

# MARITUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Jon Vegard Lervåg

Miljørettsleg handlingsrom  
innanfor konsesjonssystemet  
for norsk petroleumsverksemd

Tilhøvet mellom utvinningsløyvet,  
godkjenninga av PUD og forureiningskonsesjonen

# Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd

Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenninga av  
PUD og forureiningskonsesjonen



Jon Vegard Lervåg

# Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd

Tilhøvet mellom utvinningsløyvet,  
godkjenninga av PUD og  
forureiningskonsesjonen



**Marlus nr. 363**

Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

ISSN: 0332-7868 © Sjørettsfondet, 2008  
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 Trine-Lise Wilhelmsen

Trykk: Lobo media

## Forord

Avhandlinga er i hovudsak skriven medan eg var vitskapleg assistent ved Nordisk institutt for sjørett, avdeling for petroleums- og energirett i perioden 2005-2006. Det sosiale og faglege miljøet eg var tilknytt som vitskapleg assistent, var sær s inspirerande for avhandlings-skrivinga. Eg er glad for at eg fekk vere ein del av dette.

Lista over enkeltpersonar som fortener takk i dette forordet, er for lang til at eg kan gjere ho fullstendig. Eg kjenner det likevel riktig å nemne nokon av dei viktigaste. I første rekkje vil eg då trekke fram Henrik Bjørnebye, som var rettleiar for meg. Hans kyndige tilbakemeldingar var ein viktig føresetnad for at eg kom i hamn med prosjektet. Vidare hadde eg stort utbytte av at Erling Selvig, Ulf Hammer og Finn Arnesen mange gonger tok seg tid til faglege diskusjonar. Slik fekk eg frå fremste hald rettleiing inn i eit til tider krevjande fagområde – petroleumsretten.

I samband med forskinga hadde eg dessutan glede av innspel frå diverse statlege og private organisasjonar på ulike sider av petroleumssektoren. Eg nemner OED, OD, Petroleumstilsynet, Statens forureiningstilsyn, Statoil, Eni, Total, Gassco, Bellona og Natur og Ungdom. Eg vil også takke min noverande kollega i Kluge Advokatfirma DA, Sverre Bjelland, for nyttige innspel under vegs.

Gunnar O. Hæreid, Lars Ekeland, Gustav Haver, Torje Sunde og min far, Jon Inge Lervåg, hjalp meg med korrekturlesing og kom med nyttige innspel i sluttfasen av arbeidet. Tusen takk til dei! Vidare skal alle kontorfellane mine i skriveperioden ha stor takk for viktig moralsk støtte under vegs. Den aller største takken for slik moralsk støtte går til sambuaren min, Stine Walderhaug, og foreldra mine. Der skorta det aldri på oppmuntrande ord og påminningar om kva som er dei viktige tinga i livet.

I gleda over å ha levert, og iveren etter nye utfordringar, oversåg eg dessverre gode råd om å vere rask med å sende avhandlinga inn for publisering. Ettersom tida gjekk, vart det tungt å gripe fatt i

problemstillingane på ny. Det er derfor ikkje mange endringar eller oppdateringar som er gjort sidan eg leverte til sensur. Takk likevel for dei gode innspela eg fekk frå sensorane, Anne-Karin Nesdam og Are Brautaset.

Takk også til alle som har pressa på for å få meg til endeleg å publisere arbeidet, og som har gitt gode råd i den samanhengen. Særleg Henrik Bjørnebye, Anne-Karin Nesdam og Ulf Hammer har vore viktige. Kraftige dytt kan vere nyttige når dei går i riktig retning.

Oslo, februar 2008

Jon Vegard Lervåg

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	I
Innholdsfortegnelse .....	III
<b>1 INNLEIING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Emnet .....	1
1.1.1 Tema .....	1
1.1.2 Bakgrunnen for problemstillingane .....	2
1.2 Avgrensingar .....	4
1.3 Vegen vidare .....	5
<b>2 KONSESJONSSYSTEMET .....</b>	<b>7</b>
2.1 Innleiing .....	7
2.2 Nokre særtrekk ved det norske systemet for statleg regulering og deltaking i petroleumsverksemda .....	10
2.2.1 Petoro og SDØE .....	10
2.2.2 Litt om den særlege retten staten har til petroleumsressursane .....	11
2.3 Dei grunnleggjande reguleringsheimlane .....	13
2.3.1 Innleiing .....	13
2.3.2 Opning av område .....	14
2.3.3 Undersøkingssløyve .....	15
2.3.4 Utvinningsløyve .....	16
2.3.5 Godkjenning av plan for utbygging og drift .....	18
2.3.6 Særskilt løyve til anlegg og drift av innretningar (PAD) .....	19
2.3.7 Godkjenning av produksjonsframdrift .....	20
2.4 Særleg om konsesjon etter forureiningslova .....	20
2.5 Andre typar løyve .....	20
<b>3 TILHØVET MELLOM UTVINNINGSLØYVET OG GODKJENNING AV PUD .....</b>	<b>22</b>
3.1 Innleiing .....	22
3.2 Retten etter eit utvinningsløyve .....	24
3.2.1 Innleiing .....	24
3.2.2 Kva er endeleg avgjort gjennom utvinningsløyvet? ....	24
3.2.3 Oppsummering .....	32



3.3	Kan departementet avslå å godkjenne PUD på bakgrunn av miljøvurderingar? .....	32
3.3.1	Innleiing .....	32
3.3.2	Innhaldet i vurderinga etter petroleumslova § 4-2.....	33
3.3.3	Kort om tidspunktet for godkjenning av PUD .....	42
3.3.4	Førebels oppsummering .....	44
3.4	Vilkår i samband med godkjenning av PUD.....	45
3.4.1	Innleiing .....	45
3.4.2	Gir petroleumslova heimel for å setje vilkår til PUD? .....	46
3.4.3	Vilkårslæra.....	47
3.4.4	Konsesjonsdirektivet og eit EU-rettsleg proporsjonalitetsprinsipp.....	54
3.5	Konklusjon .....	59
4	OMGJERING.....	61
4.1	Innleiing .....	61
4.2	Omgjering av utvinningsløyvet.....	63
4.2.1	Innleiing .....	63
4.2.2	Omgjeringsreglane .....	64
4.2.3	Rettstryggleik og statleg styring .....	67
4.2.4	Omgjering på bakgrunn av nye opplysningar.....	70
4.2.5	Vurdering av kunnskapsnivået.....	73
4.2.6	Grunnlova § 110b og forureiningslova § 18 som rettleiing ved vekting av miljøomsyn.....	76
4.2.7	Omgjering ved endra samfunnssyn.....	79
4.2.8	Vektinga av løsemnda på det aktuelle feltet.....	80
4.2.9	Tidspunktet for omgjering. Innrettingsomsynet.....	81
4.2.10	Kort om erstatning .....	82
4.2.11	Ved generelt atterhald .....	83
4.3	Kort om EMK P1 art. 1.....	85
4.4	Oppsummering .....	86
5	KONSESJON ETTER FORUREININGSLOVA.....	88
5.1	Innleiing .....	88
5.2	Forureiningslova på petroleumssektoren.....	91
5.3	Konsesjonsvurderinga.....	94
5.4	IPPC-direktivet .....	100
5.4.1	Innleiing .....	100
5.4.2	Kvar gjeld IPPC-direktivet? .....	101

