige systemoperatører. Videre har man etter hvert fått et stort tilfang av ny regulering som gjennomfører EØS-avtalens direktiver og forordninger på energiområdet. Omorganiseringen og nyreguleringen reiser i sin tur prinsipielle problemstillinger hva gjelder forvaltningsrettens stilling innenfor de aktuelle sektorer. Og i begge sektorer er staten en stor eier. Gitt den senere tids politiske signaler om betydningen av statlig eierskap, oppstår spørsmål om statlig eierstyring som supplement til statens styring som regulator.

Vi ønsker dere alle et inspirerende og lærerikt seminar!

---

<sup>32</sup> Se pkt. 2 foran.



# **Del II**

## **Statleg eigarskap i petroleums- verksemda i eit styringsperspektiv<sup>1</sup>**

Professor dr. juris Ola Mestad,  
Senter for europarett

---

<sup>1</sup> Manuskript til innlegg på seminar ved 25-årsfering av Avdeling for petroleums- og energirett 14.11.06. Som kjent har Statoil og Hydro deretter gjort framlegg om å fusjonere Statoil med Hydros petroleumsaktivitetar. Manuskriptet er ikkje omarbeidd på grunnlag av det, men nokre tilleggsmærknader er tatt inn i notane og på slutten.



## 1 Innleiing

Når ein taler om statleg eigarskap i petroleumsverksemda, er det konstitusjonelle utgangspunktet Grunnlova § 19: «Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Stortinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade.»

Staten har store eigarinteresser i petroleumsverksemda. Utgangspunktet i petroleumslova § 1 er at staten har «eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster»,<sup>2</sup> men denne eigedomsretten er ikkje temaet her. Den blir alltid brukt til å tildele utvinningsløyve, i medhald av petroleumslova § 3-3, til interessentskapsgrupper. Typiske deltakarar i desse gruppene er selskap der staten er stor eller dominerande aksjeeigar, som Norsk Hydro ASA og Statoil ASA. I tillegg blir andelar formelt tildelt SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement), altså at staten sjølv blir sitjande med direkte deltakarandel i interessentskapa, jfr. § 11-1 første ledd. Slike andelar blir forvalta av Petoro AS, som er eit heileigd statsaksjeselskap.

Hovuddelen av petroleumsverksemda i desse selskapa skjer på eller med utgangspunkt i norsk sokkel under utvinningsløyve tildelt i medhald av petroleumslova. Petoro er pålagt berre å ha andelar på norsk sokkel medan Statoil og Hydro gjennom mange år har bygd ut aktivitetar også i fleire andre land.

Det er altså i alt tre selskap som driv med petroleumsproduksjon der staten er investert: SDØE/Petoro, Statoil og Hydro. I Hydro eig staten direkte 43,8 % (og i tillegg 3,7 % gjennom Folketrygdfondet) og i Statoil 70,90 % (pluss Folketrygdfondet 1,12 %). Hydro og Statoil er fullt integrerte oljeselskap, mens Petoro ikkje har høve til

---

<sup>2</sup> Lov 1996 nr. 72

å utøve operatørskap og derfor berre kan opptre som «menig» deltakar i interessentskapa.

For å få eit fullstendig bilete av eigarskapsinteressene den norske stat har i petroleumindustrien må ein i tillegg til eigarskap i petroleumproduksjon nemne eigarskap i røyrleidningstransport på og frå norsk sokkel gjennom Gassled. I røyrleidningssystemet eig SDØE 38, 245 %, Statoil 20,180 % og Hydro 11,620 %. Dersom ein konsoliderer dette med statlege eigarandelar i Statoil og Hydro eig staten over 57 % av røyrleidningssystemet på 6600 km.<sup>3</sup> Røyrleidningstransporten blir forvalta gjennom eit anna 100 % statseigd aksjeselskap, Gassco AS. I tillegg kjem reine statlege finansielle plasseringar i petroleumrelaterte aksjar gjennom Statens pensjonsfond – Utland.

Her skal vi sjå på dei tre selskapa Hydro, Statoil og Petoro med utgangspunkt i den nyare nasjonale og internasjonale diskusjonen om utøving av offentleg eigarskap. Grunnleggjande sett har det skjedd eit skifte av tyngdepunkt over tid i den funksjonen det statlege eigarskapet i petroleumsvirksemda har vore meint å ha. Alle dei tre selskapa der staten er storeigar har vore vurdert og til dels brukt som statlege *reiskapar* i utviklinga og styringa av petroleumsvirksemda utover det å skaffe staten inntekter. Men i seinare tid har det skjedd det som nokon kanskje vil kalle normalisering, altså at eigarformålet i større grad i prinsippet liknar privat eigarskap. Men det er likevel grunnleggjande skilnader mellom dei tre selskapa der staten er storeigar. Vi skal nedanfor sjå på relevante delar av utviklinga av alle tre før vi tar opp nokre aktuelle spørsmål i dag. Her er nemleg ein samanheng.

Sett frå statens side er det underleggjande spørsmålet heile tida om korleis ein oppfyller kravet i Grunnlova § 19 om at stats-eigedom skal bli brukt på den «for Almenvæsenet nyttigste Maade». Og då vil det ikkje alltid berre vere tale om direkte økonomisk avkastning.

---

<sup>3</sup> Gjennom Statoil 14,307 % og Hydro 5,089 %, i alt 57,641 %.

## 2 Hydro

Dersom vi tar dei etter alder, kjem Norsk Hydro først. Hydro var 100 år i 2005 og er i omsetning Noregs nest største selskap. Det som først interesserer oss er den rolla Hydro i ein periode var tiltenkt, og sjølv tenkte seg, som ein statleg reiskap i den framveksande norske petroleumsverksemda.

I november 1970 formulerte Torvild Aakvaag, på den tid leiar for oljeverksemda i Hydro, at Hydro skulle bli «statens redskap i utviklingen av norsk oljevirsomhet».<sup>4</sup> Samtidig kjøpte Borten-regjeringa i løyndom staten opp frå 47.72 til 51 % av aksjane i Hydro slik at staten vart majoritetsaksjonær. Majoritetsposisjonen varte ved til Hydro fusjonerte med Saga i 1999, då den vart utvatna til 43 %.<sup>5</sup> I det nye verket Hydros historie er det ikkje avklart kor initiativet til oppkjøpet i 1970 kom frå, men det blir sagt at det kan ha kome frå Hydros mektige generaldirektør Johan B. Holte.<sup>6</sup>

Ideen om Hydro som den statlege reiskapen i petroleumsverksemda hadde særleg forankring i Høgre. I Arbeidarpartiet og somme mellomparti var det ønske om eit *heileigd* statsaksjeselskap. Statoil vart då oppretta med konstituerande generalforsamling 18. september 1972.<sup>7</sup> Det må likevel vere riktig å seie at Hydro i den komande perioden med oppbygging av norsk petroleumsindustri fekk ein privilegert posisjon, men ikkje så privilegert som Statoil. Også det private Saga Petroleum vart privilegert i eit tredelt oppsett med eit statleg, eit halvstatleg og eit privat norsk oljeselskap.<sup>8</sup> Og

---

<sup>4</sup> Pål Thonstad Sandvik i Hydros historie 1905-2005 (2005)[heretter Hydros historie] bd. 2 s. 319 med note 1

<sup>5</sup> Sjø Einar Lie i Hydros historie bd. 3 s. 415

<sup>6</sup> S.st. s. 323

<sup>7</sup> Sjø Ola Mestad: Statoil og statleg styring og kontroll (1985) s. 63ff

<sup>8</sup> Slik og Sandvik i Hydros historie bd. 2 s. 334

det er petroleumsvirksemda som har gjort Hydro til den «giganten i norsk næringsliv» som det er i dag.<sup>9</sup>

At Hydro ikkje blei og ikkje blir oppfatta som ein statleg styringsreiskap framgår òg av at aksjeposten i Hydro blir forvalta av Nærings- og handelsdepartementet, ikkje av Olje- og energidepartementet, slik som Statoil-aksjane og Petoro. Men børsnoterte Hydro med si blanding av mange mindre private og ein stor statleg eigar har likevel krav på interesse som bakgrunn for korleis ein i dag skal analysere situasjonen i det børsnoterte og delprivatiserte Statoil. Særleg interesse påkaller striden om styrevalet i 1977, der motsetningane m.a. stod mellom staten, administrasjonen i Hydro, dei tilsette og dei andre aksjeeigarinteressene.<sup>10</sup>

Bakgrunnen for striden låg i eit ønske frå regjeringa i 1976 om at bedriftsforsamlinga i Hydro skulle velje inn tidlegare industriminister Ingvald Ulveseth (Ap.) som styremedlem. Dei aksjonærvalde medlemene av bedriftsforsamlinga vart kalt inn til den nye industriminister Bjartmar Gjerde (Ap.) og fekk beskjed om at det var avgjort ved kongeleg resolusjon at ein utpeika medlem av styret skulle gå ut til fordel for Ulveseth. Dette vart det motstand mot og det vart påpeikt at det var opp til bedriftsforsamlinga, ikkje regjeringa, å velje styremedlemer. Avslutninga vart, forbløffande nok, at Ulveseth ikkje kom inn i styret.

Året etter, i november 1977, vedtok regjeringa m.a. å kaste alle aksjonærvalde medlemmer av bedriftsforsamlinga. Dette skjedde og alt låg tilsynelatande til rette for at bedriftsforsamlinga skulle velje inn som ny styremedlem Hakon Sandvold frå statsselskapet ÅSV, og halde på styreleiar Preben Munthe. Men rett etter valet til be-

---

<sup>9</sup> Sandvik i Hydros historie bd. 2 s. 319

<sup>10</sup> Sjø Lie i Hydros historie bd. 3 s. 37-43 og s. 299-300 og Benedikte B. Bjørn i Odd Biller m.fl. (red.): Industribygging og rettsutvikling. Juridisk festskrift i anledning Hydros 100-årsjubileum (2005), på s. 486-488

driftsforsamlinga, og før den hadde valt styre, erklærte generaldirektør Holte at han ville gå av som generaldirektør og i staden gå inn i styret som formann. Det medførte at den sitjande formannen Preben Munthe som var industriministerens kandidat, måtte gå ut. Etter eit svært sterkt press frå ein del av dei private aksjonærane, frå borgarleg politisk hald, og ikkje minst frå tilsettere representantane i bedriftsforsamlinga, vart sluttresultatet at staten og bedriftsforsamlinga følgde Holtes plan.

Ein del av dette presset var initiativet til å stifte «Aksjonærforeningen Norsk Hydro». Opptaket vart gjort av administrerande direktør Johan Melander i Den norske Creditbank, i samforstand med Johan B. Holte. I initiativet vart det argumentert med at ein i Hydro måtte akseptere spelereglar som fullt ut respekterte interessene til dei 49 % private eigarane. Seinare kom aksjonærforeninga til forståing med staten om at to av styremedlemene skulle representere dei private norske aksjonærane, og statsråden var einig i at staten skulle syte for partipolitisk spreining mellom sine representantar om lag i tråd med mandatfordelinga i Stortinget. Sidan 1977 skal praksis ha vore i tråd med dette, også etter at valkomité vart oppretta i 2002.<sup>11</sup> Denne balanseordninga er det som gjerne har blitt kalt Hydro-modellen.

Hydros styre har pr. i dag 9 medlemmer, 6 aksjonærvalde og 3 valde av og mellom dei tilsette.

Eit siste eksempel frå Hydros nære historie på spørsmål som kan reisast om forholdet mellom eigar og styre, gjeld den avtalen Hydro inngjekk i september 2005 om kjøp av oljeselskapet Spinnaker

---

<sup>11</sup> Lie i Hydros historie bd. 3 s. 300. Aksjonærforeninga, som synest formelt å vere oppretta i 1978, men som spelte inn i striden hausten 1977, oppløyste seg sjølv på årsmøtet i 2004 sidan målet var gjennomført og valarbeidet overtatt av valkomiteen, sjå Benedikte B. Bjørn i Odd Biller m.fl. (red.): Industribygging og rettsutvikling. Juridisk festskrift i anledning Hydros 100-årsjubileum (2005), på s. 488

Exploration Company, som særleg har virksomma i Mexico-gulven, for ein så stor sum som USD 2,45 mrd.<sup>12</sup> Var det ein så stor og viktig transaksjon at staten som storeigar burde ha blitt informert på førehand? Og korleis ville det stilt seg dersom staten var majoritetseigar?

### 3 Statoil

Statoil vart som nemnt skipa i 1972, og bygde seg raskt opp med utgangspunkt i tildelte gunstige posisjonar i dei ulike konsesjons-tildelingsrundane. Statoil er i dag Noregs største selskap målt i omsetning. Eg skal ikkje her gå gjennom suksesshistoria utover eit par trekk.

I første halvdel av 1980-talet kom særleg Høgre til at avkastninga frå andelar i Nordsjøen ville gi Statoil for mykje pengar, som reelt tilhørde staten. Frå 1985 vart dermed Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) oppretta, som ei «vengeklipping» av Statoil. *Forvaltninga* av desse andelane låg framleis til Statoil, men kostnader og inntekter vart ført brutto inn og ut mellom statskassa og Statoil og gjekk ikkje inn i Statoils rekneskapar.

I 2001 vart det vedtatt at staten skulle selje ut ein del av aksjane i Statoil, altså ei delprivatisering.<sup>13</sup> Statoil vart med dette eit børsnotert allmennaksjeselskap (ASA). Samstundes, frå 18. juni 2001, vart forvaltninga av SDØE overført til det nyoppretta Petoro AS. Dette var ein konsekvens av at Statoil ikkje lenger var eit statsaksjeselskap der staten formelt hadde all kontroll. Selskapsrettsleg gjeld særreglane for statsallmennaksjeselskap i asal. §§ 20-4 – 20-7 berre for heileigde selskap.

---

<sup>12</sup> Pressemelding 19.09.05 på [www.hydro.com](http://www.hydro.com)

<sup>13</sup> Grunnlaget er St.prp.nr. 36 200-2001 Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE, av 15.12.00.

I samband med delprivatiseringa vart det i prospektet for aksjeteikning gitt ei orientering om det framtidige forholdet mellom Statoil og staten. Her tar ein som utgangspunkt at staten tar sikte på å eige meir enn to tredelar av selskapet og dermed ha fleirtal til å endre vedtektene. Etter dette heiter det:

«Staten har gitt uttrykk for at den – som en av flere aksjonærer – vil konsentrere seg om saker som knytter seg til avkastning på kapital og utbyttepolitikk, med vekt på langsiktig utvikling av lønnsom virksomhet og verdiskaping for alle aksjonærer.»<sup>14</sup>

Det er i prospektet ikkje sagt noko om andre særlege statlege omsyn som staten ønskjer å vareta gjennom sitt eigarskap i Statoil. Målet med eigarskapet framstår dermed som svært på linje med det ein ville tru at andre private storeigarar ville ha. Det einaste andre punktet i prospektet som er av særleg interesse, gjeld avsetningsstrategien for all stateleg petroleum, som vi kjem tilbake til straks.

Sjølv om forvaltninga av SDØE-andelane generelt er overlata til Petoro, følgde ikkje omsetninga av statens løpande andel av produsert olje og gass med i overføringa. Før privatiseringa av Statoil i 2001, og på grunn av den, vart Statoils vedtekter endra slik at avsetning av statens petroleum formelt vart pålagt Statoil og det vart vedtatt i generalforsamling ein særskild avsetningsinstruks for samla sal av petroleum frå Statoil og SDØE. I Statoils vedtekter er det fastsett følgjande:

§ 10 Selskapet skal forestå avsetningen av statens petroleum som produseres fra statens deltagerandeler i utvinningstillatelser på norsk kontinental sokkel (SDØE), samt petroleum som erlegges som produksjonsavgift i henhold til lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72.

Selskapets generalforsamling kan med alminnelig flertall fastsette instruks for avsetningen.»