5.4.3	Kravet etter IPPC-direktivet .....	103
5.5	Kort om vilkår for forureiningskonsesjonen.....	107
5.5.1	Generelt om vilkår etter forureiningslova.....	107
5.5.2	Særleg om vilkår om tredjemannsoppfylling.....	111
5.5.3	Vilkår om bruk og utvikling av ny teknologi .....	112
5.5.4	Grensene for kva vilkår ein kan setje .....	114
5.6	Tilhøvet mellom løyva etter petroleumslova og konsesjon etter forureiningslova .....	115
5.6.1	Innleiing .....	115
5.6.2	Er konseptvalet som blir gjort ved godkjenning av PUD bindande for forureiningsstyresmaktene? .....	116
5.6.3	Særlege skrankar for kva forureiningsstyresmaktene kan leggje vekt på – <i>fare for forureining</i> .....	122
5.7	Kjem SFT for seint inn i prosessen?.....	126
5.7.1	Innleiing .....	126
5.7.2	Kjem SFT de lege lata for seint inn i prosessen?.....	126
5.7.3	Kjem SFT de lege ferenda for seint inn i prosessen? .....	129
6	AVSLUTNING .....	132
	Kjelder .....	135
	Tidligere utgaver av MarIus .....	147
	Bøker utgitt av Sjørettsfondet fra 1990.....	148



# 1 Innleiing

## 1.1 Emnet

### 1.1.1 Tema

Det overordna temaet for denne avhandlinga er kva reguleringshøve styresmaktene har i miljøspørsmål på petroleumssektoren. Eit hovudspørsmål er i kor stor grad det at eit utvinningsløyve er gitt, set hinder for styresmaktene når dei skal regulere miljøtilhøva i ettertid. For det første er dette eit spørsmål om kva rettar som blir etablerte direkte av utvinningsløyvet. For det andre er det eit spørsmål om kva heimlar styresmaktene har for faktisk eller rettsleg å gripe inn i desse rettane.

Ein rettshavar som har fått tildelt utvinningsløyve etter petroleumslova § 3-3, tek på seg store økonomiske plikter.<sup>1</sup> Arbeidet med å leite etter og kartleggje petroleumsressursane på eit felt, er særskild kostnads-krevjande. På bakgrunn av retten etter utvinningsløyvet, får rettshavaren forventningar om å kunne utnytte eventuelle funn på ein kommersielt akseptabel måte.

På den andre sida, har staten sterke interesser i å kunne regulere petroleumsverksemda ut frå viktige samfunnsomsyn. Prinsippet om statleg styring og kontroll er tungtvegande gjennom heile verksemda.<sup>2</sup> Petroleumslova gir på denne bakgrunnen ei rekkje styringsheimlar basert på det Selvig kallar skrittvis framrykking.<sup>3</sup> Alle nye etappar i verksemda er avhengige av eit eige løyve eller ei eiga

---

<sup>1</sup> Petroleumsverksemda på norsk sokkel er regulert i lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (petroleumslova; heretter forkorta petrl.).

<sup>2</sup> Jf. petrl. §§ 1-1 og 1-2.

<sup>3</sup> Jf. Selvig 1995 s. 23.

godkjenning.<sup>4</sup> I tillegg er verksemda på vanleg måte regulert gjennom anna lovgiving, slik at også andre styresmakter enn petroleumsstyresmaktene må inn og gi løyve på ulike stadium.

Utviklinga i tida frå utvinningsløyvet vert tildelt og fram til andre løyve og godkjenningar skal tildelast, kan føre til at styresmaktene ønskjer å gjere større eller mindre inngrep i den verksemda rettshavaren har konsesjon til. Vi har mellom anna sett døme på at nye vurderingar av miljøomsyna har ført til stadige utgreiingar av miljøspørsmål i nordområda.<sup>5</sup>

Problemstillinga for denne framstillinga blir å analysere kor omfattande styringsrett staten har for miljøspørsmål på ulike stadium i prosessen.<sup>6</sup> Eg har valt å konsentrere meg om å sjå på tre forvaltningsvedtak: Utvinningsløyve, godkjenning av utbyggingsplanen (PUD) og konsesjon etter forureiningslova. I tillegg tek eg opp spørsmålet om det er mogleg for styresmaktene å ombestemme seg på ein slik måte at dei omgjer utvinningsløyvet ved tilbakekall av utvinningsløyvet eller endringar av vilkåra for utvinningsløyvet. Den aktuelle heimelen for dette er ulovfesta omgjerung, jf. fvl. § 35 femte ledd.

### 1.1.2 Bakgrunnen for problemstillingane

Det har lenge vore politisk usemje om petroleumsutbygging. Diskusjon om kvar det er miljømessig akseptabelt å byggje ut, har vi

---

<sup>4</sup> I kap. 2.3 går eg gjennom nokre av hovudløyva.

<sup>5</sup> Jf. t.d. St. meld. nr. 38 (2003-2004) Om petroleumsvirksomheten, St. meld. nr. 19 (2004-2005) Marin næringsutvikling Den blå åker og St. meld. nr. 8 (2005-2006) Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

<sup>6</sup> Når eg snakkar om miljøspørsmål og miljøomsyn, tenkjer eg først og fremst på problemstillingar rundt utslepp til luft og utslepp til sjø.

t.d. sett generelt i samband med opning av nordområda;<sup>7</sup> spesielt med omsyn til Goliat-feltet og Snøhvit-feltet i Barentshavet.<sup>8</sup> Dette har vore eit viktig bakteppe for valet av tema i denne avhandlninga. Mykje av den nemnte diskusjonen har vi sett *etter* at det er tildelt utvinningsløyve på felta. Det har vore hevda med ettertrykk frå delar av miljørørsla at styresmaktene står fritt til å stanse petroleumsverksemda i samband med godkjenning av PUD. Særleg gjekk det fram av debatten rundt forvaltningsplanen<sup>9</sup> at det var mange som ønskte å leggje hindringar i vegen for dei aktørane som allereie hadde fått utvinningsløyve, og at ein burde freiste å stanse pågåande petroleumsverksemd. Dette gjer det interessant å vurdere både kva som er endeleg avgjort gjennom utvinningsløyvet og om det eventuelt er heimel for å gjere inngrep i desse rettane.

I vurderingane av petroleumsverksemd i nordområda dei seinare åra, er det i stor grad konkludert med at ein bør setje strenge krav for slik aktivitet der. I Oljemeldinga blir det mellom anna sagt at «Regjeringa har satt som en betingelse for videreføring av aktivitetene i Barentshavet at oljevernet tilknyttet virksomheten er det beste til enhver tid.»<sup>10</sup> På den bakgrunnen blir det viktig å avklare kva krav det er heimel for å stille til verksemda i samband med forvaltningsvedtaka som skal gjerast i konsesjonssystemet. Kva krav kan ein stille til godkjenning av PUD og til konsesjon etter forureiningslova? Sjølv om eg drøfter spørsmåla generelt, har eg

---

<sup>7</sup> Sjå mellom anna St.meld. n. 12 (2001-2002), St.meld. nr. 38 (2003-2004) og St.meld. nr. 8 (2005-2006).

<sup>8</sup> Sjå mellom anna Innst.S.nr.100 (2001-2002) og Dok. nr. 8: 35 (2002-2003) – Forslag om ny vurdering av alle sider av Snøhvit-utbyggingen.

<sup>9</sup> St. meld. nr. 8 (2005-2006) Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

<sup>10</sup> Jf. t.d. St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 26.

altså i særleg grad hatt nordområdeproblematikken for augo i vurderingane.

## 1.2 Avgrensingar

Mange av problemstillingane eg tek opp i avhandlinga vil i stor grad kunne kome inn også ved andre forvaltningsvedtak som blir gjorde i samband med petroleumsverksemda. Innanfor rammene av ei studentavhandling er det ikkje mogleg å ta opp alle dei ulike spørsmåla som kan oppstå med omsyn til dei forskjellige løyva og godkjenningane i det trinnvise konsesjonssystemet.

Eg har i hovudsak valt å avgrense avhandlinga positivt, slik at eg ser på tilhøvet mellom eit gyldig utvinningsløyvet og godkjenning av PUD, konsesjon etter forureiningslova og omgjering av utvinningsløyvet etter den ulovfesta omgjeringslæra.

Innanfor den positive avgrensinga, går eg ikkje inn på domstolskontroll av vedtaka; kva domstolen kan prøve. Eg avgrensar også i hovudsak mot drøftingar av menneskerettslege reglar som vernet av eigedom (eller rettmessige forventningar) i EMK P1 art. 1. Heilt kort trekkjer eg likevel opp problemstillinga i slutten av kap. 5.

I petrl. § 4-5 er det gitt ein generell heimel til å utsetje leiteboring eller utbygging av ein petroleumsførekomst. Utsetjingsheimelen har ikkje særlege tidsavgrensingar og set ikkje opp vilkår for når det kan gjerast vedtak om utsetjing. Dersom styresmaktene utan nærare grunngiving kan velje å utsetje utbygging osv. på ubestemt tid, vil dette vere ein effektiv måte å hindre utbygging på, og dermed omgå problemet med kva som følgjer av utvinningsløyvet. Det ligg i ordlyden «utsettes» at departementet ikkje kan omgjere eller tilbakekalle ein konsesjon etter petrl. § 4-5. Det er utsetjing det er tale om – ikkje omgjering. Eg avgrensar mot å vurdere heimelen etter petrl. § 4-5 i denne avhandlinga, men peikar på at det temmeleg opplagt ikkje er eit alternativ til omgjering. Departementet kan ikkje ved hjelp av § 4-5 i realiteten tilbakekalle utvinningsløyvet

ved å gjere det umogleg for rettshavaren å utnytte løyvet.<sup>11</sup> Dette blir særleg klart sidan § 4-5 andre ledd lèt delar av § 3-13 gjelde tilsvarende, men *ikkje* føresegna i § 3-13 sjette ledd om tilbakekall.<sup>12</sup>

Eg tek heller ikkje opp erstatningsrettsleg problematikk som kan oppstå i samband med spørsmåla eg drøfter, sjølv om eg heilt kort i kap. 4 tek opp om erstatning kan trekkjast inn i interesseavveginga for ei omgjeringsvurdering.

Eg vurderer berre eksisterande heimlar for inngrep i rettane etter eit utvinningsløyve. Eg tek såleis ikkje opp problematikk med omsyn til kva inngrep ein kan gjere gjennom ny lovgiving, og eventuelle skrankar etter Grunnlova § 97. Spørsmålet om det er høve til å oreigne retten etter eit utvinningsløyve, tek eg heller ikkje opp.

### 1.3 Vegen vidare

Det er nødvendig å ha grunnleggjande innsikt i korleis konsesjons-systemet i petroleumsretten er bygd opp for å kunne forstå problemstillingane i denne avhandlinga. Eg innleier derfor framstillinga med å i kap. 2 gjere greie for hovudtrekka i konsesjons-systemet. Eg tek opp nokre særtrekk ved systemet, og eg gjer greie for dei viktigaste av løyva og godkjenningane.

I kap. 3 går eg inn på den første hovudproblemstillinga, nemleg spørsmålet om tilhøvet mellom utvinningsløyvet og godkjenning av PUD. Sidan mykje av den politiske debatten har gått på at ein ønskjer å stanse etablert petroleumsverksemd, tek eg først opp kva rettar som følgjer direkte av utvinningsløyve, før eg tek opp kva som er vurderingstemaet i samband med godkjenning av PUD. Eg

---

<sup>11</sup> Jf. Hagen m.fl. s. 269.

<sup>12</sup> Sjå nærare i avsnitt 4.2.2 der eg går inn på petrl. § 3-13 sjette ledd.



gjer til slutt ei vurdering av skrankane for kva vilkår styresmaktene kan setje for godkjenning av PUD.

Debatten om stansing av petroleumsvirksemd gjer at eg i kap. 4 ønskjer å trekkje opp nokre grunnleggjande vurderingar av ein eventuell rett til å omgjere eit utvinningsløyve etter den ulovfesta omgjeringslæra. Eg drøftar i hovudsak med tanke på omgjerung på bakgrunn av nye opplysningar. Eg tek opp spørsmålet både med omsyn til eit reint tilbakekall og med omsyn til endringar av utvinningsløyvet, t.d. i form av å knyte nye vilkår til det.

I kap. 5 flyttar eg fokuset frå petroleumsstyresmaktene til forureiningsstyresmaktene. Spørsmålet er her kva vedtakskompetanse forureiningsstyresmaktene har når dei skal vurdere konsesjon etter forureiningslova. Eg konsentrerer meg om konsesjonen som er nødvendig i samband med oppstart av drifta etter at PUD er godkjend.

I kap. 6 freistar eg å samanfatte dei vurderingane eg har gjort i avhandlinga. Eg gjer også nokre rettspolitiske refleksjonar om korleis systemet er lagt opp.