---

<sup>14</sup> Prospekt datert 25.05.01 s. 129

Med grunnlag i dette er Avsetningsinstruksen vedtatt og den fyller ein viktig funksjon for Statoil, og i forholdet mellom Statoil og Petoro. Formelt får Statoil kjøpe all olje og NGL (våt-gass) med sikte på vidareasal, medan all statleg gass blir seld av Statoil *på vegner av SDØE*.<sup>15</sup>

I sitt nyaste strategidokument, vedtatt hausten 2006, kjem Statoils sjølvoppfatning til uttrykk. Det heiter der i punkt 2. «Dagens ståsted – solid fotfeste», at Statoil m.a. på kort tid har gjennomgått ulike utviklingstrinn. Eit av dei blir sagt å vere: «fra å være et privilegert selskap på norsk sokkel til å konkurrere på likeverdige vilkår». Det kan vere riktig å seie at dette er skjedd langt på veg, men den fordel som ligg i å kunne avsetje så store gass- og oljevolum som det som tilhøyrer SDØE pluss royaltjolje, i tillegg til eigen produksjon, må absolutt vere «privilegert». Det framgår seinare i strategidokumentet at omsetningsvolumet Statoil har, er rekna som eit viktig fortrinn.<sup>16</sup> Av dette volumet er ein stor del direkte frå staten. Dette privileget er nettopp grunnlagt i det statlege eigarskapet og optimaliseringa av det. Ingen andre selskap deltar i omsetninga av den direkte statlege andelen av petroleumproduksjonen.

Sjølv om den statlege eigardelen no er ulik i Hydro og Statoil er det sannsynleg at det som har vore kalt Hydro-modellen i balansen mellom statleg og private aksjeeigarar i større grad vil måtte gjennomførast også for Statoil. Dei to selskapa står likevel i feire samanhengar i ulike situasjonar i forhold til staten. Til dømes viser episoden med styreleiarvalet i Statoil våren 2006 at heilt som i eit vanleg privat aksjeselskap, eller i Hydro, er situasjonen ikkje.

---

<sup>15</sup> Ei orientering om innhaldet av avsetningsordninga er gitt i Prospekt datert 25.05.01 s. 130-131.

<sup>16</sup> Statoil strategi. Høsten 2006, på Statoils heimeside. Formålet med notatet er ”å beskrive Statoils strategiske plattform”.



Valkomiteen gjorde framlegg om Johan Fredrik Odfjell som ny styreleiar. Dette var altså godtatt av statens medlem i valkomiteen og skulle visstnok vere klarert av fagstatsråden. Like fullt vart kandidaturet så omstridd og den offentlege støtta frå regjeringa deretter så svak at Odfjell trekte seg.<sup>17</sup> I dette tilfellet var altså kandidaten godtatt både frå representantar for det private eigarmiljøet og frå staten.

Statoil har for tida 10 styremedlemer, 3 av desse er tilsettvælde.

Det er elles eit forbausande samanfall i tid mellom børs-introduksjonen av Statoil og den skandalesaka som starta med samtalar med ein som i saksdokumenta blir omtalt som ein «Iranian Official». Dei fann stad våren 2001 med etterfølgjande besøk i Stavanger i august 2001 og inngåing av «konsulentavtale» i januar 2002. Denne korrupsjonssaka frå Iran er vel den største skandalen i Statoils historie og førte m.a. fram til forlik om bøtlegging med USD 10,5 mill. den 13. oktober i år.<sup>18</sup> I tillegg måtte m.a. administrerande direktør gå av på grunn av behandlinga av saka. I utviklinga av Statoil illustrerer saka dei nye utfordringane og risikoane som ein står overfor ved petroleumsverksemd i nye og framande område av verda.

## 4 Petoro

Petoro er det einaste *statsaksjeselskapet* av desse tre, og er i tillegg regulert av særreglar i petroleumslova kap. 11, som er kalt «Forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement». Petoro har sommaren 2006 hatt femårsjubileum.

---

<sup>17</sup> Sjå pressemeldingar 26.05.06 og 31.05.06 på [www.statoil.com](http://www.statoil.com)

<sup>18</sup> Sjå United States of America. Before the Securities and Exchange Commission. Securities Exchange Act of 1934. Release No. 54599/October 13, 2006, der også dei nemnde faktaopplysningane er inntatt.

Frå statsrettsleg og konkurranserettsleg synsvinkel er kanskje Petoro det mest interessante selskapet av dei tre. Det står i ein uvanleg rettsleg posisjon og har oppgåver som ikkje er kjent frå andre land eller andre bransjar. Det er ei nyskaping, oppstått som konsekvens av ønsket om å delprivatisere Statoil.

Eit paradoks ligg i at Petoro, som er omfatta av dei mest spesielle reglane, samstundes har den mest «bedriftsøkonomiske» orienteringa. Petoro skal syte for at staten får mest mogeleg igjen for sine direkte investeringar i petroleumsvirksemda. Dette vil ein gjere på to måtar: ved å prøve å halde utbyggings- og driftskostnader nede, og ved å prøve å optimalisere salsinntekter på statens hand.

Det første kan i prinsippet skje både ved porteføljetilpassing og ved introduksjon av kostnadsreducerande tiltak i form av ny teknologi og samdrift over feltgrensene. Det andre kan skje gjennom Petoros overvaking av Statoils oppfølging av Avsetningsinstruksen, særleg i forhold til sal av gass. Begge desse områda kan ein tenkje seg vil kunne føre til styringsutfordringar i forhold til Olje- og energidepartementet.

Porteføljetilpassing synest vere eit område der det skjer lite. Men dersom ein tok perspektivet som ein tung *privat* eigar, à la Jens Ulltveit-Moe eller Kjell Inge Røkke, ville ha tatt, ville det vere svært naturleg at staten la opp til porteføljetilpassing for å rydde opp i den teigblandinga på sokkelen som norsk petroleumspolitikkk har ført til.

I forhold til å vere ein pådrivar for introduksjon av ny kostnadssparande teknologi ser det ut til å vere ei opplagt rolle for Petoro, om ein skal døme ut frå årsrapportar og andre meldingar.

I forhold til Avsetningsinstruksen vil den ulike eigarfordelinga og ulike nedstraumsinteresser mellom statens eigne direkte andelar i SDØE og Statoils portefølje kunne føre til at Petoros syn om kva som er mest optimalt for staten avvik frå det Statoil som selskap helst ville ønskje seg. Her har kanskje motsetningane vist seg å vere

større enn ein førestilte seg då ideen om felles avsetning vart unnfanga og grunnlagt med konkurranserettslege betraktningar i 2000/2001. Men det vil vel jamvel vere slik at desse motsetningane vil kunne bli større etter som tida går og Statoils og statens portefølje utviklar seg ulikt.

Petoro er finansiert direkte over statsbudsjettet kvart år fordi selskapet ikkje har eigne inntekter. Det får t.d. ingen andel av forvaltninga av SDØE-porteføljen. Sjølv om Petoro er eit aksjeselskap og dermed eit sjølvstendig rettssubjekt med eige styre, gir den særeigne finansieringsmåten eigaren eit heilt anna grunnlag for å gi styringssignal i samband med løyvingane og elles i styringsdialogen som ein har med institusjonar som får løyvingar direkte over statsbudsjettet. Som kjent gir den direkte kontroll med pengestraumen eit taktisk-praktisk sterkt utgangspunkt for påverknad.

## **5 OECD-normer for eigarskapsutøving og norsk praksis**

Vi går så over til nokre generelle tverrgåande spørsmål. Det har i seinare år vore store internasjonale debattar om eigarskap og selskapsleiing i aksjeselskap generelt («corporate governance»), og om statleg eigarskap i industri og anna næringsliv spesielt. Begge delar er prinsipielt svært interessant i Noreg, som har så store statlege eigarinteresser i aksjeselskap som driv med olje og gass. Som eit resultat av desse debattane om selskapsstyring vart det i OECD i april 2005 fastsett OECD-retningslinjer for selskapsstyring av statseigde føretak (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises). Dei inneheld seks hovudretningslinjer med underretningslinjer (sub-Guidelines) og forklarande merknader.

Gjennomgåande er retningslinene prega av ønske om ryddig rollefordeling og at konkurranseomsyn ikkje blir forstyrra, men dei gir òg føringar for organiseringa av den statlege eigarskapsutøvinga. Nokre av dei er særleg interessante i forhold til petroleumsverksemda.

Det gjeld for det første retningsline I.A:

«There should be a clear separation between the state's ownership function and other state functions that may influence the conditions for state owned enterprises, particularly with regard to market regulation.»

I dei utdjupe merknadene seier OECD at gjennomført administrativt skilje mellom ansvaret for eigarskap og marknadsregulering er derfor «a fundamental prerequisite for creating a level playing fields for SOEs and private companies and for avoiding distortion of competition».<sup>19</sup>

Den norske organiseringa av eigarskapsutøvinga for Statoil og Petoro, som er lagt til Olje- og energidepartementet i staden for til Nærings- og handelsdepartementet saman med t.d. Hydro, er i strid med denne retningslina. Den norske organiseringa legg vel nettopp opp til at fagdepartementet skal kunne samordne dei ulike norske *sektor*interessene i petroleumssektoren, utan omsyn til om den rettslege forma er utøving av forvaltningsrettslege funksjonar i medhald av petroleumslova eller eigarskapsfunksjonar som aksjeeigar.

OECD tilrår for det andre òg uttrykkjeleg at eigarskapsutøvinga bør skje gjennom sentralisering av eigarskapsfunksjonen (II.D). Dette ville innebære at eigarskapet i Statoil og Hydro skulle utøvast av same organ.

---

<sup>19</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises s. 18

Eit tredje interessant prinsipp i retningslinene er kravet om lik informasjon til alle aksjeeigarar (III.). Dette synest å avskjere eit selskap med dominerande statleg aksjeeigar frå å konferere med den store eigaren før ein går ut med informasjon til alle. I forhold til børsnoterte selskap vil vel det i tillegg følgje av krav frå børsen om offentleggjering av informasjon.

Dette kravet synest å stå litt i strid med det som generelt blir uttrykt i Statens eierberetning 2004 frå Næringsdepartementet. Det er der sagt:

«Utover møtene i selskapsorganene er det også løpende kontakt mellom staten som eier og ledelsen av selskapene *på linje med hva som gjelder for andre viktige eiere eller eiergrupperinger*. Dette skjer normalt i form av kvartalsvise møter der selskapene redegjør for sine resultater, og der departementet gir uttrykk for sine synspunkter bl a til avkastning og utbyttensnivå. Slike møter er basert på informasjonen som skal være tilgjengelig for alle aksjonærer og staten krever i kraft av sin eierrolle ikke tilgang til informasjon utover dette. For øvrig deltar statens representanter på selskapenes presentasjoner sammen med øvrige investorer og analytikere. Ellers vil det være kontakt ved behov. I tillegg kan det være behov for annen kontakt og oppdatering i saker av betydning. Slik kontakt ses som en forutsetning for at departementet kan utøve eierrollen på en forsvarlig måte, være forberedt til behandlinegn på generalforsamlingen og forberede de sakene som må forelegges Stortinget» (utheva her).<sup>20</sup>

Prinsippet om lik informasjon inneber at ingen aksjeeigarar skal få meir informasjon enn andre. Det legg den omtalte praksisen tilsynelatande heller ikkje opp til. Men det er klart at her går ei fin grense i forhold til avklarande svar på spørsmål som vert reist i slike møte. Og den store aksjeeigar som får ha møte med selskapsleiinga jamleg får òg eit heilt anna høve til å gi uttrykk for sine oppfatningar enn den aksjeeigar som berre får høve til å gjere det i generalforsamling, eller eventuelt i form av brev til selskapet.

---

<sup>20</sup> NHD: Statens eierberetning 2004 s. 33

Det siste OECD-prinsippet som det er grunn til å nemne, er at eit selskap med stor statleg aksjeeigar bør ha eit sterkt og uavhengig styre, som står støtt både i forhold til eigarar og administrasjon.<sup>21</sup> Det blir særleg nemnt at dette er viktig fordi eigarskapsorganet, eller jamvel regjeringa sjølv, kan bli freista til å bli «too involved in strategic issues», som presumptivt ikkje er deira oppgåve. Eit slikt prinsipp er kanskje ikkje like treffande for dei store selskapa i oljesektoren der regjeringa iallfall vil ha nokre strategiske oppfatningar. Prinsippet høver best når avkastning er einaste mål med eigarskapet.

## **6 Statens forretningsmessige eigarskap – Reinertsen-utvalet**

Dei seinare åra har det vore eit prinsipielt ordskifte i Noreg om statleg eigarskap, og som knyter seg til den debatten som har gitt seg uttrykk i OECD-retningslinene, som er omtalt i avsnitt 5 ovanfor. Dei sentrale dokumenta er for det første St.meld.nr. 22 (2001-2002) frå regjeringa Bondevik II, som både generelt gjekk inn for å systematisere tenkinga kring statleg eigarskap og for å redusere omfanget.<sup>22</sup> Det neste dokumentet er tilrådinga frå Reinertsen-utvalet, NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap, der ein har forsøkt å systematisere den vidare tenkinga, og der ein har gruppert dei ulike typane statleg eigarskap.

---

<sup>21</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises s. 47-48. Det blir og sagt at styret helst bør rekrutterast frå privat sektor (s. 49)

<sup>22</sup> I denne meldinga lanserte regjeringa 10 prinsipp for godt [statleg] eigarskap, som framleis synest å bli lagt til grunn under Stoltenberg II-regjeringa, sjå St.meld.nr. 22 (2001-2002) s. 66-75 og St.meld.nr. 13 2006-2007 Et aktivt og langsiktig eierskap s. 20

Reinertsen-utvalet har stilt opp fire ulike kategoriar av statlege eigarskap. Grupperinga er gjort ut frå det ein kan tenkje seg som ulike hovudføremål med selskapet eller den statlege eigarposten. Dei fire gruppene er eigarskap med:

- bedriftsøkonomisk verdimaksimering som mål, eller,
- i tillegg at eigarskapet bidrar til ei nasjonal forankring av verksemda, eller,
- i tillegg at selskap skal bidra til å sikre spesifikt definerte mål, eller,
- selskap som i hovudsak har andre mål enn bedriftsøkonomisk verdimaksimering<sup>23</sup>

Reinertsen-utvalet plasserer ikkje konkrete selskap i dei ulike gruppene. Etter mitt syn må ein seie at Hydro alltid har lege i gruppe 2, men vore kandidat til gruppe 3. Statoil starta som eit gruppe 3-selskap, men har vel no blitt gruppe 2. Petoro er spesiell i forhold til kategoriane. Selskapet skal ikkje stå for eiga bedriftsøkonomisk optimalisering, men den bedriftsøkonomiske optimaliseringa *for staten* er det som er formålet. Petoro skal ivareta effektivitetsomsyn. På den måte er selskapet ei blanding av gruppe 1 og 3, eller det høyrer direkte heime i gruppe 4.<sup>24</sup>

Både prinsipielt og særleg i forhold til petroleumssektoren er vel gruppe 2 den mest interessante å drøfte. Den ligg nærast opp til reine forretningsmessige synspunkt, samstundes som eigarskapet har noko meir som mål. Det som pregar gruppa i tillegg til bedriftsøkonomisk formål er *forankringssynspunktet*. I diskusjonen av statleg eigarskap som næringspolitisk verkemiddel synest det å vere

---

<sup>23</sup> NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap s. 77-83

<sup>24</sup> Stoltenberg II-regjeringa har brukt firedelinga frå Reinertsen-utvalet og plassert Hydro og Statoil i gruppe 2, slik eg gjorde, og Petoro i gruppe 4, jfr. St.meld.nr. 13 2006-2007 kap. 8

semje om at føresetnadene for dette har endra seg m.a. på grunn av globalisering og internasjonale handelsliberaliserande avtalar.

Reinertsen-utvalet grunngir forankringssynspunktet slik:

«En nasjonal forankring, operasjonalisert ved at hovedkontoret ligger i Norge, sikrer ringvirkninger i bransjer der Norge har særlige forutsetninger eller interesser.»<sup>25</sup>

Dette synspunktet bygger på ein føresetnad om at kapitaleigarar og selskapsleiarar ikkje opptrer uavhengig av nasjonalitet, og at marknadsmekanismane dermed ikkje fungerer fullkome. Det må opplagt vere riktig. Forankring gir òg grunnlag for nasjonal kompetanseutvikling. Desse generelle synspunkta hos Reinertsen-utvalet er dei som tidlegare er brukt som hovudgrunngevingar for statleg eigarskap i Hydro og Statoil.<sup>26</sup>

Styringa med dei omtalte ringverknadene vil truleg alltid skape debatt, i frå lokaliseringsspørsmål til utanlandsetableringar styrt av bistandsomsyn eller moralsk leiarskap i forhold til respekt for menneskerettar eller motarbeiding av korrupsjon. Og dersom store nok politiske grupper meiner at eit statsdominert selskap ikkje er lyd høyr nok, vil det kunne bli spørsmål om tydelegare styring. Dei ønskte ringverknadene er ikkje alle automatiske.