## 2 Konesjonssystemet

### 2.1 Innleiing

Det er mange måtar ein stat kan regulere petroleumsverksemd på. Ulike petroleumnasjonar har også valt ulike løysingar. I Noreg gjorde Jens Evensen eit grundig arbeid der han gjekk gjennom størstedelen av variantane ulike oljenasjonar har valt.<sup>15</sup> Ein variant som er vald i nokre land, er at staten sjølv står for petroleumsutvinninga. Motstykket til dette er dei landa der staten sel løyve til å vinne ut petroleum – gjerne innanfor heile riket – til eit privat selskap for ein fast sum.<sup>14</sup>

Det er vesentleg for samfunnet at staten har verktøy til å regulere store industriverksemdar. Industriføretak av ein viss storleik, vil kunne få samfunnsverknader av omfattande økonomisk, miljømessig og demografisk karakter. Petroleumsverksemda har dei siste femti åra vore ein særskild ekspansiv industri i Noreg. Verksemda har meir omfattande ringverknader for Noreg – iallfall økonomisk – enn nokon annan industri. Det har derfor vore eit berande prinsipp for norsk petroleumsforvaltning at det skal vere utstrekt nasjonal styring og kontroll med verksemda.

Då det vart sett i verk petroleumsverksemd på norsk sokkel, valde vi ein modell der det vert gitt konesjonar til eit interessentskap som er samansett av fleire selskap, og der staten deltek gjen-

---

<sup>15</sup> Vedlegg til St.meld. nr. 76 (1970-1971) *Oversikt over oljepolitiske spørsmål – bl.a. på bakgrunn av utenlandsk oljelovgivning og utenlandsk konesjonspolitikk*, av Jens Evensen, betenkning utarbeidet etter oppdrag fra Industridepartementet, Januar 1971.

<sup>14</sup> Danmark valde denne varianten på 60-talet. Eit konsortium fekk konesjon for heile den danske kontinentalsokkelen. Ettertida har synt at dette var ein særskild uklok modell for Danmark.

nom statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Staten skaffar seg dermed inntekter både gjennom å vere inne på eigarsida i oljeselskap og gjennom SDØE. I tillegg har vi eit omfattande petroleumsskattesystem som sørger for særst høge inntekter for staten. For den statlege styringa har styresmaktene eit godt verktøy til å regulere verksemda gjennom konsesjonssystemet som er bygd opp av ei rekkje ulike løyve og godkjenningar som interessentskapet må ha etter kvart som dei ulike fasane av verksemda skrifer fram.<sup>15</sup> Opphavleg var også statleg eigarskap eit viktig styringsverktøy, men som eg kjem tilbake til i avsnitt 2.2.1, er eigarskap som styringsverktøy ikkje lenger like aktuelt.

Som ein konsekvens av at konsesjonssystemet skal vere eit styringsverktøy, er konsesjonssystemet i petroleum retten eit trinnvist system. Det er mange ulike løyve og godkjenningar som vert gitt og som følgjer kvarandre naturleg.<sup>16</sup> Dei fleste av vedtaka som skal gjerast i samband med tildelinga av dei ulike løyva, er sterkt prega av skjønn. Det er derfor viktig å ha klart føre seg kva omsyn som er berande i petroleum retten. Omsyna til samfunnsøkonomi, ressursforvaltning og omsynet til tryggleik for menneske, miljø og materiell er gjerne det som har vore i kjernen av vurderingane.<sup>17</sup> Desse omsyna kjem til uttrykk i petroleumsløva § 1-2 andre ledd som seier:

«Petroleum ressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressurs-

---

<sup>15</sup> Konsesjonssystemet er i stor grad uendra sidan etableringa av petroleumsvirksomheit i Noreg. Sidan petroleumsløva av 1996 for det konsesjonsrettslege i det vesentlege er ei vidareføring av løva frå 1985 og også av praksisen før dette, har førearbeida til 85-løva og eldre juridisk teori stor verdi som rettskjelder.

<sup>16</sup> For ei omfattande innføring, sjå Selvig 1995, s. 22 flg.

<sup>17</sup> Sjø Kaasen, *Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten* s. 15-16.

forvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distrikspolitiske interesser og annen virksomhet.»

Saman med prinsippet om statleg styring og kontroll, utgjer desse gruppene av omsyn viktige berebjelkar i petroleumssystemet.<sup>18</sup>

Utforminga av konsesjonssystemet heng også saman med at vi er på ein sektor der det skjer særns omfattande investeringar før det blir aktuelt med fortjeneste for rettshavaren. Dette er også kommentert i førearbeida til den første petroleumsova der det blir sagt:

«Utvalget har tatt sikte på å tilpasse reguleringsbestemmelsene til de særegne forhold som preger utvinningsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, spesielt de meget betydelige investeringer som er nødvendige for å igangsette utvinning. Det er etter utvalgets oppfatning helt på det rene at omfanget av investeringene i denne virksomhet medfører begrensninger i disposisjonsfriheten både for investorer og myndighetene. Konsekvensen er at en vesentlig del av reguleringsiltakene, enten de er basert på reservoartekniske eller samfunnmessige hensyn, må iverksettes før de store investeringer er gjort i feltutbygging og transportanlegg.»<sup>19</sup>

Som vi skal sjå, er dette omsyn som får følgjer for korleis vi må gjere mange av vurderingane i denne avhandlinga.

---

<sup>18</sup> Sjå Mestad, Statoil og statleg styring og kontroll, s. 42. Sjå også St. prp. nr. 36 (2001-2002) s. 5-6 der regjeringa formulerer ein del prinsipp for olje- og gasspolitikken som nok må gi uttrykk for gjeldande rett.

<sup>19</sup> NOU 1979: 43 s. 36.

## 2.2 Nokre særtrekk ved det norske systemet for statleg regulering og deltaking i petroleumsverksemda

### 2.2.1 Pétoro og SDØE

Det er viktig å ha klart føre seg at staten kontrollerer petroleumsverksemda også ved bruk av andre verktøy enn berre konsesjons-systemet i snever forstand. Statoil var i startfasen ein viktig reiskap for utforminga av norsk petroleumpolitikk. Det var Statoil som forvalta statens delar i rettshavargruppa gjennom ordninga med SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement). Statoil er framleis ein viktig faktor i og med at staten eig eit fleirtal av aksjane i selskapet, men etter ei endring av systemet i 1985, vart mykje kompetanse teke bort frå selskapet. Noko av bakgrunnen var at det var ønskeleg med eit større skilje mellom den forretningsmessige drifta av petroleumsverksemda som staten tek del i, og den regulerande verksemda staten gjer.<sup>20</sup> Verktøya vart dermed endra slik at det klarare går fram når staten opptrer som styresmakt og når han opptrer som forretningsmessig deltakar. Etter privatiseringa av Statoil, vart det stifta eit nytt statsaksjeselskap – Pétoro – for å forvalte SDØE. Med den nye ordninga er skiljet mellom staten som forretningspartner og staten som styresmakt tydlegare formalisert.<sup>21</sup>

I denne avhandlinga held eg meg til å vurdere dei reint konsesjonsrettslege problemstillingane. Eg går såleis ikkje inn på problemstillingar der staten bruker eigedomsrett eller forretningsmessig deltaking som verktøy for å regulere verksemda. Det er

---

<sup>20</sup> Sjå Ot. prp. nr. 48 (2000-2001) pkt. 3.5, sjå også St.prp. nr. 36 (2001-2001)– Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE s. 61, og 64. Sjå Kantanen s. 3-4.

<sup>21</sup> Jf. St. prp. nr. 36 (2000-2001) s. 69.

likevel grunn til å understreke at dette neppe er eit særleg relevant alternativ for regulering av dei spørsmåla eg skal ta opp i denne framstillinga.

## **2.2.2 Litt om den særlege retten staten har til petroleumsressursane**

At Noreg hadde rett til kontinentalsokkelen, vart proklamerte 31. mai 1963. Dette var i samsvar med dei folkerettslege reglane som seier at ein stat har suverene rettar på kontinentalsokkelen.<sup>22</sup> Rett etterpå vedtok Stortinget lov av 21. juni 1963 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster (kontinentalsokkel-lova). Kontinentalsokkellova § 2 første ledd vart det første internrettslege grunnlaget for statens rett til petroleumsførekomstane. Her vart det slått fast at retten til «undersjøiske naturforekomster til-ligger staten».<sup>23</sup>

For petroleum på land fekk vi i 1973 lov om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde. Her seier § 1 at retten til «petroleum i grunnen under norsk landområde og den del av sjøgrunnen som er undergitt privat eiendomsrett, til-ligger staten».<sup>24</sup> For petroleum på land er det framleis denne lova som gjeld.

---

<sup>22</sup> Havrettskonvensjonen art. 77 er no det sentrale folkerettslege grunnlaget for dette. Havrettskonvensjonen trod i kraft 16. november 1994 og vart ratifisert av Noreg den 24. juni 1996. Statens rett til kontinentalsokkelen følgjer også av alminneleg folkerett, jf. Fleischer s. 10 og Fleischer Folkerett s. 118-119.

<sup>23</sup> I Ot. prp. nr. 75 (1962-1963) s. 2 blir det sagt at dette truleg også ville gjelde utan denne lova, men at det var nødvendig å slå det fast i lov så snart som råd for å førebygge tvil.

<sup>24</sup> Dette i kontrast til det som tidlegare hadde vore læra. Sjå Brækhus og Hærem s. 69.

I 1985 fekk vi den første petroleumslova som avløyste kontinentalsokkellova. I § 3 første ledd vart det sagt at retten til «undersjøiske petroleumforekomster tilligger staten.» Regelen frå 1963 vart såleis vidareført så godt som ordrett for alle petroleumforekomstane. I den no gjeldande petroleumslova § 1 står det at «Den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning.» I førearbeida til 96-lova vert det sagt at ved «å benytte begrepet «eiendomsrett» i stedet for «rett» har ikke departementet ment å snevre inn statens totale beføyelser over petroleumressursene.»<sup>25</sup> Eg legg dermed til grunn at det ikkje er meint å gjere noka endring med omsyn til kva rettsleg status petroleumressursane er meint å ha. Men kva inneber det at staten har eigedomsrett til ressursane og eksklusiv rett til ressursforvaltninga?

Det grunnleggjande viktige poenget er at petroleumressursane – både på sokkelen og på land – tilhøyrer staten; det norske fellesskapet. Det er såleis ikkje slik at nokon kan okkupere eit område for så å setje i gang petroleumsvirksomheit utan å ha fått overdrege retten til petroleumten frå staten. Sidan det er staten som sit på *retten* til petroleumten, må det skje ei overføring av denne retten for at andre skal kunne utvinne petroleumten.<sup>26</sup> Slik er det ikkje på eit forvaltningsområde der staten utelukkande er inne som lovgivar og styringsmakt. Som samanlikning kan vi ta vassdragssektoren og vassdragsreguleringsloven.<sup>27</sup> Her sit ikkje staten med nokon eigedomsrett – eller særrett - til alle vassdraga.<sup>28</sup> Konesjon til

---

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 26.

<sup>26</sup> Mestad 1985 s. 227.

<sup>27</sup> Lov 14. des. 1917 nr. 17. Sjå Mestad 1985 s. 227.

<sup>28</sup> Rett nok er det nødvendig med konesjon etter industrikonesjonslova for å få eigedomsrett til eit vassdrag.

vassdragsregulering er dermed ikkje å sjå på som noka overføring av rett frå staten til konsesjonæren. Tvert om er vassdragsreguleringsloven ei innskrenking i den retten ein vassdragseigar elles hadde hatt. No treng han konsesjon for å regulere vassdraget.

Ved petroleumskonsesjonen får rettshavaren ein rett han ikkje hadde noka tilknytning til frå før. Staten er ikkje berre inne som styringsmakt, men også ved at han overdreg ein rett til ein ressurs. Det følgjer av petrol. § 1-3 at «Ingen andre enn staten kan drive petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av denne lov». Mestad har på bakgrunn av denne særstoda konkludert med at statens rett til petroleumsførekomstane er å rekne som eit regale etter Grl. § 19.<sup>29</sup> Den synsmåten vil eg trekkje vidare i mine drøftingar, slik at vi må vurdere om petroleumsforvaltninga er eit særrområde der staten har større styringsrett enn på andre forvaltningsområde.<sup>30</sup>

## 2.3 Dei grunnleggjande reguleringsheimlane

### 2.3.1 Innleiing

Konsesjonssystemet har reglar for dei ulike fasane av petroleumsverksemda. Knut Kaasen har sett namn på dei ulike fasane.<sup>31</sup> Mestad skriv at poenget med å dele verksemda inn fasar på denne måten er

«frå ein juridisk synsstad å peike på tidsavsnitt som kan vere tenleg å halde frå kvarandre av di dei juridiske spørsmåla som oppstår innan den einskilde fasen vil ha ein del fellestrekk».<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Sjå Mestad 1985 s. 224 og s. 229-230.

<sup>30</sup> Sjå særleg kap. 4.2.3.

<sup>31</sup> Kaasen Sikkerhetsregulering, s. 9-14.

<sup>32</sup> Mestad 1985 s. 56.



Dei ulike fasane Kaasen bruker, er undersøkingsfasen, planleggingsfasen, utbyggingsfasen, driftsfasen og avviklingsfasen. Til kvar av desse fasane er det knytt ulike forvaltningsavgjerder i form av opningsvedtak, løyver og godkjenningar. Nedanfor skal eg gi ei kort oversikt over nokon av dei viktigaste avgjerdene.