## 7 Avslutning

Sidan slutten av 1960-talet har styringsfunksjonane gjennom statleg eigarskap naturleg nok endra seg, både med den svære oppbygginga og modninga av ein petroleumsindustri i Noreg, og med globaliseringa av verdsøkonomien. Staten har fått utfordringar som liknar meir på dei andre storeigarar har. I oljesektoren var statleg eigarskap grunnlagt på ein annan måte enn i «vanlege» stats-

---

<sup>25</sup> NOU 2004:7 s. 79

<sup>26</sup> Sjø St.meld.nr. 38 2001-2002 Om olje- og gassvirksomheten s. 38



bedrifter. Her var det tale om deltaking av direkte økonomiske grunnar, og særleg av det som i u-landspolitikken vert kalt oppfostringsargumentet, altså oppbygging av teknisk og organisatorisk kompetanse, ikkje berre i oljeselskapa, men i heile den tilknytte leverandørindustrien. Det har vore vellukka, - og ville no ha vore traktatstridig både i forhold til EØS og WTO. Sidan oppfostringa no er gjennomført, er det andre spørsmål som reiser seg. No er vidare *indirekte* verknader av eigarskapet i fokus, i tillegg til slike bekymringar som alle storeigarar har.

For å forstå dei statlege styrings- og kontrollspørsmåla i forhold til verksemda i dei norske delvis statseigde selskapa Statoil og Hydro er det sentralt å analysere kva for informasjonskanalar og styringsverktøy som samstundes er tilgjengelege. Grunnleggjande her er at leite- og utvinningsverksemda på norsk sokkel er gjennomregulert og forvalta av fleire forvaltningsorgan, særleg Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet med Olje- og energidepartementet i bakhand. Og alle aktørar på norsk sokkel er stort sett interessert i å gi norske styresmakter opplysningar og idear for å posisjonere seg. Desse andre selskapa har god tilgang på informasjon om kva Statoil og Hydro (og Petoro) driv med fordi dei sjølve også er deltakarar i interessentskapsgruppene på sokkelen.

Systemet gjer dermed at staten i forhold til verksemd på norsk sokkel har fleire alternative informasjonskjelder og kompetansegrunnlag. Dette forandrar seg allereie i forhold til landbaserte aktivitetar i regi av dei norske oljeselskapa fordi informasjonstilgangen då vil bli meir einseitig, basert på informasjon frå selskapet sjølv, og fordi verksemd på land ikkje er så gjennomregulert.

Når dei delvis statseigde selskapa driv verksemd i utlandet, er styringssituasjonen endå mykje vanskelegare. Då har norske styresmakter ingen særlege informasjonskanalar om verksemda og ingen forvaltningsorgan som følgjer særskilt med. Ved slik ekspansjon i utlandet er staten som eigar nesten heilt prisgitt

informasjon frå selskapsadministrasjonen og annan tilfeldig informasjon.

Dette aktualiserer spørsmåla om styringsstruktur i aksjeselskap: eigarstyring gjennom styreval, uformelle og formelle styringssignal og generalforsamlingsvedtak. Dersom eigarskap i eit selskap *berre* har økonomisk formål, kan dei moderne eigarstyrings- og selskapsleiingsprinsippa, som har sitt fokus praktisk talt berre på det økonomiske formålet, vere tenlege. Det gjeld typisk tilrådingane frå OECD, som vi såg på ovanfor i avsnitt 5. Men den statlege eigar som har gitt eit selskap særlege privileg, som er opptatt også av faktiske aktivitetar i eit selskap, og av faktiske ringverknader, treng framleis verkemiddel utover dette. Slike har heller ikkje Reinertsen-utvalet peika særleg tydeleg på, sjølv om dei har lagt grunnlag for ein meir realistisk systematisk analyse gjennom si gruppering av selskap.

## **8 Etterord 1. mars 2007**

To viktige ting har skjedd etter at dette innlegget vart halde den 14. november 2006. For det første la Stoltenberg II-regjeringa 8. desember 2006 fram si generelle stortingsmelding om statleg eigarskap. For det andre offentliggjorde Statoil og Hydro den 18. desember 2006 kl. 08.00 at dei hadde forhandla fram eit opplegg for fusjon mellom Statoil og petroleumsaktivitetane i Hydro. Gjennomføring av planen vil gi staten omtrent 62,5 % av selskapet.

I pressemelding om fusjonen same dag stilte statsminister Jens Stoltenberg seg svært positiv til prosjektet og uttalte to ting om eigarskapsspørsmål. For det første sa han om omfanget av eigarskapet:

«Regjeringen har som et mål å være en langsiktig eier i det fusjonerte selskapet og har som intensjon over tid å øke eierandelen til 67 %, og vil be Stortinget om nødvendig fullmakt til å gjennomføre dette.»

At andelen er sett til 67 % inneber at staten vil sikre seg eit fleirtal som kan røyste gjennom vedtektsendringar i Nye Statoil.<sup>27</sup> Det gir eit signal om at staten her ønskjer å vere ein viktig eigar.

For det andre uttalte statsministeren om eigarskapspolitikken:

«Regjeringa vil videreføre sin eierskapspolitikk. Det innebærer at selskapet skal drives etter de same forretningsprinsippa som Hydro og Statoil hittil har blitt drevet etter.»

Utsegna er interessant fordi den føreset at både Hydro og Statoil har vore drivne etter dei same prinsippa. Historisk er det uriktig, men det kan seiast å vere riktigare for dei siste åra etter børsnoteringa og delprivatiseringa av Statoil i 2001. Men iallfall er det nokre trekk som framleis skil Statoil frå Hydro. I Hydro har staten sidan 1999 vore ein minoritetsaksjeeigar, medan staten fram til 2001 sat med 100 % i Statoil og deretter med 70,9 %, altså eit dominerande fleirtal. Statoil har til oppgåve å selje all statleg (SDØE-) olje- og gass i tillegg til Statoils eigen petroleum. Denne oppgåva er spesiell og styrkjer særleg Statoils gassmarknadsmakt. Vidare har eigarinteressa i Statoil og Hydro vore forvalta av kvar sitt departement. At forvaltninga av Statoil har lege til Olje- og energidepartementet har vore grunnleggjande med synspunkt om samordning av statens rolle i petroleumssektoren, og vore koplede til petroleumsavsetningsspørsmåla. Korleis skal dette bli framover? Vil ein styrkje Olje- og energidepartementet ved å leggje forvaltninga av det nye selskapet til departementet?

Av direkte spørsmål om praktisk utøving av eigarskap blir det framover nødvendig å avklare om det vi ovanfor har kalt Hydro-modellen heretter skal prege statens forhold til dei andre aksjeeigarane og utøvinga av makt i selskapet. Eg er usikker på om ei slik tilbakehaldande rolle er akseptabel i forhold til plassering av ein så stor del av nasjonalformuen i eit selskap som vil vere så

---

<sup>27</sup> I skrivande stund er namnevalet omstridd og iallfall ikkje offentleg løyst.

dominerande i norsk næringsliv, og fullstendig dominerande i petroleumssektoren. Dei uklare synspunkta frå regjeringa i eigarskapsmeldinga om styringsdialog og nytt årleg dokument om eigarpolitikk på den eine sida og tydeleg ansvarsfordeling på den andre, tyder ikkje på at dette er endeleg gjennomtenkt.<sup>28</sup>

Eit nærliggjande vidare trekk for norsk petroleumsforvaltning er at samanslåinga av Statoil og Hydro, med det tapet av konkurranse dei imellom, som til dels har prega utviklinga av norsk petroleumsverksemd, iallfall bør føre til styrking av Petoro. Petoro må i sterkare grad inn for å kunne vere korrektiv i dobbel forstand. For det første trengst eit korrektiv i forhold til Statoil fordi det ikkje alltid er samsvar mellom Statoils og statens interesse. For det andre trengst det nye korrektivmekanismar fordi korrektiva frå tevlinga mellom Statoil og Hydro vil opphøyre (bortsett frå at ideelt sett vil delar av den prosessen no halde fram internt i Nye Statoil).

Spørsmåla kring statleg eigarskap i petroleumsverksemda vil iallfall ikkje bli mindre interessante å drøfte i framtida.

---

<sup>28</sup> Sjå t.d. St.meld.nr. 13 2006-2007 Et aktivt og langsiktig eierskap s. 62 og 49

**Del III**  
**Statlig styring gjennom nett-  
operatører –  
en forvaltningsrettslig gråsoner?**

Advokat Christian Fr. Michelet,  
Arntzen de Besche

## 1 Innledning

Spørsmålet om eierskap og regulering av nettvirksomhet har vært sentralt i svært mange land i de siste tiår. Med nett sikter jeg her til slike nett som har som fysisk oppgave å transportere varer, tjenester og mennesker fra ett sted til et annet, mao transportnett<sup>1</sup>. Typiske eksempler er nett for transport av elektrisitet, gass, veier, tele-tjenester, jernbane og elektronisk kommunikasjon. Nettene har ofte en tilnærmet monopolstilling, blant annet på grunn av at meget høye investeringskostnader gjør det lite lønnsomt å bygge konkurrerende nett. Historisk har det vært en offentlig oppgave å bygge ut nettene. Ved overgangen fra en nokså planøkonomisk til en mer markedsøkonomisk tenkning i offentlig virksomhet fra 1980-tallet, ble to hovedspørsmål om nettene spørsmålet om privatisering og spørsmålet om reguleringsmodeller.

Hovedutviklingen har vært at ansvaret for drift og utbygging av nett er gått over fra staten selv, eventuelt drevet i «verk» (televerket, elektrisitetsverket osv), til statlig og privat eide foretak samtidig som lov- og forskriftsreguleringen av nettvirksomheten er kraftig styrket, særlig på grunn av nettens monopol-situasjon. Ettersom nettene langt på vei er samfunnets «blodårer», er det klart at staten har stor interesse i nettens utvikling og drift. Dette er illustrert bare i de siste års omfattende strømbrudd i flere europeiske land og i California, som alle rammet millioner av mennesker. Med slike eksponerte statlige interesser blir hovedspørsmålet: Hvilke instrumenter har staten til å utøve styring over nettene?

Ved at mange «verk» ble skilt ut som egne rettssubjekter, ble de også trukket ut av det statlige forvaltningsapparatet. Dette gjelder

---

<sup>1</sup> Sml I. Falch: "Rett til nett", 2004 s 13

riktignok ikke alle nettoperatører, for eksempel ikke Jernbaneverket som er underlagt Samferdselsdepartementet. De nettoperatører som derimot er organisert som egne rettssubjekter, er trukket ut fra den direkte instruksjonsrett i statsforvaltningen. Dette gjelder enten foretakene organisert som statsforetak eller statsaksjeselskaper. Etter Kings Bay-ulykken i 1963 utnevner staten ikke lenger embetsmenn som styremedlemmer i slike foretak for å unngå parlamentarisk ansvar for den angjeldende statsråd, slik at den Eiermessige styring er formelt begrenset til instruksjoner i generalforsamling eller foretaksmøte. Det kan riktignok diskuteres om enkelte av nettoperatørene er å anse som forvaltningsorganer i forhold til forvaltningsloven, og det er også for noen statselskaper gitt særskilte instruksjonshjemler (jfr. f.eks. instruksjonshjemmelen overfor Petoro AS i petroleumsloven (pl.) § 11-10). Det er likevel klart at utskillelsen av nettoperatørene til egne rettssubjekter har redusert statens mulighet til å foreta direkte styring av foretakenes virksomhet.

Til erstatning for dette er det i stor grad utviklet nokså omfattende reguleringsregimer for nettvirksomhet. De til dels omfattende reguleringsregimer som er utviklet gjennom de siste 10-15 år både for offentlige og private nett, har særlig vært rettet mot nettfunksjonen, spesielt med sikte på at nettets monopolsituasjon ikke skal misbrukes. Et hovedfokus har således vært på brukernes adgang til nettet og vederlaget for nettjenestene; tariffene. I de senere år har reguleringen også i økende grad rettet seg mot nettoperatørene, som eksempelvis ble illustrert i overgangen fra EUs første til de andre elektrisitets- og gassdirektiver<sup>2</sup> ved større krav om uavhengighet for nettoperatørene. Ved å la reguleringen adressere nettoperatørene fremfor andre aktører med virksomhet i tilknytning til nettet, har man lettere kunnet unngå å vri konkurransen.

---

<sup>2</sup> Direktiv 2005/55/EU (gass) og (elektrisitet)

Myndighetene har altså valgt regulatorveien som den nye hovedvei. Eiermyndigheten er imidlertid fortsatt der, men redusert. Spørsmålet blir om staten har i behold tilstrekkelig styringskompetanse. Mer spissformulert; er «unbundlingen» blitt statens forbannelse? Eller gir statens eierposisjon en «usynlig hånd» i styringen – og i tilfelle da som eier eller som forvaltningsorgan? Er man da havnet i en forvaltningsmessig gråsone?

Spørsmålet om statlig styringskompetanse må relateres i forhold til et formål; det legges ikke her til grunn et utgangspunkt om statlig styring som et mål i seg selv. Jeg velger å foreta vurderingen i forhold til et formål om videreutvikling av nettene. Innenfor flere nettområder er det reist spørsmål om utskillingen av egne nettoperatører har redusert nyinvesteringene i infrastrukturen, for eksempel på elektrisitetområdet. Spørsmålet blir om etableringen av nettoperatører har gitt reduserte rettslige muligheter til å få gjennomført nyinvesteringer i infrastrukturen.

## 2 To nettoperatører

Jeg skal i det følgende ta for meg to nettoperatører, og spørre i hvilken grad staten styrer nettvirksomheten gjennom disse. Dette gjelder de to norske nettoperatørene; Gassco AS, som operatør for det oppstrøms gassrørledningsnettet som frakter naturgass fra felt på norsk kontinentalsokkel, og Statnett SF som operatør for det statlige sentralnettet for elektrisk kraft. Begge er egne rettssubjekter og altså ikke en del av staten. På grunn av sine forskjellige historiske utgangspunkter og en del forskjellige funksjoner er Statnett et statsforetak, skilt ut fra en tidligere statlig virksomhet, mens Gassco er et aksjeselskap, etablert for en virksomhet som tradisjonelt var privatrettslig. Begge er 100% statseiet, men de står i helt motsatte posisjoner med hensyn til eierskap til nettet:

- 1) Statnett er en såkalt Transportation System Operator (TSO)



som eier størstedelen av sentralnettet som det driver.

- 2) Gassco er en såkalt Independent System Operator (ISO), som ikke eier, men bare driver nettvirksomheten.

Begge operatørene er i lovgivningen tillagt et systemansvar, det vil kort sagt si ansvaret for en helhetlig drift av det samlede nett-systemet. For Statnett er dette særlig fokusert på et ansvar om å ha en til enhver tid momentan balanse mellom den samlede produksjon og den samlede bruken av kraft (jf energilovforskriften § 5A-1, systemansvarsforskriften § 4 a). For Gassco er systemansvaret mer generelt rettet mot en helhetlig drift (jf pl § 4-9 første ledd, petroleumsforskriften (pf.) § 66 første ledd). Et sentralt krav for systemoperatørene er å opptre nøytralt og ikke-diskriminerende.