### 2.3.2 Opning av område

Reglane for opning av eit område for petroleumsverksemd finn vi i petrl. § 3-1. Opninga av området er ikkje eigentleg ein del av sjølv konsesjonssystemet, men sidan alt som seinare skjer byggjer på ei opning av område, er det viktig å ha klart føre seg at opninga er sjølv føresetnaden for petroleumsverksemda. Opning fører ikkje i seg sjølv til at nokon får rett til å starte opp petroleumsaktivitet.<sup>33</sup> For at nokon skal få rettar og plikter, må det tildelast undersøkingsløyve eller utvinningsløyve, sjå avsnitt 2.3.3 og 2.3.4. Sånn sett er opningsavgjerda usjølvstendig. Opningsavgjerda blir dermed ei avgjerd som i hovudsak har som føremål at det skal vere ein særleg framgangsmåte for opning, slik at det ikkje skal bli sett i verk petroleumsaktivitet i eit område utan at det er gjennomført grundige vurderingar av om det er ønskjeleg med slik verksemd i det aktuelle området. Opningsavgjerda kan derfor godt karakteriserast som ei form for planavgjerd.<sup>34</sup> Sidan opning av eit område ikkje gjeld «rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», er det ikkje eit enkeltvedtak i forvaltningsrettsleg forstand, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

I forkant av ei opning, skal det etter petrl. § 3-1 første ledd gjerast ei «vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av

---

<sup>33</sup> Iallfall ikkje om vi ser bort frå at staten sjølv har rett til å setje i gang petroleumsverksemd, jf. petrl. § 1-3.

<sup>34</sup> Sjå Høstmælingen s. 9 flg.

petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha». Det må altså gjennomførast konsekvensutgreiingar som kartlegg verknadene av den potensielle petroleumsverksemda. Konsekvensutgreiinga i samband med opningsavgjerda er omfattande, men tek særleg sikte på å greie ut konsekvensane av petroleumsverksemd generelt i det aktuelle området. I samband med godkjenning av PUD vil det kome ei meir detaljert konsekvensutgreiing for det spesifikke feltet.

Av petrforokr. § 6d (trod i kraft 1. januar 2006) går det fram at opning av eit nytt område for petroleumsverksemd skal leggjast fram for Stortinget. Dette har heile tida vore fast praksis, basert på alminneleg statsrett – eit utslag av parlamentarismen, men no er det altså også slått fast som ein saksbehandlingsregel. Vurderinga av om det skal skje petroleumsverksemd er av så stor samfunnsmessig vekt at det er rimeleg at den folkevalde forsamlinga får ta stadpunkt til det.

### **2.3.3 Undersøkingssløyve**

Det første sløyvet som blir gitt i det trinnvise konsesjonssystemet, er eit sløyve til å drive undersøkingar. Departementet tildeler desse sløyva med heimel i petrol. § 2-1. Undersøkingssløyvet gir ikkje einerett til å drive undersøking og heller ikkje fortrinnsrett ved tildeiling av utvinningsløyve, jf. § 2-1 andre ledd. Bakgrunnen for at undersøkingssløyva ikkje er eksklusive, er at dette for staten er «en hensiktsmessig måte å erverve omfattende informasjonar om geologiske forhold på kontinentalsokkelen på, uten at handlefriheten ved senere tildelinger av utvinningstillatelsear begrensas.»<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Jf. NOU 1979: 43 s. 24.

Etter petrfor. § 4 gir undersøkingsløyve rett til «å foreta geologiske, petrofysiske, geofysiske, geokjemiske og geotekniske aktiviteter.» Vidare kan det «foretas grunne boringar til en dybde som fastsettes av Oljedirektoratet». Føremålet med å gjere desse undersøkingane er ikkje faktisk å finne oljen, men å kartlegge geologien for å finne ut om det er moglegheiter for å gjere funn dersom ein gjer djupare boringar etter å ha fått utvinningsløyve. Ein må derfor ikkje forveksle undersøkingane etter § 2-1 med leiteboringar etter § 3-3.

### 2.3.4 Utvinningsløyve

Utvinningsløyvet er – iallfall formelt – hovudløyvet i konsesjonssystemet. Av den grunn tek eg utgangspunkt i dette løyvet for drøftingane i denne avhandlinga. Etter petrl. § 3-3 første ledd går det fram at det er Kongen i statsråd som kan tildele utvinningsløyve. Fjerde ledd seier at eit utvinningsløyve gir «enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster på områder som omfattes av tillatelsen».<sup>36</sup> Områda det vert tildelt utvinningsløyve i er s.k. blokker, jf. petrl. § 3-2. Eit utvinningsløyve kan omfatte ei eller fleire blokker eller delar av blokker, jf. § 3-3 første ledd andre punktum. Vidare vert det slått fast i føresegna at rettshavaren vert eigar av den produserte petroleumen.<sup>37</sup> Dette gjer at det er utvinningsløyvet som er grunnpilaren i konsesjonssystemet; det er utvinningsløyvet som gir selskapa dei økonomiske rettane.

---

<sup>36</sup> Eit praktisk unnatak frå at utvinningsløyvet gir ein *einerett* har vi i tilfelle av s.k. joint operations» etter petrl. § 4-7 der det viser seg at eit felt strekkjer seg over fleire blokker.

<sup>37</sup> Eit unnatak er at Petoro ikkje vert eigar av produsert petroleum på felta der Petoro er med i interessentskapet, jf. petrl. § 11-2 tredje ledd. Inn-tekten tilhøyrer staten, ikkje Petoro.

Det er i praksis aldri eitt enkelt selskap som får eit utvinningsløyve. Utvinningsløyve blir gitt til ei rettshavargruppe som er samansett av fleire selskap, men på bakgrunn av individuelle søknader. Det er altså ikkje søkjarane sjølve som vel samarbeidspartnarar.<sup>38</sup> Når det blir gitt eit utvinningsløyve, kan Kongen setje vilkår mellom anna om at rettshavarane «inngår avtaler av bestemt innhold seg imellom», jf. petrl. § 3-3 fjerde ledd. På bakgrunn av dette er det fast praksis at det blir stilt krav til ein samarbeidsavtale mellom rettshavargruppa.<sup>39</sup> Det er vanleg med omfattande forhandlingar om vilkår etter utvinningsløyvet.<sup>40</sup> Etter petrl. § 3-7 skal departementet ved tildelinga av eit utvinningsløyve peike ut eller godkjenne ein operatør. Operatøren skal stå for den daglege leiinga av petroleumsverksemda etter utvinningsløyvet.

Etter petrl. § 3-9 første ledd vert eit utvinningsløyve gitt for inntil ti år. Ein rettshavar som har oppfylt arbeidspliktene, har etter § 3-9 andre ledd krav på forlenging av utvinningsløyve.

I mai 2006 vart det tildelt utvinningsløyve etter den 19. konsesjonsrunden. Hovudfokuset i konsesjonsrunden var blokker i Barentshavet. Utvinningsløyva som vart tildelte aktualiserer tematikken i mi oppgåve, sidan petroleumsverksemd i dette området har vore veldig kontroversielt. Det vart ikkje tildelt utvinningsløyve i blokkene som var utlyst utanfor Møre-kysten. Dette er eit døme i praksis på at styresmaktene ikkje pliktar å tildele løyve når det er utlyst blokker, jf. petrl. § 3-5 tredje ledd andre punktum.

---

<sup>38</sup> Jf. Selvig 1995 s. 41-43. Jf. nærare Nesdam s. 21 flg. med vidare tilvisingar.

<sup>39</sup> Eg går ikkje inn på samarbeidsavtalen i denne avhandlinga.

<sup>40</sup> Jf. Selvig 1995 s. 41.

### 2.3.5 Godkjenning av plan for utbygging og drift

Det går fram av petrl. § 4-2 at departementet må godkjenne hovudtrekka i ein samla utbyggingsplan (i det følgjande kalla PUD) før selskapa får ta til med utbygging av eit petroleumsfelt. Etter petrforokr. § 20 skal hovudelementa i ein slik plan innehalde «en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning». Etter petrforokr. § 21 andre ledd skal planen i nødvendig utstrekning innehalde opplysningar om ei rekkje detaljar om utbygginga. Mellom anna må utbyggingsløyisingane og produksjonsframdrifta vere skildra. Det må greiast ut om korleis ein vil minimere og førebyggje miljøskadelege utslepp, det må seiast noko om dei økonomiske tilhøva og om korleis innretningane kan nyttast ved avslutninga av petroleumsværksemda.

Sjølv om det i petrl. § 4-2 står at det er «departementet» som skal godkjenne PUD, blir planen lagt fram for *samtykke* til godkjenning frå anten Kongen i statsråd eller Stortinget.<sup>41</sup> Om det er Kongen i Statsråd eller Stortinget som skal samtykkje, kjem an på kostnadene ved prosjektet. Dersom dei samla kostnadene er rekna til å vere mindre enn 10 milliardar NOK, er det delegert til Kongen i statsråd å samtykkje. Dersom kostnadene er 10 milliardar NOK eller meir, skal Stortinget samtykkje.

Det er to grunnar til at Stortinget er inne i biletet. For det første er det praksis for at Stortinget må samtykkje til godkjenning av PUD der utbygginga har stor prinsipiell eller samfunnsmessig interesse.<sup>42</sup> At Stortinget er inne i desse spørsmåla, har nok først og fremst bakgrunn i at styresmaktene har sett på petroleumsværksemda som samfunnsmessig sær sentral. Det er derfor viktig at den

---

<sup>41</sup> Sjå Gravdahl Agerup s. 8. Sjå også Selvig s. 345.

<sup>42</sup> Dette gir seg uttrykk i dei årlege budsjettvedtaka, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007) Olje og energidepartementet s. 112 pkt. IX.

parlamentariske kontrollen og styringa av dette området fungerer godt.

For det andre er det Stortinget som har løyving Smynde etter Grunnlova § 75 d. Der staten deltek i utbygginga gjennom SDØE ved Petoro, er det rett og slett konstitusjonelt nødvendig med aksept frå Stortinget for at staten skal kunne ta på seg dei kostnadene ei utbygging fører med seg.<sup>45</sup> Det er likevel praksis for at Stortinget i dei årlege budsjettvedtaka delegerer til Kongen i statsråd å akseptere at staten ved Petoro blir påført utgifter i mindre utbyggingar.<sup>44</sup>

Sjølv om Stortinget eller Kongen i statsråd samtykkjer i godkjenninga, er det formelt sett framleis departementet som godkjenner utbygginga. At Stortinget er inne i biletet ser ut til å få mange til å sjå på godkjenninga av PUD som eit meir vesentleg vedtak enn det elles hadde vore. Eg kjem litt attende til dette i kap. 3 og kap. 5.

Det er elles verdt å merke seg at i motsetning til i utvinningsløyvet etter § 3-3 og løyve etter § 4-3, er det omgrepet «godkjenning», ikkje «tillatelse», som er brukt. Dette kjem eg tilbake til nedanfor i pkt. 3.3.2.

### **2.3.6 Særskilt løyve til anlegg og drift av innretningar (PAD)**

Etter petrl. § 4-3 kan departementet gi særskilt løyve til anlegg og drift av innretningar (PAD) «når retten til anlegg og drift ikkje følger av en godkjent plan for utbygging og drift i medhold av § 4-2». Dette er i hovudsak heimelen for innretningar for transport av petroleum. På bakgrunn av denne heimelen blir det oppretta eit

---

<sup>45</sup> Jf. petrl. § 11-2 fjerde ledd.

<sup>44</sup> Jf St.prp. nr. 1 (2006-2007) Olje- og energidepartementet s. 112 pkt. VIII.

eige samarbeid, slik at vi kan skilje mellom eit utvinningssamarbeid og eit transportsamarbeid.

Eg kjem ikkje til å ta opp særlege problemstillingar med omsyn til PAD fordi dei problemstillingane som kan oppstå i stor grad vil vere tilsvarende dei problemstillingane som vert diskuterte i samband med PUD. Dessutan ligg dei fleste miljøvurderingane i samband med utbygginga av eit felt til godkjenning av PUD; ikkje i like stor grad til PAD.

### **2.3.7 Godkjenning av produksjonsframdrift**

Etter petrl. § 4-4 skal departementet «før eller samtidig med at godkjenning gis i medhold av § 4-2 eller tillatelse gis i henhold til § 4-3 godkjenne produksjonsforløpet». Når dei ferdige anlegga er godkjende til drift, byrjar driftsfasen. Etter petroleumsforskrifta § 23 skal rettshavaren også søkje departementet om produksjonsløyve.

## **2.4 Særleg om konsesjon etter forureiningslova**

Etter forurl. § 7 må ingen «ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Ingeniørkunsten er førebels ikkje komen langt nok til at utvinning av petroleum kan skje heilt utan utslepp til luft eller sjø. I forurl. § 11 er det heimel for at forureiningsstyresmaktene kan gi løyve til slik forureining. Løyve til forureining må derfor reknast med i konsesjonssystemet i petroleumsretten. I kapittel 5 tek eg opp kva vedtakskompetanse forureiningsstyresmaktene har ved konsesjonar etter forureiningslova.

## **2.5 Andre typar løyve**

Petroleumsverksemda er også avhengig av fleire andre typar løyve og godkjenningar. Mellom anna bør det nemnast at det kan vere krav om byggjeløyve for utbygginga etter plan- og bygningslova dersom det vert snakk om anlegg på land. Det er også krav om

diverse godkjenningar og løyve etter HMT-regelverket (Helse miljø og tryggleik) i rammeforskrifta. Mange av dei same problema som eg skal drøfte i denne avhandlinga kan oppstå også med omsyn til desse andre løyva og i tilhøvet mellom andre styresmakter. Vi kan til dømes tenkje oss problematikk der ein kommune nektar å gi byggjeløyve for anlegg til eit oljeselskap som har fått godkjent ein ilandføringsplan. Sjølv om eg har avgrensa avhandlinga slik at eg ikkje tek opp problemstillingar med omsyn til desse andre løyva, kan nok vurderingane innanfor det eg tek opp ha overføringsverdi til andre liknande problem innanfor verksemda, og for den del også med omsyn til andre forvaltningsområde som har tilsvarende kjeder av løyve som det vi har for petroleumsverksemda.