Både Statnetts og Gasscos utøvelse av sine respektive systemansvarsoppgaver må anses å være forvaltningsvirksomhet. For Statnetts vedkommende er det således fastsatt i systemansvarsforskriften § 28 første ledd at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i saker hvor Statnett treffer enkeltvedtak. Det er da fastsatt en klagerett til Norges vassdrags- og energidirektorat. Likevel er en rekke spesifiserte avgjørelser som Statnett treffer i utøvelsen av sitt systemansvar, spesielt unntatt fra forvaltningsloven kap. IV – VI og VIII. Det samme er tilfellet for Gassco. Selv om det bare følger forutsetningsvis av pf. § 66 siste ledd at forvaltningsloven gjelder for selskapets systemansvarsvirksomhet, er det fastslått unntak fra de samme kapitler i forvaltningsloven for en rekke av Gasscos enkeltvedtak. Det er videre gitt en rett til å klage til Olje- og energidepartementet.

Operatørselskapene lever i et spenningsfelt som jeg skal ta for meg i det følgende, nemlig at de skal ivareta på samme tid forretningsmessige så vel som samfunnsøkonomiske hensyn. Disse hensynene vil heldigvis ofte være sammenfallende, men de trenger ikke være det. Jeg skal ta for meg visse sammenhenger hvor

hensynene står mot hverandre, og spørre om i hvilken grad og eventuelt hvordan staten kan utøve styring over nettselskapene.

Gassco står nok spesielt i en dobbeltrolle med hensyn til å måtte ivareta både privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske hensyn, slik at jeg skal særlig ta for meg dette selskapet. I den grad disse selskapene måtte ha sjel, blir det spørsmål om disse dobbeltkravene leder til personlighetsforstyrrelser med en spaltet personlighet, slik at de tvinges inn i en delt Dr Jekyll and Mr Hyde-tilværelse.

### **3 Gasscos to hovedroller**

Jeg skal først ta for meg nettoperatøren for gassrørledningsnettet.

Den direkte foranledningen til opprettelsen av Gassco var delprivatiseringen av Statoil ASA i 2001. Statoil hadde på det tidspunkt en sentral operatørrolle for de norske gassrørledningene. Gassrørledningene var bygget etappevis, og i hovedsak organisert i forskjellige interessentskap, hvor Statoil hadde operatøransvaret i de fleste. Å bringe private aksjonærer i selskapet innebar at selskapet måtte prioritere sine egne interesser og dermed ikke nødvendigvis kunne operere gassrørledningene på en nøytral og ikke-diskriminerende måte hvor alle brukeres interesser må ivaretas. Av denne grunn ble Gassco opprettet som et statsaksjeselskap, og fikk overført til seg Statoils røroperatørvirksomhet gjennom en virksomhetsoverdragelse.

Gasstransportvirksomheten var på det tidspunkt i det alt vesentlige privatrettslig organisert. Gassrørledningene var bygget og drevet av interessentskap etablert av de oljeselskaper som hadde behov for transporttjenesten for å få sin gass frem til markedet. Transportavtalene var utviklet og inngått privatrettslig. Avtalene måtte imidlertid godkjennes av Olje- og energidepartementet, som særlig styrte over tre forhold gjennom vilkår for godkjennelser; for det første tariffnivået, som siden 1986 har vært underlagt et krav

om maksimal avkastning på 7% før skatt for rørledningseier, for det andre ved styring av prioriteter for de forskjellige felt til transportkapasiteten, og for det tredje ved krav om kapasitet i nye rørledninger, særlig ved krav til deres diameter.

I 2002 ble alle transportinteressentskapene for naturgass slått sammen i ett stort nytt interessentskap; Gassled. Gassco fikk da operatørrollen i Gasledd – en operatørrolle som tilsvarer operatørrollen i interessentskapene i utvinningstillatelsene. Operatøren forestår da den daglige ledelse av interessentskapet, og er underlagt styringskomiteen, hvor eierne har en representant hver. Operatørrollen har mange likhetspunkter med administrerende direktør i et aksjeselskap.

I forbindelse med implementeringen av gassdirektivet gikk den norske gassvirksomheten fra 1. januar 2003 over fra å være i hovedsak et privatrettslig regime til å bli et regulert regime. Det ble da gitt et nytt kapittel 9 i petroleumsforskriften samt en ny tarifforskrift. Disse styrer nå gasstransportvirksomheten. Gassco fikk da to atskilte roller:

#### *Det alminnelige operatøransvaret*

Dette er Gasscos ansvar som operatør i interessentskapene. Hovedoppgaven er å utføre daglig ledelse av interessentskapet og teknisk drift. Dette skal operatøren gjøre i samsvar med det arbeidsplan og budsjett som er vedtatt av eierne. Gassco er således underlagt eiernes rett til å styre Gasscos virksomhet gjennom styringskomiteen.

Gasscos alminnelige operatøransvar er avtaleregulert gjennom en operatøravtale med interessentskapene, og ikke underlagt petroleumsforskriften kapittel 9.

### *Det særlige operatøransvaret*

Dette er i pl § 4-9 definert som et ansvar for den helhetlige driften av oppstrøms gassrørledningsnett og tilknyttede anlegg. Det er her fastholdt et krav om at driften skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper, og skal utgjøres på en nøytral og ikke-diskriminerende måte.

Det særlige operatøransvaret må anses å omfatte det systemansvaret som er nærmere regulert i pf § 66. Det kan spørres om det særlige operatøransvaret omfatter mer enn systemansvaret, men det er det vanskelig å få øye på i praksis.

Det er viktig at Gassco er unntatt eiernes instruksjonsrett i utførelsen av systemansvaret etter pf § 66 siste ledd. Innføringen av dette unntaket i 2003 innebar en vesentlig endring i oljebransjens praksis som industrien enda har vanskeligheter med å ta inn over seg. Dette kommer jeg tilbake til.

Det kan spørres hvorfor man valgte å betegne dette ansvaret for Gassco som et «særlig operatøransvar» da pl § 4-9 ble gitt i 2003 etter at det allerede var inntatt en hovedbestemmelse om systemansvar i petroleumsforskriften og unntak for eiernes instruksjonsrett over «operatøren». Systemansvarsbegrepet var da utviklet i lovgivningen for kraftforsyningen, selv om fysiske forskjeller ville måtte innebære noen innholdsforskjeller. I forarbeidene til pl § 4-9 er det fremhevet at særlige operatøransvaret kommer i tillegg til det alminnelige operatøransvaret, og unntaket fra eiernes instruksjonsrett er understreket. Når «operatør» likevel i pl § 1-6 k) er definert som «den som på rettighetshavers vegne forestår den daglige ledelse av petroleumsvirksomheten», og Gassco i systemansvarsfunksjonen både er unntatt eiers instruksjonsrett og heller ikke først og fremst utøver ledelse, er begrepsvalget nokså lite treffende.

Jeg tror likevel begrepsvalget er med på å bidra til en videreføring av en grunnoppfatning i oljebransjen; operatøren utøver en virksomhet på vegne av eierne i interessentskapet, hvor han har

underlagt et krav om «no gain, no loss», og således ikke skal ha noen særinteresse. I forhold til spørsmålet om den statlige styring av sektoren plasseres dermed Gassco i en rivning mellom to styringsinteresser; Gassledeiernes forretningsmessige interesser og statens samfunnsøkonomiske interesser.

Det er særlig på ett område i praksis at det kan komme frem interessemotsetninger mellom oljeselskaper og staten; nemlig ved utbygging av ny infrastruktur. Her vil det være oljeselskapene som foretar investeringen, ikke staten – dog slik at SDØE, som forvaltes av Petoro, er en stor deltaker i Gasled og normalt i ny infrastruktur. Petoro skal imidlertid drive sin forvaltning i samsvar med forretningsmessige prinsipper og dermed i utgangspunkt ha tilsvarende interesser som andre oljeselskaper. Det er således ikke Petoros oppgave å drive samfunnsøkonomisk optimalisering av utbygging av ny gassinfrastruktur.

Gassco må imidlertid gjennom sitt såkalte «arkitektansvar» anses å ha en oppgave her. Etter pf § 66 første ledd skal Gassco selv vurdere behovet for å utføre videreutvikling av oppstrøms gassrørledningsnett. Dette er en del av systemansvaret. Gasscos vurderingstema må på grunnlag av formålet ved etableringen av Gassco<sup>3</sup> være en transportøkonomisk optimalisering av hele transportsystemet for naturgass for den samelde petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. En del av vurderingen vil da være å foreta en samfunnsøkonomisk evaluering av forskjellige utbyggingsalternativer. Disse vurderingene Gassco fremmer til Olje- og energidepartementet, som er den myndighet som godkjenner utbygginger av ny infrastruktur.

---

<sup>3</sup> Som bl.a. var at ”transport- og behandlingsanleggene skal tjene alle produsenter av gass og bidra til en samlet effektiv utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen”, jfr. St.meld. nr. 36 (2000-2001) s. 70.

Det blir imidlertid ingen utbygginger uten av oljeselskapene påtar seg investeringene. Hovedpillaren for nye utbygginger vil dermed være privatøkonomiske, og ikke samfunnsøkonomiske, vurderinger. Her kan det selvsagt ligge an til konfliktmuligheter. Det har likevel hittil vært slik at all viktig gassinfrastruktur også fra et samfunnsøkonomisk perspektiv har blitt bygget ut. I praksis har det dermed så langt skjedd en tilstrekkelig harmonisering mellom disse interessene.

Gassco har altså «to hatter» i form av det alminnelige og det særlige operatøransvaret. Selskapets utfordring er å klargjøre hvilken hatt det bærer når det opptrer. Den ene hatten kan ikke settes oppå den andre. Å velge hatt er imidlertid både vanlig og nødvendig. Dette krever en bevisst opptreden fra selskapets side.

## **4 Statlig styring av utbygging av Gassinfrastrukturen**

### **4.1 Hvordan sikre samfunnsøkonomiske hensyn i utbyggingene?**

I gasstransportsystemet er det således gassprodusentene som forestår investeringene i ny infrastruktur, og ikke nettoperøveren Gassco. Investorene må utarbeide en plan for anlegg og drift (PAD) for slike nye rørledninger, som forelegges departementet for godkjenning. Gassprodusentene vil selvsagt foreslå infrastruktur som tjener deres interesser, men som ikke trenger å være direkte i overensstemmelse med samfunnsøkonomiske vurderinger. Hvordan skal staten da kunne fremme samfunnsøkonomiske hensyn i forhold til nyutbygginger? Skal staten benytte Gassco som et instrument i denne sammenheng?

Spørsmålet om samfunnsøkonomiske hensyn ved nye rørledninger har kommet opp en rekke ganger, først og fremst i forbindelse

med spørsmålet om hvilken kapasitet nye rørledninger skal ha. Skal de bare ha kapasitet for det feltet som rørledningsinvestor bygger ut, eller skal de også ha kapasitet for andre fremtidige felt? Her har departementet grepet inn i en rekke tilfeller og satt krav om bygging av rørledninger med høyere diameter enn hva som var nødvendig for transport for gass fra det opprinnelige kildefeltet. Dette har etter hvert fungert rimelig greit. Men hva hvis deltakerne i et felt ønsker å bygge en rørledning i én retning, mens samfunnsøkonomiske hensyn tilsier en annen retning? Spørsmålet kom senest opp i forbindelse med en kommende utbygging av Skarv-feltet, hvor feltoperatøren foreslo å bygge en rørledning direkte til en britisk rørledning for tilknytning der. Staten ønsket imidlertid at rørledningen i stedet ble tilknyttet Gassled med gassbehandling i en gassterminal i Norge. Her ble Gassco gitt i oppgave å vurdere og skape grunnlag for en løsning, hvilket ble Gassled-tilknytningen.

I situasjoner med motstående interesser mellom rørledningsinvestor og samfunnsøkonomiske hensyn kan Gasscos to roller komme i konflikt. Dersom Gassled-eierne instruerer Gassco om det, må Gassco utrede planer for infrastruktur i samsvar med Gassled-eiernes ønsker som en del av sitt alminnelige operatøransvar. Som en del av «arkitektrollen» under sitt særlige operatøransvar må imidlertid Gassco foreta vurderinger av hvilke utbyggingsløsninger som er samfunnsøkonomisk tjenlig. Er dette mulig?

Svaret er ja. Dersom en situasjon som dette oppstår, vil Gassco i prinsippet måtte utføre oppgaver som kan stå i konflikt. I praksis er det imidlertid en alminnelig antakelse at «dette går seg til». Staten kan satse på at investorene etter hvert vil forstå hva samfunnsøkonomiske hensyn tilsier, og innrette sin PAD, slik at den kan bli godkjent.

Men skal staten benytte Gassco som et instrument her – som en «påvirkningsagent»? I så fall med hvilket grunnlag?

Gasscos utøvelse av sitt systemansvar må anses å være forvaltningsvirksomhet.<sup>4</sup> Gassco er imidlertid neppe et forvaltningsorgan. Myndighetene har således ikke instruksjonsmyndighet overfor Gassco. Dersom myndighetene ønsker å styre selskapets virksomhet, må dette i utgangspunktet skje gjennom generalforsamlingen. Kontroll utover dette krever hjemmel i lov. Dette innebærer et klart skille mellom driften av transportsystemet basert på faglige vurderinger og politisk styring.

Gassco må således begrense sin oppgave her til utøvelsen av «arkitektansvaret». Her kan selskapet gi sine anbefalinger til departementet om hvilke utbyggingsløsninger som er best fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel. Gasscos kompetanseområde må riktignok anses å være begrenset til en transportøkonomisk optimalisering i forhold til petroleumsvirksomheten på norsk sokkel; Gassco skal ikke også ta f.eks. industripolitiske og sysselsetningsmessige hensyn knyttet til ilandføringsterminaler.

Petroleumsmyndighetenes kompetanseområde er imidlertid mye videre enn rammen for Gasscos arkitektvirksomhet. Petroleumsmyndighetene skal ta generelt brede samfunnsmessige hensyn, slik dette følger av petroleumslovens formålsbestemmelse i § 1-2 annet ledd. Departementet kan dermed ikke benytte Gassco som et instrument til å fremme et bredere samfunnsmessige hensyn overfor investorene. Dette må departementet i stedet ta ansvar for å gjøre selv. Likevel er det klart at de transportøkonomiske vurderinger, herunder samfunnsøkonomiske vurderinger, som Gassco utfører som en del av sin arkitektrolle, bør gjøres tilgjengelige for aktørene på norsk sokkel.

Er man da havnet i en forvaltningsrettslig gråsoner? Etter mitt syn ikke nødvendigvis. Det er vesentlig hvorledes henholdsvis Gassco

---

<sup>4</sup> Jfr. Torkjel K. Grøndalen i Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett, Sjørettfondet 2005, s. 151 flg.



og petroleumsmyndighetene utøver og kommuniserer de hensyn som hver ivaretar og de vurderinger som foretas, m.a.o. hvorledes de turnerer sine «hatter». Vanskeligere ville det bli dersom Gassco skulle kommunisere «signaler» fra departementet om forhold som faller utenfor Gasscos arkitektoppgave. Dette må departementet i stedet ta ansvar for å gjøre selv.

Gasscos ansvar for å vurdere infrastrukturutvikling er sparsommelig regulert i pf. § 66. Dette har i praksis gitt grunnlag for usikkerhet med hensyn til Gasscos rolle på dette området, særlig i forhold til andre selskaper som vurderer og planlegger bygging av ny gassinfrastruktur. Gasscos oppgave bør derfor reguleres nærmere i petroleumsforskriften. Både kriteriene for Gasscos vurderinger av egne alternative løsninger så vel som av andre selskapers forslag til ny infrastruktur bør da klargjøres.

## **4.2 Hvordan sikre videreutvikling?**

Et hovedspørsmål i alle nett er hvorledes man skal få til en videreutvikling av nettet – både ved å øke nettets utstrekning og ved å fjerne flaskehalser. I gassrørledningsnettet er spørsmålet for staten hvorledes man skal sikre en slik videreutbygging når Gassco selv ikke eier infrastrukturen.

Som nevnt har nødvendig gassinfrastruktur i det vesentlige blitt bygget. Fra de senere år etter innføringen av det nye reguleringsregimet kan det således nevnes at Langeled fra Ormen Lange via Sleipner til Storbritannia, verdens lengste rørledning til havs, nylig er åpnet, og nødvendige utvidelsesprosjekter ved Kårstø-terminalen, som er et nøkkelpunkt i norsk gassinfrastruktur, blitt gjennomført. En viktig grunn til dette er selvsagt de høye oljeprisene, som i det vesentlige også har drevet gassprisene oppover, og dermed interessen til å bringe mer gass til markedene. Spørsmålet kan imidlertid bli vanskeligere når deler av systemet er fullt, og mindre, eventuelt økonomiske marginale, gassressurser trenger transportkapasitet.

Hvorledes skal man få gjennomført tilknytninger av slike felt og kapasitetsutvidelser i systemet? Vil eierne av Gassled påta seg slike investeringer, særlig dersom de ikke har deltakerinteresser i de mindre felt? Hvorfor skal de investere i en gassinfrastruktur som gir 7% avkastning før skatt, mens oljeselskapenes avkastningsmål ligger svært mye høyere – f eks 15%?

I det generelle reguleringsregimet for gassrørledningsnettene har staten i det vesentlige benyttet ett virkemiddel; prioritetsrettigheter til ny transportkapasitet for slike nye investorer. Nye investorer har således kort sagt prioritet til en prosentandel av ny kapasitet tilsvarende deltakerandelen i nyinvesteringen (jf pf. § 62).

Ellers finnes det for tiden ingen formelle virkemidler for staten. Man er henvist til gassprodusentenes egenvilje. På bakgrunn av erfaringene hittil taler det mest for at dette er det beste. Et alternativ ville være at staten selv foresto nyinvesteringene, evt. gjennom et statlig selskap, slik som i elektrisitetsnettene. SDØE vil imidlertid ikke kunne påta seg en slik oppgave dersom det ikke er forretningsmessig forsvarlig; Petoros forvaltermandat er definert ut i fra forretningsmessige hensyn. Kan det være en oppgave for Statens pensjonsfond – utland å overta eierskapet i Gassled ved utkjøp av de andre eierne? Det kan vises til at andre pensjonsfond og kortsiktige kapitalinvestorer i stor grad investerer i infrastruktur. Foreløpig er likevel ikke dette noen aktuell problemstilling; det anses nok som å legge litt «mange egg i en kurv». Det stadig økende europeiske energibehovet synes inntil videre å gi tilstrekkelig grunnlag for utbygginger.

Det er imidlertid et tankekors at investeringene hittil bare er overlatt til oljeselskaper, som har et lite selvstendig økonomisk insentiv til å investere i denne type virksomhet med lav avkastningsgrad. Dersom man slapp til aktører som er fornøyd med denne avkastningsgraden, for eksempel pensjonsfond og lignende, kunne det tenkes at man fikk interesserte investorer, som for øvrig

heller ikke har skjeve produksjonsinteresser? Det fører imidlertid for langt å forfølge denne tanken videre her.

## 5 Statnett

Også Statnett kan oppleve en konflikt mellom samfunnsøkonomiske og forretningsmessige hensyn. Som statsforetak er Statnett et eget rettssubjekt atskilt fra forvaltningen, og er styrt av sine egne vedtekter samt det reguleringsregime som retter seg mot Statnetts virksomhet. Allerede i Statnetts formålsbestemmelse i vedtektenes § 2 fremgår det at Statnett som systemansvarlig i det norske kraftsystemet «skal ha ansvar for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft». I siste avsnitt er det så sagt at Statnett «skal for øvrig følge forretningsmessige prinsipper».

Kravet til samfunnsmessig rasjonalitet i virksomheten følger for Statnett også av bestemmelsen om systemansvar i energilovforskriften § 5A-1. Når det gjelder utbygginger er det spesielt fastslått at overføringsnettet skal bygges ut på en samfunnsmessig rasjonell måte.

I følge departementets kommentar til energilovforskriften § 5A-1 skal den systemansvarlige velge de virkemidler og løsninger som samlet sett gir de laveste kostnadene for samfunnet. Det sies direkte at «[d]en systemansvarliges målsetning er ikke å oppnå overskudd». Dette innebærer et krav om et videre økonomisk perspektiv enn det bedriftsøkonomiske perspektivet til en vanlig forretningsaktør i markedet innebærer.<sup>5</sup>

Som eier av en vesentlig del av sentralnettet og ansvarlig for å planlegge, prosjektere og bygge nye anlegg, står ikke Statnett i

---

<sup>5</sup> Sml. Ulf Hammer i T. Falkanger/K. Haagensen: Vassdrags- og energirett, Universitetsforlaget 2002, s. 677

samme interessekonfliktsituasjon som Gassco med hensyn til aktører. Selskapet må likevel forholde seg til kraftprodusentene, herunder deres utbyggingsplaner. I rapporten «Ten Perspectives of Nordic Energy» fra september 2006 er det understreket at koordineringen mellom utbyggerne av transmisjonssystemer og kraftproduksjon må økes for å forbedre en kostnadseffektiv utvikling av systemet. Likevel er det viktig for å unngå konkurransevridninger at Statnett opptre nøytralt og ikke-diskriminerende i forhold til nettkundene, slik som fastslått i energilovforskriften § 4-4 d) og e). Forbudet mot at Statnett kan drive forskjellsbehandling er en helt sentral forutsetning for lik konkurranse mellom leverandørene.

Bredere samfunnsøkonomiske hensyn kan som nevnt trekke i en annen retning enn rent forretningsmessige hensyn. Som et eksempel kunne man tenke seg at det for Statnett ville kunne være forretningsmessig hensiktsmessig å investere i transmisjonskapasitet i Sverige, mens nasjonale samfunnsøkonomiske hensyn kan tilsi utbygging av norsk nettkapasitet.

For nettselskapene i kraftsektoren er imidlertid den såkalte inntektsrammereguleringen etter regulatorisk hovedvirkemiddel for å ivareta nye investeringer. Reguleringen er gitt i kontrollforskriften fra 1999. Nettselskapenes inntekter, som i hovedsak kommer fra overføringstariffene, må ikke være høyere enn det NVE har fastsatt som maksimalt tillatt inntekt for selskapene. Denne skal sikre at nettselskapene ikke får en urimelig monopolfortjeneste, samt at kostnadsreduksjoner også kommer brukerne av nettet til gode. For å ivareta nyinvesteringer i distribusjonsnettene justerer NVE årlig inntektsrammene med en justeringsparameter basert på gjennomsnittlig økning i levert energi i hele landet, kombinert med en faktor for økning i nybygg i distribusjonsnettets område. Nyinvesteringer i regional- og sentralnettet ivaretas individuelt i forbindelse med NVEs konsesjonsbehandling av prosjektet. Nettselskapene får

videre inntektsrammen justert etter et generelt og individuelt effektivitetskrav.

Jeg vil ikke her gå inn i den brede debatten om inntektsrammereguleringen gir tilstrekkelig insentiver til videreutbygging av kraftnettet. Jeg viser imidlertid til at foretaket kan være utsatt for et betydelig politisk press fra en rekke aktører både sentralt og lokalt. Ivaretagelse av forskjellige samfunnsinteresser er i noen grad institusjonalisert ved at Statnett etter vedtektenes § 8 skal ha et eget brukerråd på 6 medlemmer som er oppnevnt fra organisasjonene. Dette kan være et nyttig forum, og jeg nevner at Gassco har opprettet et tilsvarende User Forum for sin del.

Staten vil for sin del ellers være henvist til utøvelse av sin instruksjonsrett gjennom foretaksmøtet. Styring gjennom forskjellige politiske «signaler» er det således heller ikke for Statnett noe formelt grunnlag for.

Statnetts utøvelse av sitt systemansvar innebærer i utgangspunktet utøvelse av forvaltningsmyndighet, på samme måte som situasjonen er for Gassco. Statnett er imidlertid som systemansvarlig i utgangspunktet unntatt forvaltningsloven og offentlighetsloven idet Statnett er organisert som statsforetak, jfr. statsforetaksloven § 4. Dette unntaket er likevel ikke til hinder for at statsforetak omfattes av forvaltningslov og offentlighetslov når det fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Energiloven § 5 A-1 tredje ledd annet punktum fastslår imidlertid at systemansvarliges vedtak er unntak fra forvaltningsloven kap. IV-VII og VIII. Gassco er gitt et mer spesifikt og noe snevret unntak fra forvaltningsloven, og har ikke unntak fra offentlighetsloven, jfr. petroleumsforskriften § 66 siste ledd. Forskjellene i forhold til forvaltningsloven kan kanskje forstås ut i fra den særlige begrensede tidssituasjon som gjelder for Statnetts systemansvar, som jo innebærer et krav om momentan balanse mellom den samlede produksjon og det samlede

forbruk i kraftsystemet til enhver tid. Et slikt tilsvarende momentant tidskrav gjelder ikke Gasscos virksomhet. Forskjellen i unntak fra offentlighetsloven er derimot vanskeligere å forstå.

Er Statnett som systemansvarlig underlagt statens generelle organisasjons- og instruksjonsmyndighet, selv om det er gitt særlig unntak fra enkelte kapitler i forvaltningsloven? I teorien er det lagt til grunn at statsforetaket ikke er undergitt statens organisasjon- og organisasjonsmyndighet.<sup>6</sup> Det må dermed legges til grunn at staten må utøve eventuell styring av Statnett gjennom foretaksmøtet. Situasjonen er altså nokså lik Gasscos situasjon med hensyn til statlig styring.

På et område er det imidlertid motsetninger mellom reguleringen av selskapenes virksomhet: Mens Statnett er gitt insentiver til nyinvesteringer i inntektsrammereguleringen, er Gassco underlagt «no gain, no loss»-prinsippet. En viktig grunn til forskjellen er selvsagt at Statnett selv er investor i nettet, mens Gassco ikke er eier. Det er likevel grunn til å spørre om også Gassco burde undergis insentivregulering bl.a. for å fremme nyinvesteringer.

Statnett utarbeider langtidsplaner for utviklingen av sentralnettet. I den siste planen for perioden 2006-2025 redegjøres det for en mer aktiv planlegging for å sikre opsjoner for utvikling av nettet samt å legge vekt på koordinering av investeringer i nett og produksjon/forbruk. Det redegjøres for at utbyggingen av sentralnettet først og fremst avgjøres etter samfunnsøkonomiske kriterier. Til tross for at denne utviklingsoppgaven således er av generell samfunnsmessig betydning, er situasjonen likevel at staten ikke griper direkte inn i oppgaven, men styrer i stedet gjennom det regulatoriske regimet. Dette viser at eierstyring i praksis selv om et såpass viktig område som dette ikke praktiseres som virkemiddel. Dette må etter mitt syn

---

<sup>6</sup> Jfr. Ulf Hammer i T. Falkanger/K. Haagensen: Vassdrags- og energirett, Universitetsforlaget 2002, s. 677

igjen antas i stor grad å være begrunnet i at instruksjoner i generalforsamling er et lite hensiktsmessig virkemiddel for å styre en slik omfattende og detaljert virksomhet.

## 6 Avslutning

Oppsummeringsvis må det anses klart at etableringen av egne nettforetak har avskåret staten fra en direkte forvaltningsmessige instruksjonsrett og således redusert den statlige direkte styring av nettsektorene. Det må videre anses klart fra praksis at staten ikke benytter sin eierrolle i noen stor utstrekning til å styre gjennom generalforsamlingsinstrukser; i hvert fall ikke i nevneverdig grad vedrørende utøvelsen av nettoperørrollen. På den annen side har etableringen av reguleringsregimene gitt grunnlag for en styrking av regulatorrollene til særskilte forvaltningsorganer (NVE, Post- og teletilsynet mv.)

Norge har i forhold til andre europeiske land vært nokså tidlig ute med en slik «unbundling» innenfor gass- og elektrisitetssektorene. Statnett ble etablert som en uavhengig nettoperør allerede i 1991, lenge før klare uavhengighetskrav for elnettoperører ble fastsatt av EU. Gassco ble i 2001 gitt en mer uavhengig rolle som nettoperør enn hva det første gassdirektivet av 1998 (98/30/EC) krevde, og oppfyller også klart uavhengighetskravene til transmisjonsoperører i det andre gassdirektivet (2003/55/EC).

De forskjellige EU-land har valgt større eller mindre grad av «unbundling». I Danmark gir således elforsyningsloven visse spesifikke hjemler for utøvelse av myndighetskompetanse overfor den systemansvarlige, herunder har Energistyrelsen en viss instruksjonsrett i medhold av reguleringen om generelle bekjentgjørelsesregler om å ha konkrete kontrollbeføyelser og klagerett som er hjemlet i Elforsyningsloven. Ellers har statsråden bare en begrenset innflytelse i ledelsen av selskapet gjennom

utnevning av to ministervalgte medlemmer uten stemmerett. I Sverige derimot er Svenska Kraftnett en forvaltningsbedrift. Andre land (som Finland) har gått til det skritt å åpne for private nettoperører.

I Storbritannia, som har interesse for Norge fordi det representerer den mest dynamiske markedsplassen for norsk gass, består gasstransmisjonsnettene av flere ulike netter. Høytrykksnettet National Transmission System (NTS) eies og opereres av det private selskapet National Grid Gas plc. Selskapet er underlagt regulatorisk styring etter den britiske Gas Act 1986. Regulatoren «Office of Gas and Electricity Markets» (Ofgem) er regulatoren som utsteder lisenser til aktøren i gassindustrien, og godkjenner bl.a. gasstransportavtalen Uniform Network Code.

EU-kommisjonen fastslår imidlertid i sin siste meddelelse «En energipolitikk for Europa» (SEK(2007) 12) av 10. januar 2007 at det fortsatt er et langt stykke igjen til målet om et indre energimarked, og at gjennomføringen av en atskillelse av systemoperatørrollen fra vertikalt integrerte energiselskaper er vesentlig for å komme videre.

Det kan ikke være tvil om at etableringen av de norske uavhengige systemoperatørene har styrket en nøytral og ikke-diskriminerende bruk av nettene. Den reduserte direkte styringsrett for staten kan dermed ikke anses å ha redusert realiseringen av de overordnede målsetninger for nettene.

Likevel er det klart at det er skapt noen forvaltningsmessige gråsoner ved at systemoperatørene utøver forvaltningsvirksomhet, men er et godt stykke på vei unntatt fra deler av forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Dette har riktignok vært en nødvendighet fordi systemoperatørenes mange løpende beslutninger må skje over så kort tid at anvendelse av lovens saksbehandlingsregler er praktisk umulig. Partene står igjen med en klagerett, men for de løpende driftsbeslutninger kan den ha liten praktisk betydning. For



større enkeltvedtak, slik som utbygging av infrastruktur mv., kan klageretten likevelvære viktig.

For forvaltningsorganene i disse sektorene blir kravet til ryddighet i rollene mellom eierrepresentant for staten og forvaltningsorgan viktig. Etersom styring gjennom løpende direkte statlige instruksjoner over virksomhetsutøvelsen langt på vei er en saga blott, bør statens organer unngå å benytte eiermessige «signaler» for å påvirke. Den siste eierskapsmeldingen fra regjeringen gir i tråd med dette klar anvisning på at eierstyring skal utøves gjennom instruksjoner på generalforsamling eller i foretaksmøte når staten etter konkret vurdering finner grunnlag for dette.<sup>7</sup> Dette peker mot at styringsmessige gråsoner overfor nettselskapene skal unngås. Aktørene i energibransjen vil være tjent med et slikt klart skille mellom eiermessig og regulatorisk styring.

«Unbundlingen» er dermed ikke blitt noen forbannelse verken for staten eller aktørene. Nettoperatorene må anses i det alt vesentlige å opptre ryddig som nøytrale og ikke-diskriminerende i sine systemoppgaver. Det er imidlertid behov for en viss ytterligere avklaring i noen gråsoner, særlig i reguleringen av gassoperatørens ansvar for videreutvikling av gassinfrastrukturen.

---

<sup>7</sup> Se St.meld. nr. 13 (2006-2007) ”Et aktivt og langsiktig eierskap” kap. 7, bl.a. s. 49.

**Del IV**  
**Forvaltningsrettens stilling innen  
de monopoliserte nettsektorer. Er  
forvaltningsretten på retrett?**

Advokat Ingvald Falch,  
Schjødt

## 1 Historikk

Forvaltningsretten har egentlig aldri fått skikkelig tak innenfor store deler av den offentlige tjenesteproduksjon.

Riktignok har en del forvaltningsrettsjurister ofte fremholdt at forvaltningsretten har betydelig gjennomslagskraft også her. Blant annet har Justisdepartementets lovavdeling i mange tilfeller gått langt i å mene at forvaltningsloven og offentlighetsloven får anvendelse på for eksempel offentlig eide kraftnettselskaper. Dette er lagt til grunn både i Offentlighetsmeldingen fra 1997<sup>1</sup> og i enkeltuttalelser fra samme tidsperiode, hvor Sandefjordregionens Energi-  
verk<sup>2</sup>, AS Oslo Sporveier<sup>3</sup> og Oslo Lufthavn AS<sup>4</sup> ble ansett omfattet av de nevnte lovene.

Men synet om en vidtfavnende forvaltningsrett har vært, og er, omstridt.<sup>5</sup> Ofte har de selskaper som har blitt «rammet» protestert. For eksempel nektet Oslo Sporveier å etterkomme fylkesmannens pålegg om dokumentutlevering etter offentlighetsloven, selv etter at lovavdelingen hadde uttalt at selskapet måtte. Tilsvarende har sektormyndighetene ofte vært motstander av, eller i hvert fall lagt til grunn, at forvaltningsretten ikke passer i en del nettselskaper. Et eksempel er Samferdselsdepartementet som la til grunn at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke får anvendelse for Avinor, uten at dette ble nærmere drøftet.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> St meld nr 32 (1997-98).

<sup>2</sup> Justisdepartementets lovavdelings brev 26.3.1998, sak 98/2490 E.

<sup>3</sup> Justisdepartementets lovavdelings brev 27.11.2000, sak 98/11443 E.

<sup>4</sup> Justisdepartementets lovavdelings brev 16.7.2002, sak 01/7403 EO.

<sup>5</sup> Eivind Smith har i en (betalt) artikkel, under overskriften *Lovavdelingen som dommer? Offentlighetslovens anvendelse på energiselskaper*, Tidsskrift for Forretningsjuss 1999 side 5 flg, kritisert lovavdelingens syn.

<sup>6</sup> Ot prp nr 14 (2002-2003), punkt 2.

Denne usikkerheten har sin bakgrunn i at vi knapt har rettspraksis om forvaltningsrettens utstrekning på slik offentlig tjenesteproduksjon som netttaktører gjerne utøver. Så langt jeg kan se, har vi én høyesterettsdom av betydning som berører emnet. Rt 1974 side 149 gjaldt kommunal renovasjon og feiing, hvor spørsmålet var om en hjørnesteinsbedrift i Sauda skulle betale vesentlig mer for de disse tjenestene utført i sine tjenesteboliger enn private huseiere var pålagt. Høyesteretts flertall (3-2) kjente praksisen ugyldig, idet det var usakelig å benytte eierskapet som kriterium for forskjellsbehandling. Mindretallet la til grunn at forskjellsbehandlingen var sakelig, først og fremst på grunn av historiske forhold. Men noen utpreget prinsipiell tilnærming til forvaltningsrettens anvendelsesområde innbød ikke saksforholdet til.

Rent formelt oppstår spørsmålet om forvaltningsrettens stilling først og fremst som et spørsmål om vedkommende tjenesteproducent er «*organ for stat eller kommune*», jf. forvaltningslovens § 1 og offentlighetsloven § 1. Tvilen knytter seg til utskilte rettssubjekter (statsforetak, kommunale foretak, aksjeselskaper og lignende), dersom disse har dominerende innslag av offentlig eierskap. I så fall skal det i henhold til rådende forvaltningsrettslig tilnærming skje en samlet vurdering av aktivitetens art, graden av offentlig tilknytning og styring, om virksomheten utøver monopol og om den fremstår som et redskap for offentlig politikk. Ofte vil man etter en slik betraktning, slik Justisdepartementets lovavdeling også har gjort, konkludere med at offentlige monopoler, herunder monopoler innenfor de nettbundne sektorene (nettoperatører), er å anse som organer for stat og kommune.

Hvorfor har så spørsmålet så sjelden kommet på spissen? I det praktiske liv har slike rettssubjekter, herunder nettoperatører som opererer et monopol, benyttet seg av egenfastsatte reglementer og vilkår for leveranse av sine tjenester. Disse reglementer og vilkår er gjerne fastsatt med større eller mindre grad av brukerinnflytelse.

Spørsmålet om disse aktørene opptrer lovlig overfor sine kunder, formuleres da gjerne som et spørsmål om disse bestemmelsenes lovlighet. Lovligheten vil da være avhengig av om den annen part anses å ha vedtatt vilkårene, hvordan de skal fortolkes og eventuelt om det er grunnlag for revisjon av vilkårene etter avtaleloven § 36 eller pristiltaksloven § 2. Med andre ord benyttes en kontraktsrettslig innfallsvinkel. Det er flere eksempler i underrettspraksis på en slik tilnærming.<sup>7</sup> Man kan derfor si at kontraktsretten på sett og vis har fanget opp mange av de behovene for rettssikkerhet som følger i kjølvannet av offentlig tjensteproduksjon.

Når man så skal belyse spørsmålet om forvaltningsretten er på retrett innenfor de monopoliserte nettsektorer, er det altså grunn til å være oppmerksom på at forvaltningsretten aldri har stått veldig sterkt i det praktiske liv innenfor mange av de nettbundne sektorene. Dette forhindrer imidlertid ikke at forvaltningsretten likevel historisk har øvd innflytelse i enkelte slike sektorer. Forvaltningsretten har for eksempel øvd stor innflytelse innen havnesektoren, vann- og avløpssektoren og enkelte andre sektorer hvor aktørene historisk ikke har vært formelt utskilt fra stat og kommune.

## **2 Moderne utvikling av nettbunden virksomhet**

Etter ca 1990 har mange av de nettbundne sektorene blitt dramatisk omformet. Vi har gått fra planregimer til markedsregimer innenfor særlig energi- og kommunikasjonssektorene. Tre stikkord har dominert utviklingen: Liberalisering, nyregulering og privatisering. Konkurransen er innført som virkemiddel for å oppnå mer effektive sektorer. Det er strukturert markeder på gamle

---

<sup>7</sup> Se for eksempel RG 1961 side 546 (Hålogaland, vilkår for strømavgift) og RG 1991 side 546 (Frostating, sperring av strømleveranse).

forvaltningssektorer. Dette reflekterer en generell samfunnsutvikling som har vært særlig fremtredende innenfor visse nettbundne sektorer.

I hovedsak er dette gjort slik at det er etablert konkurransemarkeder om de varer og tjenester som selges over nettene. Typisk er det skapt konkurransemarkeder for leveranse av gass, elektrisitet og elektroniske kommunikasjonstjenester. På den annen side er selve nettene som regel blitt rendyrket som monopolmarkeder, og da sterkt regulerte sådanne. Nettoperatørene er normalt pålagt å gi ikke-diskriminerende nettilgang til alle søkere, pålagt å fremstå og operere uavhengig av aktørene i varemarkedet, samt underlagt priskontroll på nettjenestene.

Denne utviklingen har i betydelig grad omdefinert forvaltningsrettens rolle innenfor disse sektorene. Jeg vil her peke på fire særtrekk ved denne moderne regulering av nettbundne sektorer som har betydning for forvaltningsrettens innflytelse:

For det *første* er det klart at forvaltningsretten vil trekke seg helt ut av de områder som åpnes for konkurranse, i praksis vare- og tjenestemarkedene hvor det råder konkurranse mellom flere leverandører. Typisk vil altså forvaltningsretten ikke lenger få anvendelse på de aktører som opptre i kraftmarkedet, gassmarkedet, telemarkedet etc. Det er ingen tvil om at Statkraft, Statoil og Telenor ikke lenger er noe «organ for stat og kommune». Bare på de områder hvor det utøves et monopol eller lignende dominans kan det være aktuelt å anvende forvaltningsretten. Dette vil først og fremst være nettmarkedene, forutsatt at nettjenesten utøves av en aktør som i det vesentligste er eid av det offentlige.

For det *annet* har lovgiver på de monopoliserte områdene av og til unntatt deler av forvaltningsretten fra anvendelse. Det viktigste eksemplet er statsforetaksloven § 4 som unntar statsforetakene fra forvaltnings- og offentlighetsloven, hvilket typisk får anvendelse for Statnett. Det er likevel antatt at forvaltningsloven får anvendelse for

disse foretakene når de treffer enkeltvedtak og forskrift. I så henseende vil det oppstå spørsmål om for eksempel Statnett vedtar forskrift/enkeltvedtak eller fastsetter kontraktsbestemmelser. Et annet eksempel er petroleumsloven § 4-9 med tilhørende forskrift som bestemmer at Gassco som gassnettoperatør er unntatt på tilsvarende måte.

Disse unntakene knyttes bare til forvaltnings- og offentlighetsloven, med den følge at den alminnelig myndighetsmisbrukslære kan få anvendelse også for disse aktørene. I teorien er det antatt at myndighetsmisbrukslæren har vid anvendelse, blant annet uttrykker Eckhoff/Smith at det gjelder «*strengt likhetskrav*» for offentlig eid monopolisert virksomhet.<sup>8</sup> Mye tyder på at myndighetsmisbrukslæren får anvendelse for all virksomhet som utøves av forvaltningsorganer.<sup>9</sup>

For det  *tredje* vil privatisering kunne føre forvaltningsretten på retrett. Som allerede omtalt får forvaltningsretten ikke anvendelse på private rettssubjekter, bortsett fra i tilfeller disse treffer enkeltvedtak eller forskrift. Så langt har imidlertid netteiere og nettoperatører bare i begrenset grad blitt privatisert. Vi ser likevel flere eksempler på at dette har skjedd i sektoren for elektrisitetsdistribusjon, typisk ved at kommuner har solgt aksjer i kraftnett-selskaper til private.

For det  *fjerde* forandrer forvaltningsrettens innflytelse seg etter hvert som sektor- reguleringen utvikles. I mange sektorer er det blitt utviklet et betydelig regelverk i lov og forskrift knyttet til hvordan nettoperatøren skal utøve sin virksomhet. Dess mer omfattende dette regelverket er, dess mer vil den alminnelige

---

<sup>8</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett* 7. utgave (2003) side 418.

<sup>9</sup> Se Ingvald Falch, *Rett til nett, konkurranse i nettbundne sektorer* (2003) side 153-155, med henvisninger.

forvaltningsrett fortreges. Nå kan det hevdes at sektorregelverket, i hvert fall et stykke på vei, kan betraktes som spesiell forvaltningsrett. Typisk kan prosedyrer og kriterier for å tillate og nekte tredjepartsadgang, prosedyrer og kriterier for fordeling av knapp kapasitet og lignende karakteriseres som spesiell forvaltningsrett. I hvilken grad den nye sektorreguleringen kan kalles forvaltningsrett kan det imidlertid være delte meninger om. En annen følge av sektorreguleringen vil være at dette regelverket setter nye rammer for myndighetsbrukslæren fordi sektorregelverket danner utgangspunkt for hvilke hensyn og vurderinger som er sakelige og usaklige.

### 3 Avslutning og konklusjoner

Samlet sett må det konkluderes med at forvaltningsretten etter hvert spiller en stadig mer begrenset og tilbaketrukket rolle innenfor de nettbundne sektorene. Noen vil kanskje si at det knapt er noe igjen av forvaltningsretten innenfor de sektorer som er omdannet til konkurranseregimer. Trolig vil det være å gå for langt, først og fremst fordi de monopoliserte nettoperatører stadig har enkelte karaktertrekk som påkaller forvaltningsrettslig regulering i noen grad.

Det er min mening at forvaltningsretten etter hvert vil fremstå mer og mer som et *supplerende rettsgrunnlag* innenfor de nettbundne sektorene. Dette rettsgrunnlaget vil da kunne få anvendelse som et tillegg til, og i sjeldnere tilfelle et korrektiv til, sektorreguleringen. Forvaltningsretten trer støttende til når sektorreguleringen anses mangelfull og når den trenger støtteargumenter. Det generelle forbudet mot å benytte utenforliggende hensyn og å foreta usakelig forskjellsbehandling har trolig størst overlevelsessevne innenfor disse sektorene, da disse reglene er vanskelig å erstatte.

Jeg har tidligere tillatt meg å beklage en utvikling hvor forvaltningsretten innenfor de nettbundne sektorene mister sitt



footfeste mer og mer, noen steder fullstendig.<sup>10</sup> Årsaken til denne beklagelsen er at forvaltningsretten står for noen verdier og perspektiver som markedsstaten og markedsretten med sitt fokus om samfunnsøkonomisk effektivitet etter min mening mangler.

Aktører som opererer i ly av monopol trenger etter min mening et korrektiv til egen markedstenkning, simpelthen fordi de er monopoler. Verdier knyttet til rettssikkerhet, sakelighet og åpenhet som står sterkt i forvaltningsretten er reelt sett fraværende, eller i hvert fall lite fremtredende, i markedstenkningen. Når korrektiver til maktmisbruk ikke kommer fra markedet selv, må de etter min mening komme fra retten. Og i den forbindelse fremstår forvaltningsretten som ett egnet sted å søke korrektiver i.

Derved er det imidlertid ikke sagt at det er nødvendig å benytte seg av den alminnelige forvaltningsrett, slik som den generelle myndighetsmisbrukslære og forvaltningsrettens saksbehandlingsregler. Hovedpoenget mitt er at nettaktørene bør være underlagt *slike regler*, enten det skjer gjennom en gjennomtenkt sektorregulering eller det skjer gjennom den alminnelige forvaltningsrett. Ofte vil en kombinasjon være hensiktsmessig, slik at den spesielle regulering suppleres av generelle regulering. Typisk bør (en tilpasset) offentlighetslov få anvendelse på offentlig eide monopoler.

Mitt hovedpoeng er derfor mer knyttet til *at* de forvaltningsrettslige *ideer og idealer* bør overleve innenfor offentlige eide monopoler enn til hvordan det bør skje

---

<sup>10</sup> Ingvald Falch, Ret til nett, konkurranse i nettbundne sektorer (2003) side 160.

**Del V**  
**Myndighetenes forvaltning av**  
**sikkerhetsregelverket i**  
**petroleumsvirksomheten**

Stipendiat Hanne Sofie Logstein,  
Avdeling for petroleums- og energirett,  
Nordisk institutt for sjørett

## 1 Innledning

1. januar 2001 trådte fem nye forskrifter i kraft innefor helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Disse består av den overordnede forskriften kalt rammeforskriften, samt fire underordnede forskrifter, benevnt styringsforskriften, opplysningsforskriften, innretningsforskriften og aktivitetsforskriften. Sikkerhetsforskriftene erstattet 23 tidligere forskrifter, men videreførte i all hovedsak gjeldende rett. Forskriftene er gitt med hjemmel i en rekke lover, herunder petroleumsloven, arbeidsmiljøloven og forurensningsloven. Det forvaltes av Petroleumstilsynet, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn i fellesskap med Petroleumstilsynet i en koordinerende rolle. Reduksjonen i antall forskrifter var mulig ved at forskriftene ble gjort mer fragmentariske, at de i større grad er utformet som funksjonskrav og gjennom ustrakt bruk av henvisninger til standarder. En regel fremkommer kun en gang og de ulike reglene må leses i lys av hverandre. Gjennom funksjonskravene stilles det i større grad krav til resultat enn til fremgangsmåten. Det er dermed opp til den ansvarlige å fastlegge hvordan kravet konkret skal møtes. En grunn til valget av denne reguleringsmetoden er at den virkeligheten regelverket møter, er i stadig endring. Norsk petroleumsvirksomhet har siden oppstarten på slutten av 60 -tallet vært gjennom en rivende teknologisk utvikling. Et kasuistisk regelverk med detaljerte krav om hvordan noe skal utformes, operasjoner utføres og lignende ville således alltid være på etterskudd med utviklingen. Nivået for hva som kreves innefor helse, miljø og sikkerhet er da heller ikke en fast størrelse i forskriften. Rammeforskriften § 9 gir anvisning på at skade eller fare for helse, miljø og sikkerhet skal forhindres eller begrenses i tråd med helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, og «[u]tover dette nivået skal risikoen reduseres ytterligere så langt det

er mulig». Det er altså lagt inn en fleksibilitet både i hvilke krav regelverket stiller og hvordan kravene kan oppfylles. I denne artikkelen vil jeg se nærmere på hvordan fleksibiliteten forvaltes av myndighetene og aktørene, illustrert med et par eksempler.

## 2 Utfyllingen av regelverket

Et formål med det funksjonsbaserte regelverket er å gi aktørene en frihet til selv å finne de løsningene som gir størst risikoreduksjon i en høyrisikovirksomhet. Myndighetene og spesielt Petroleumstilsynet, har imidlertid vært aktive i sin «forvaltning» av regelverket. I tillegg til lov og forskrift, er det gitt ut veiledninger til forskriftene som igjen viser til nasjonale og internasjonale standarder. Petroleumstilsynet avgir tolkningsuttalelser om hvordan regelverket skal forstås og det er etablert flere samarbeidsfora som gir uttalelser om regelverket. Sikkerhetsreglene håndheves på en rekke ulike måter, også gjennom bruk av ulovfestede virkemidler.

### 2.1 Veiledningene til forskriftene

Da sikkerhetsforskriftene ble vedtatt, ble det samtidig offentliggjort veiledninger til de enkelte bestemmelsene. Veiledningene gir anvisning på hvordan forskriftenes krav kan møtes og kan innholdsmessig sammenlignes med spesialmotivene i en Odelstingsproposisjon. Etter forordet til sikkerhetsforskriftene er veiledningene ikke juridisk bindende. I veiledningen til rammeforskriften § 8, står det imidlertid at «[s]entralt når forskriftens nivå skal fastlegges står, i tillegg til forskriftens ordlyd, myndighetenes fortolkninger av regelverket, enkeltvedtak som fattes og veiledninger som myndighetene gir.» Videre vises det til sedvaner, kutymmer, krav og spesifikasjoner som fremkommer i industri- og bransjestandarder, regler utarbeidet av klasseinstitusjoner, relevante

regler utarbeidet av andre offentlige myndigheter samt myndighetskrav gitt av Sjøfartsdirektoratet, Arbeidstilsynet med videre. Det er et omfattende materiale som her trekkes inn som relevant for tolkningen av hvilket nivå som kreves etter forskriften. Men veiledningenes betydning for forskriftens innhold er også nevnt i selve forskriftsteksten. Rammeforskriften § 18 om dokumentasjon sier at om en aktør velger å benytte «en norm som anbefales i kommentaren til en forskriftsbestemmelse som en måte å oppfylle forskriftens krav på», kan han «normalt legge til grunn» at forskriftens krav er oppfylt. Videre fremkommer det av bestemmelsen at om aktøren velger å bruke en annen løsning enn den anbefalte, skal vedkommende kunne «dokumentere at den valgte løsningen oppfyller forskriftens krav». I veiledningen til samme bestemmelse står det at «[n]ormene som anbefales i kommentarene vil være sentrale momenter ved fortolkningen av de enkelte forskriftskravene og ved fastleggelsen av nivået for helse, miljø og sikkerhet». Dette tilsier at veiledningene har en større betydning for tolkningen av forskriftene enn rene, juridisk ikke –bindende forslag om hvordan forskriftens krav skal oppfylles. Bestemmelsen i § 18 kan oppfattes som en form for omvendt bevisbyrde der de som velger å benytte en annen løsning enn det veiledningene gir anvisning på, selv må dokumentere at den valgte løsningen de velger er god nok. I motsetning til forarbeidene til lovene som kun gir anvisning på hva som er ment med bestemmelsene forut for at de trår i kraft, endres veiledningene til sikkerhetsforskriftene i takt med utviklingen. Slike endringene vil således i en rettskildemessig kontekst måtte klassifiseres som etterarbeider ved at de gir uttrykk for hva myndighetene i ettertid mener forskriften krever.

## 2.2 Tolkingsuttalelser

I tillegg til at veiledninger, standarder m.v. gir avklaringer om kravene i sikkerhetsforskriftene, er det mulig å sende spørsmål til

Petroleumstilsynet om hvordan tilsynet mener regelverket er å forstå. Petroleumstilsynets tolkningsuttalelser er publisert elektronisk og tilgjengelig for alle via Petroleumstilsynets nettportal. Tilsynet uttaler selv på sine hjemmesider at de i større grad ønsker å ta denne muligheten i bruk siden tilbakemeldingene fra brukerne kan benyttes ved regelverksrevisjonene.

Tolkningsuttalelsene kan anses som en måte å oppfylle kravet i forvaltningsloven § 11 der forvaltningsorganene pålegges en alminnelig veiledningsplikt. Den alminnelige veiledningsplikten består imidlertid i stor grad av å hjelpe folk med å finne frem i en stor og uoversiktlig forvaltning, holde rede på rettigheter og plikter og i det hele tatt gjøre bruk av det systemet og regelverket som alt eksisterer. Det er et stort sprang fra å veilede om slike forhold og å gi tolkningsuttalelser om hvordan de enkelte bestemmelsene i regelverket etter myndighetenes mening er å forstå. Å pålegge forvaltningsorganer å gi uttalelser om hvordan regelverket skal tolkes, er således å trekke veiledningsplikten for langt. Tolkningsuttalelsene fra Petroleumstilsynet må i stede sees på som et tilbud til næringen om hjelp til å finne ut hva som ligger i regelverkets krav, noe som gir en bedret forutberegnelighet for aktørene når de skal oppfylle det funksjonelle regelverket.

Et annet offentlig organ som gir uttalelser om hvordan regelverket skal tolkes, er skatteetaten. Både privatpersoner, næringsdrivende og foreninger kan be om en uttalelse om skatte- og avgiftsmessige konsekvenser av planlagte disposisjoner og hensikten er at man skal ha større forutsigbarhet i forhold til de valg man gjør. Det er presisert at tilbudet er et supplement til den alminnelige veiledningsplikten, og det må betales et gebyr for å få behandlet en anmodning om uttalelse. Som innen petroleumsvirksomheten kan den som mottar uttalelsen selv velge om vedkommende vil benytte seg av det myndighetene sier i sin uttalelse. Om man velger ikke å legge det som etaten uttaler til grunn for

sine disposisjoner, medfører det ikke nødvendigvis at man bryter regelverket.

Den første tiden skattemyndighetene tilbød å gi uttalelser, kunne man å få råd som det etter en nærmere vurdering ikke var i henhold til regelverket. Om man fulgte disse rådene kunne man i ytterste konsekvens komme til å bryte regelverket med de konsekvenser det kunne ha for pliktsubjektet. Fra og med 1. november 2001 er imidlertid forhåndsuttalelsene fra skattemyndighetene gjort bindende. Den prinsipielle forskjellen mellom uttalelser fra skattemyndighetene og Petroleumstilsynet er således at en forhåndsuttalelse fra skatteetaten er bindende for etaten selv dersom den som har mottatt uttalelsen velger å legge den til grunn for sine disposisjoner. Innefor sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten ligger ansvaret i forhold til om sikkerheten er forsvarlig, på aktørene alene. Myndighetene vil således ikke forhåndsgodkjenne noen løsninger gjennom sine uttalelser, og aktørene bærer selv risikoen uansett hvilke løsninger som velges.

### **2.3 Samarbeidsfora**

Myndighetene innenfor sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten legger stor vekt på å ha et godt samarbeid med aktørene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Dette har blant annet resultert i flere ulike samarbeidsfora, som Sikkerhetsforum, Samarbeid for sikkerhet, Regelverksforum med flere. Disse ulike samarbeidsorganene skal fungere som samhandlingsarenaer mellom myndighetene og partene i næringen og arbeider på ulikt vis med sikkerhetsregelverket. Arbeidet i samarbeidsforaene resulterer i en del uttalelser og anbefalinger i tilknytning til regelverket og hvordan det bør praktiseres. Spørsmålet er hvilken rettskildemessig betydning det som produseres ved slike samarbeidsarenaer skal tillegges. Spørsmålet kommer på spissen siden Petroleumstilsynet er representert i forane. Tilsynets formelle

posisjon varierer fra fora til fora. Mens tilsynet leder arbeidet i Regelverksforum, har det kun en observatørrolle i Samarbeid for sikkerhet. Et moment som kan tale for å gi uttalelser fra samarbeidsfora større vekt enn tolkningsuttalelsene fra Petroleumstilsynet, er at det gjennom behandlingen i et forum der flere ulike sider i næringen er representert, sikres en viss kontradiksjon.

## **2.4 Reaksjoner, sanksjoner og andre virkemidler**

Vanlige reaksjoner eller sanksjoner ved overtredelser av regelverket kan være straff, pålegg, stansing og tvangsmulkt. Disse reaksjonsformene krever hjemmel og det er knyttet en del vilkår til bruken av de for å trygge rettssikkerheten til den som reaksjonen retter seg mot.

Gjennom sin praksis og et tett forhold til næringen, har Petroleumstilsynet etablert en rekke ulovfestede reaksjonsmåter og virkemidler i tillegg til de lovfestede virkemidlene. Dette kan være henstilling med påpekning av avvik i forhold til krav i regelverket og en anmodning om å rette disse, likelydende brev med informasjon eller for å få i gang tiltak, innkalling til møte, varsling av høyere ledelsesnivå, føre tilsyn med utvalgte områder, offentliggjøre resultater av tilsyn, advare om at det vil bli tatt i bruk sanksjonsmidler samt melde til departementet om erfaringer med ulike aktører innenfor helse, miljø og sikkerhet. At virkemidlene er ulovfestet, innebærer at det ikke er formelle regler om hvem som kan benytte virkemidlene, når de skal benyttes og fremgangsmåten ved bruk. Dette virker umiddelbart som en trussel mot rettssikkerheten til de virkemidlene retter seg mot.

På den annen side synes de ulovfestede virkemidlene å ha som formål å normere atferd mer enn å sanksjonere overtredelser, og virker dermed som et styringsverktøy for myndighetene. Betenkelighetene som knytter seg til å ilegge straffelignende reaksjoner uten at pliktsubjektene rettigheter er formelt ivaretatt, er dermed ikke så



iøynefallende. Et brev til ledelsen eller en innkalling til et møte kan etter omstendighetene være en skarp reaksjon fra Petroleums-tilsynets side, men tilsynet har ingen formell hjemmel til å sette makt bak slike ulovfestede virkemidler. Aktørene kan således velge å forholde seg passive og avvente eventuell bruk av lovfestede virkemidler fra tilsynets side. Sett utenfra gir virkemidlene også inntrykk av å være relativt milde. De gir aktørene et varsel om at Petroleumstilsynet har innsigelser til måten de oppfyller regelverket på, slik at disse får en mulighet til å rette dette før eventuelle lovfestede virkemidler tas i bruk. Dette står i kontrast til Forurensningstilsynet sin tilnærming som vanligvis består i å anmelde brudd på regelverket de forvalter. En annen fordel sett fra selskapenes side, er at de ulovfestede virkemidlene i liten grad ser ut til å oppmerksomhet i media. Journalistene finner det neppe særlig spennende å skrive om at Petroleumstilsynet har sendt et brev til et eller annet selskap. Det har stor betydning i en bransje som er svært opptatt av omdømmet.

For å få et fullstendig bilde av hvilken betydning Petroleums-tilsynets bruk av virkemidler har i bransjen, må det tas i betraktning at aktørene er avhengig av å få tildelt nye undersøkelses- og utvinningstillatelser for fortsatt å drive på norsk sokkel. Petroleums-tilsynet er involvert også i dette arbeidet. Det kan legge en demper på lysten til å opponere mot tilsynets meninger, og fører til at man må stille større krav til at tilsynet forvalter sin myndighet på en forsvarlig måte.

Etter offentlighetsloven er det kun en begrenset adgang til å unnta utgående brev eller rapporter fra offentlighet. Petroleums-tilsynet praktiserer i tillegg en svært åpen forvaltning og offentliggjør brev, tilsynsrapporter og lignende på sine hjemmesider. Dette gir en gjennomsiktighet som man kan anføre at bedrer forutberegneligheten når et vagt regelverk skal etterleves. Det selskapet brevet er stilet til eller som har vært gjenstand for tilsynsbesøk er

navngitt. Praksisen kan oppleves som en sanksjon i form av form av uthenging av den brevet eller tilsynet er rettet mot. Eventuelle innsigelser som selskapet måtte ha, blir ikke offentliggjort på samme sted og den det gjelder får ikke mulighet til å forsvare seg mot påstandene der disse fremkommer. Hensynet til kontradiksjonsprinsippet og god forvaltningsskikk tilsier at en aktør får anledning til å imøtegå de påstandene som Petroleumstilsynet kommer med.

Det kan virke som at Petroleumstilsynet den siste tiden i større grad benytter lovfestede virkemidler mot de selskapene som ikke oppfyller sikkerhetsregelverket. I januar 2007 gikk Petroleumstilsynet til det skritt å gi Det Norske Oljeselskap avslag på søknad om samtykke til leteboring og avslaget var bl.a. grunngitt med at DNO ikke har «den kompetansen og kapasiteten som er nødvendig for å sikre at denne petroleumskapasiteten utføres på en forsvarlig måte». Avslaget er et vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 og med Arbeids- og inkluderingsdepartementet som er klageinstans.

### **3 Regelverket i et rettskildemessig perspektiv**

Innenfor sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten regelverket vagt utformet med de utfordringene det gir ved anvendelse av reglene. Vage normeringer er imidlertid ikke noe nytt og bruk av rettslige standarder har vært et tema blant jurister i flere tiår. Eksempler på rettslige standarder er «utuktig», «god forretnings-skikk» og «alminnelig god vare». Til sammenligning stiller ramme-forskriften § 8 i sikkerhetsregelverket krav om at «sikkerheten skal være forsvarlig». Felles for rettslige standarder er at de viser til en vurderingsnorm utenfor seg selv som et kriterium for om bestemmelsen er etterfulgt, oppfylt eller lignende. Formålet med å benytte

denne typen regulering er som for sikkerhetsreguleringen at det skal sikre et bevegelsesrom for innholdet. Bevegelsesrommet er vanligvis beregnet på utviklingen i den alminnelige rettsoppfatningen eller lignende, og ikke på de som skal følge regelverket slik det er innen sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten. Ved konflikt er det domstolene som i ettertid må fastlegge hvorvidt et konkret forhold på den gitte tiden kan sies å ligge innenfor eller utenfor den aktuelle regelen. Dette svekker forutberegneligheten for de som skal rette seg etter reglene, men sikrer at rettsreglene er i henhold til utviklingen i samfunnet uten stadig å måtte revidere de. Noen av de rettslige standardene er det dessuten vanskelig å konkretisere innholdet i, og valget står således mellom å regulere ved bruk av en rettslig standard eller å avstå fra regulering.

Det er imidlertid grenser for hvor langt lovgiver kan bevege seg i retning av å gi vage bestemmelser før det går så langt at bestemmelsen blir uegnet til sitt formål: å regulere et forhold. Dette kommer på spissen der overtredelse av bestemmelsen kan resultere i straff, noe som er tilfelle for bestemmelsene i sikkerhetsforskriftene, og det faktisk blir aktuelt å ilegge straff.

Det er svært sjelden at konflikter om sikkerhetsregelverket ender i domstolene og det kan være flere grunner til det. En viktig årsak er nok selskapenes ønske om å opprettholde et godt omdømme og unngå negativ omtale i mediene. Konsekvensen av mangelen på rettsavgjørelser, er for det første at man til en viss grad må støtte seg til de kildene man faktisk har tilgjengelig. Dette fører til at disse får en forholdsmessig større betydning i en rettskildemessig kontekst og at men i større grad finner å gi også veiledninger, tolkingsuttaler og lignende relevans.

Et annet resultat er at den delen av det offentlige styringssystemet atskilt fra den lovgivende og den utøvende makt som uavhengige domstoler representerer, ikke får sagt noe om rettsstillingen i sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten. Dermed kan

forvaltningen utvikle sine ulike reguleringsformer og reaksjonsformer uten at dette blir vurdert og eventuelt korrigert av domstolene. All den tid domstolene ikke har uttalt seg om saken, er det uklart hvilken rettskildemessig relevans de ulike kildene innen sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten kan sies å ha.

## **4 Praktiseringen av regelverket illustrert ved to saker**

Myndighetenes håndtering av endringer i regelverket kan illustreres av to saker. Den ene gjelder spørsmålet om nattarbeid og samsoving, den andre gjelder en test av en livbåt der livbåten ble skadet under øvelsen.

### **4.1 Samsoving og nattarbeid**

Aktivitetsforskriften § 31 som trådte i kraft 1. januar 2002 stiller krav om planlegging «slik at mest mulig arbeid blir utført på dagtid, og slik at arbeidstakerne sikres nødvendig restitusjon og hvile». Ordlyden skiller seg ikke vesentlig fra tidligere regulering og de nye forskriftene viderefører i all hovedsak gjeldende rett. Det var således antatt at forskriftsendringene ikke skulle ha noen særlige økonomiske konsekvenser for næringen. I veiledningen til aktivitetsforskriften § 31 er kravene presisert til at «nattarbeid skal begrenses til oppgaver og funksjoner som er nødvendige for å opprettholde forsvarlig virksomhet» og at «alt personell får sove uforstyrret og normalt alene».

1 2002 uttalte Oljedirektoratet at de skjerpet kravene i forhold til tidligere praksis. Dette skjedde ikke gjennom en forskriftsendring, men ved tolkningsuttalelser og brev til næringen. Direktoratet krevde at operatørselskap som heretter ville bruke nattarbeid ved for eksempel vanlig vedlikehold, måtte søke om unntak fra

aktivitetsforskriften § 31. Grunnen var at mangelen på tilstrekkelig søvn og hvile kan utgjøre en fare for sikkerheten og kan føre til helseproblemer for de ansatte. Denne endringen skjedde altså ved en tolkningsendring fra myndighetenes side, og ikke gjennom en forskriftsendring eller lignende. Endringen har stor praktisk betydning for næringen siden det vil ta lengre tid å få gjennomført arbeid når det bare kan utføres på dagtid, noe som igjen krever mer personell på plattformene og større behov for overnattingskapasitet.

Oljeindustriens Landsforening, OLF, protesterte på vegne av sine medlemmer siden det vil være kostbart om alle skulle ha enerom og det ble mindre muligheter til å la folk arbeide om natten. Professor dr. juris Ola Mestad ble engasjert for å utarbeide en betenkning der de rettslige sidene i saken ble belyst. Han kom frem til at forskriften bygde på feilaktige faktiske forutsetninger siden forskriftsendringen ikke skulle medføre særlige økonomiske konsekvenser. Videre hevdet han at det var feil i saksbehandlingen siden endringen den nye tolkningen innebærer, ikke ble sendt på høring slik at interessenter fikk uttale seg jf. forvaltningsloven § 37. Tolkningsendringen ble dermed ansett å tilsvare en endring i selve forskriften som skulle vært gjennomført som en forskriftsendring etter forvaltningslovens bestemmelser. Konklusjonen til Mestad er at OD ikke kan kreve at selskapene må sende inn søknad om unntak fra kravene når det skal utføres annet arbeid på natten enn det som kan knyttes til å opprettholde forsvarlig virksomhet.

Viseadministrerende direktør i OLF oppsummerte saken slik på organisasjonens hjemmeside:

«HMS -regelverket på sokkelen har krav om at personell skal ha nødvendig restitusjon og hvile når de arbeider på innretninger til havs. I veiledningen til aktivitetsforskriften står det at dette innebærer at alt personell får sove uforstyrret og normalt alene. Det stilles ikke krav i forskriften om at arbeidstakerne skal bo i enmanns-lugar. OLF var involvert i utarbeidelsen av de nye

forskriftene, mens veiledningene med de spesifikke tolkningene ble vedtatt uten konsultasjon og uten konsekvensutredninger. Industrien tilfredstilles selvsagt forskriftene.»

Bruk av nattarbeid er omtalt i en ny fortolkning av aktivitetsforskriften § 31, 29. august 2006. I tolkningen har Ptil enda klarere definert når det må søkes om unntak for nattarbeid og her vises det bl.a. til arbeidsmiljøloven § 4-1, forløperen til denne og forarbeidene til forløperen som hjemmelsgrunnlag. Petroleumstilsynet krever altså fortsatt at det må søkes om unntak om det skal foretas rutinearbeid på nattertid, men med grunnlag i en annen hjemmel enn tidligere. Tilsynet uttaler for øvrig at de mener «en bør innta en «føre-var-holdning» til en har tilstrekkelig dokumentasjon som tilsier at rammeverket kan endres».

## **4.2 Livbåtsaken**

En annen sak av interesse når det gjelder anvendelse av sikkerhetsnormene i praksis, er saken om fritt fall-livbåtene. 21. juni 2005 ble en slik livbåt testet på Veslefrikk B og det viste seg at den fikk store skader under øvelsen. I veiledningen til innretningsforskriften § 43 vises det til at de tekniske kravene i en forskrift gitt av sjøfartsdirektoratet, bør brukes. Henvisningen er til kapittel 2 i forskrift 4. november 2003 nr. 492 om redningsredskaper og evakuering på flyttbare innretninger. Den aktuelle livbåten oppfylte disse kravene. Det ble satt i gang undersøkelser og Petroleumstilsynet deltok som observatør i et livbåtprosjekt i regi av OLF (Oljeindustriens landsforening).

Tilsynet mente etter hvert at forholdet ble for tett og trakk seg i november 2006 ut av samarbeidet for markere seg som et offentlig tilsyn i saken. Tilsynet begrunnet at de trakk seg ut med utilfredsstillende informasjonsflyt og behovet for å understreke roller og ansvar. Petroleumstilsynet viser til at de mener valget om å trekke seg vil «styrke oppfølgingen av livbåtprosjektet og

tydeliggjøre rollen til den enkelte operatør og reder, som er juridisk ansvarlige for å drive forsvarlig virksomhet.» Det tilsynet her sier, er at de hadde et behov for å markere sin posisjon og at det er mer å oppnå ved selv ikke å delta i prosjektet.

På samme tid som Petroleumstilsynet trakk seg fra samarbeidet, bestemte tilsynet at de tekniske kravene i Sjøfartsdirektoratets forskrift av 11.april 2003 om redningsredskaper og evakuering mv. kapittel 2 ikke lenger anbefales som norm for utforming av fritt-fall-livbåter til bruk i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel.

I meldingen om dette på Ptils hjemmesider, kunngjøres det at det vil bli gjort endringer i «regelverket fra i dag», selv om det fremkommer at det kun er henvisningen til den anbefalte normen i veiledningen som fjernes, og ikke regelverket i form av endringer i forskriftene.

I samme melding står det at næringen gjøres oppmerksom på endringen gjennom at det sendes ut likelydende brev. Endelig påpekes det at regelverket er funksjonelt utformet, livbåtene er omfattet av dette og selv om livbåtene har vært sertifisert i henhold til maritime regler, fratar dette ikke operatøren og reder ansvar. Ptil skriver at «[e]ierne av livbåtene har overordnet ansvar for at utstyr som tas i bruk er egnet for formålet og oppfyller Ptils krav – uansett hvilke testkriterier som er beskrevet.» Når det vises til Ptils krav, kan det forstås som tilsynets krav i motsetning til Sjøfartsdirektoratets, selv om det er Ptil som har vist til forskriften gjennom veiledningen. En annen måte å forstå utsagnet på, er at Ptils krav er de som fremkommer i selve forskriftene. De øvrige delene, som veiledningene, er således ikke Ptils krav, men kun ikke-bindende anbefalinger. Det kan uansett ikke være tvil om at det er aktørene som er ansvarlige for valg av evakueringsmidler.

Ved endringer av forskrifter sier forvaltningsloven § 37 at forvaltningsorganet skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig og for å sikre kontradiksjon, skal ulike grupper skal gis

anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget. Her er det imidlertid ikke en formell forskrift som endres og forvaltningslovens regler kommer da ikke til anvendelse. Det er ikke kjent i hvilken grad Ptil faktisk drøftet den konkrete endringen i veiledningen med næringen, arbeidstakersiden eller andre interessegrupper.

## 5 Oppsummering og konklusjon

For å ivareta rettsikkerhet og sikre en betryggende behandling, er det gitt en rekke regler om fremgangsmåten når lov og forskrifter skal utferdiges, endres eller oppheves, og avgjørelser foretas. De prosessuelle reglene skal blant annet sikre at nytt regelverk passer inn i eksisterende regelverk, sikre transparens og kontradiksjon slik at saken er godt belyst, gi adgang til å anke eller påklage avgjørelser, hindre at regler gis tilbakevirkende kraft samt unngå at uskyldige blir dømt. For å unngå myndighetsmisbruk er de ulike funksjonene plassert på ulike steder, og domstolene har for eksempel en uavhengig stilling fra den lovgivende og den utøvende makt.

Innenfor sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten er det på mange måter ett forvaltningsorgan som har myndighet på alle sidene i tilknytning til sikkerhetsreguleringen; som normgiver, tilsynsmyndighet og ved illeggelse av sanksjoner. Dette, sett i sammenheng med et vagt utformet regelverk og selskapenes avhengighet av tillatelser, er ikke egnet til å forebygge myndighetsmisbruk.

Som beskrevet ovenfor, er det innen sikkerhetsreguleringen etablert et eget system med normeringer og reaksjoner på siden av det ordinære lovfestede systemet. Store deler av det Petroleumstilsynet produserer tilhører andre kategorier enn lov, forskrift eller enkeltvedtak og faller utenfor reglene for fremgangsmåten utarbeid-



else, vedtagelse og offentliggjøring. I tillegg går det som er juridisk bindende og ikke-bindende over i hverandre og konsekvensen er at det er tilfeldig om en «regelendring» krever forskriftsendring med forvaltningslovens krav til prosessen, eller ikke. Det er også flytende overganger mellom hva som må anses som ren informasjon, hva som er ment å virke normerende og hva som kan ha elementer av sanksjoner i seg. Konsekvensene er at de bestemmelsene som skal trygge rettsikkerhetskravene ved utarbeidelse, endring eller oppheving av regelverk, eller sanksjonering av brudd på regelverket ikke alltid kommer til anvendelse i de situasjonene de burde.

Helt fritt står myndighetene ikke i å plassere sine handlinger i den ene eller andre kategorien. Det er en rekke generelle krav som legalitetsprinsippet og uskrevne regler for god forvaltningsskikk som forvaltningsorganer må forholde seg til. Menneskerettsdomstolen har bestemt at straff i henhold til Menneskerettskonvensjonen, som også er norsk lov, er et autonomt begrep der en rekke rettsikkerhetsgarantier trer inn om noe klassifiseres som straff. Ola Mestad mente som nevnt at myndighetenes endrede tolkning av innholdet i bestemmelsene om restitusjon og hvile skulle vært på høring tilsvarende en forskriftsendring og at det var en saksbehandlingsfeil at dette ikke skjedde. På et område der et forvaltningsorgan på mange måter sitter med «all makt» er disse overordnede garantiene ikke tilstrekkelige.

Petroleumstilsynet står for en svært gjennomsluktig forvaltning og stiller seg på flere måter til disposisjon for aktørene i deres arbeid med å velge hvordan aktørene skal oppfylle sikkerhetsregelverket. Dette sikrer forutberegneligheten for aktørene ved at de kan velge løsninger som myndighetene ikke har innsigelser mot. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvilken frihet som er igjen til aktørene slik meningen med det funksjonelle regelverket opprinnelig var. Dette kombinert med at Petroleumstilsynet ikke forhåndsgodkjenner noen løsninger, kan sette aktørene i en

vanskelig situasjon. Uansett hva Petroleumstilsynet gir av råd og anbefalinger, ligger ansvaret for å velge løsninger som gir en forsvarlig virksomhet fortsatt hos den enkelte aktør. Viljen til å gi det vage regelverket et mer konkret innhold følges således ikke opp av samme vilje til å ta ansvar for de løsninger som bransjen velger



## Tidligere utgaver av MarIus

Hefter/bøker merket x er utsolgt. De oppgitte prisene er abonnementspriser. Ved kjøp av enkeltheft er prisen pr. hefte det dobbelte, med minstepris kr. 50 + porto. Fullstendig register i runde nummer (310, 320 osv.) og på våre nettsider [www.jus.uio.no/nifs](http://www.jus.uio.no/nifs).

- |      |                        |   |
|------|------------------------|---|
| 341. | TORGERSBRÅTEN, Ståle   | Kyststatens jurisdiksjon ved miljøforurensning eller fare for miljøforurensning fra fremmede skip, Med hovedfokus på FNs Havrettskonvensjon av 1982. 2006. 162 s. Kr 100,-. |
| 342  | MEYER, Norman Hansen   | Transportforsikring mot krigsfare. 2006. 181 s. Kr 80,-   |
| 343  | ASKJER, Angela Ekholdt | Sikkerhetsreguleringen for flyttbare innretninger i petroleumsvirksomheten. 2006. 179 s. Kr 80,-  |
| 344  | BORGE, Kirsten         | Klassifikasjonsselskapenes offentlige myndighet. 2006. 148 s. Kr 70,-   |
| 345  | GRØNLI, Bjørn Gisle    | Krav til nasjonale underleveranser i iransk petroleumsrett. 2006. 104 s. Kr 60,-  |
| 346  | SIMPLY                 | Yearbook 2006, 2006. 376 s. Kr. 120,-.  |
| 347  | Hegna, Caroline Jahre  | Transport og salg av gass i det britiske gassnettet - hovedtrekk ved nettorganiseringen. 2006. 173 s. Kr 90,-   |
| 348  | Døvik, Kristian        | Statnetts utøvelse av systemansvaret. 2006. 160 s. Kr 80,-  |
| 349  | Oulie-Hauge, Toini     | Små kraftverk – store utfordringer? 2006. 177 s. Kr 90,-  |
| 350  |                        | Avdeling for petroleums- og energirett 25 år. 2007. 94 s Kr 60,-  |

## Bøker utgitt av Sjørettsfondet fra 1990

- Syverson, Jan: **Skatt på petroleumsutvinning**. 762 s. ISBN 82-90260-199l. Kr. 50.- 33-4
- Askheim, Bale, Gombrii, Herrem, Kolstad, Lund, Sanfelt, Scheel og Thoresen: **Skipsfart og samarbeid**. Maritime joint ventures i rettslig belysning. 1119 s. 199l. Kr. 50.-. ISBN 82-90260-34-2
- Brækhus, Sjur og Alex Rein: **Håndbok i kaskoforsikring** På grunnlag av Norsk Sjøforsikringsplan av 1964. 663 s. 1993. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-37-7
- Hans Peter Michelet: **Last og ansvar**. Funksjons- og risiko- fordeling ved transport av gods under tidscerteparti. (Hefte) 180 s. 1993. Kr. 50.-. ISBN 82-90260-36-9
- Røsæg, Erik: **Organisational Maritime Law**. 121 s. (Utsolgt) 1993. Kr. 100.-.
- Nygaard, Dagfinn: **Andres bruk av utvinningsinnretninger**. 365 s. 1997. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-40-7
- Bull, Hans Jacob: **Hefte i sjøforsikringsrett**. 60 s. 2. (Utsolgt) utg. 1997. Kr. 60.-.
- Michelet, Hans Peter: **Håndbok i tidsbefraktning**. 600 s. 1997. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-31-8
- Arnesen, Finn, Hans Jacob Bull, Henrik Bull, Tore Bråthen, Thor Falkanger, Hans Petter Graver: **Næringsreguleringsrett** 187 s. 1998. Kr. 150.-. ISBN 82-90260-42-3
- Brautaset, Are, Eirik Høyby, Rune O. Pedersen og Christian Fredrik Michelet: **Norsk Gassavsetning - Rettslige hovedelementer** 611 s. 1998. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-43-1
- Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull: **Innføring i sjørett**. 6. utg. 573 s. 2004. Kr. 300.-. ISBN 82-90260-46-6
- Karset, Martin, Torkjel Kleppo Grøndalen, Amund Lunne: **Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett**. 344 s. 2005. Kr. 500,-. ISBN 89-90260-47-4

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW forms part of the University of Oslo. It is also a part of the co-operation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden through the Nordic Council of Ministers. The core research areas are maritime law and petroleum/energy law. In MARIUS, articles from these core areas are published in the Nordic languages or English. It is issued at irregular intervals.