## 3 Tilhøvet mellom utvinningsløyvet og godkjenning av PUD

### 3.1 Innleiing

Her i kap. 3 skal eg ta føre meg tilhøvet mellom utvinningsløyvet og godkjenninga av PUD. Ei første problemstilling for kapittelet er kva rettar som følgjer direkte av eit gyldig utvinningsløyve. Det har vore ein viss politisk debatt der det har kome fram usemje og manglande klarleik for aktørane omkring kva tidspunkt staten har bunde seg til å akseptere petroleumsverksemd i eit område.<sup>45</sup> I diskusjonar har det vore hevda at staten trass i utvinningsløyvet framleis kan nekte rettshavarane på t.d. Goliat-feltet å byggje ut og drive feltet, og at rettshavarane på Snøhvit-feltet ikkje har krav på å få vinne ut olje.<sup>46</sup> Det er derfor nødvendig å bruke litt plass på spørsmålet om kva avgjerd det er når eit utvinningsløyve blir tildelt. Eg ønskjer å slå fast kva som er *kjernen* i utvinningsløyvet, slik at det er tydeleg kva styresmaktene ikkje kan røre utan å gjere bruk av omgjeringsreglane. Dette tek eg opp i kap. 3.2. Neste ledd i problemstillinga blir kva som er vurderingstemaet ved godkjenning av PUD. I kap. 3.3 går eg dermed inn i ei vurdering av føresegna i petrl. § 4-2 for å

---

<sup>45</sup> Sjå t.d. Innst.O.nr.116 (2002-2003) under Komiteens merknader der mindretalet tek opp problemstillinga.

<sup>46</sup> På Snøhvit-feltet er det godkjend utbyggingsplan for produksjon av gass, men ikkje for produksjon av olje, jf. St. prp. nr. 35 (2001-2002) og Innst.S. nr. 100 (2001-2002) – Utbygging, anlegg og drift av Snøhvit LNG. Retts-havarane på Snøhvit-feltet har sett i gang studiar for å vurdere om det er mogleg å produsere også oljen frå Snøhvit. OD har tidlegare vurdert feltet til å innehalde mellom 50 og 100 millionar fat utvinnbar olje, jf. <http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/Nyhetsmelding+sn%C3%B8hvit+22.8.2006.htm>. I skrivande stund ligg det ikkje an til at det blir søkt om godkjenning av PUD for utvinning av olje på Snøhvit.

sjå om styresmaktene kan avslå godkjenning av PUD på bakgrunn av miljøomsyn. Til slutt gjer eg i kap. 3.4 ei vurdering av kor inn-  
gripande miljøvilkår styresmaktene kan setje til ei godkjenning av PUD.

Problemstillinga med kva rettar som følgjer av utvinningsløyve har også vore drøfta i samband med lovgivingsarbeid på Stortinget. I Innst.O.nr.116 (2002-2003) vart problemstillinga teke opp av Sosialistisk Venstreparti i ei mindretalsutsegn som kan illustrere problemstillingane:

«Disse medlemmer viser til at det er juridisk uklart hva som rettmessig kan gjøres av rettighetshaveren til en utvinningstillatelse. Disse gis òg [sic] konsekvensutredes for leteaktivitet, men det er uklarhet knyttet til blant annet det offentliges erstatningsansvar hvis rettighetshaveren beslutter å bygge ut petroleumsføremålet og ikke får tillatelse til å bygge ut og drifte feltet. Det er dermed en fare for at Stortinget settes i en tvangssituasjon og ikke har full handlefrihet *ved det tidspunkt som skal gi den reelle beslutning om olje- og gassutvinning.*»<sup>47</sup> (mi uth.)

Mindretalet omtalar tidspunktet for godkjenning av PUD som den «reelle beslutning» om olje- og gassutvinning. Eg trur dette gir uttrykk for ei oppfatning blant mange politikarar; at det er godkjenninga av PUD som er sjølv hovudløyvet i konsesjonssystemet. Vidare uttaler mindretalet:

«Disse medlemmer mener dette usikkerhetspunktet burde utredes og de nødvendige endringer i petroleumsløven gjennomføres. *Det er ikke klart definert i petroleumsløven hva en utvinningstillatelse er.* [...]

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag: «§ 3-3 skal lyde:

En utvinningstillatelse gir enerett til undersøkelse og leteboring av petroleumsføremålet på områder som omfattes av tillatelsen. Rettighetshaver blir eier av den petroleum som produseres, dersom

---

<sup>47</sup> Innst.O.nr.116 (2002-2003) under «Komiteens merknader» (sidetalet går ikkje fram av dokumentet).

Stortinget vedtar plan for utbygging av drift av petroleumsforekomstene. »»<sup>48</sup> (mine uth.)

Mindretalet kom altså med eit framlegg til lovendring som gjekk ut på å fjerne ordet «utvinning» frå petrl. § 3-3 tredje ledd. Sjølv om framlegget fekk ei uheldig utforming, er det klart at føremålet var å få fram at sjølve utvinningsløyvet ikkje skulle gi rett til utvinning; at det er godkjenninga av PUD som er startsignalet for petroleumsverksemda. Framlegget er ikkje kommentert frå andre medlemmer i komiteen, så det er ikkje mogleg å sjå uttrykkjeleg kva dei meiner om saka.

## **3.2 Retten etter eit utvinningsløyve**

### **3.2.1 Innleiing**

Spørsmålet eg skal ta opp i det følgjande er altså tilhøvet mellom utvinningsløyvet og godkjenning av PUD. Kva rett har rettshavaren fått direkte frå utvinningsløyvet, og kva moglegheit står att for styresmaktene til å stanse framdrifta i petroleumsverksemda i samband med vurderinga av PUD dersom dei ønskjer det? Hovudvurderinga i kap. 3, blir å få avklart kva omsyn styresmaktene lovleg kan leggje vekt på i vurderinga av PUD. Måten eg vil analysere dette på, er ved først å sjå på heimelen etter § 3-3. Det gjer eg her i kap. 3.2. Deretter går eg i kap. 3.3 inn på heimelen etter § 4-2. Til slutt samanfattar eg korleis tilhøvet er mellom dei to føresegnene.

### **3.2.2 Kva er endeleg avgjort gjennom utvinningsløyvet?**

Problemstillinga er no kva rett som følgjer direkte av utvinningsløyvet. For vurderinga av dette spørsmålet må vi ta utgangspunkt i

---

<sup>48</sup> l.c.

ordlyden i petrl. § 3-3. Som vist i avsnitt 2.3.4, gir utvinningsløyvet einerett til «undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster» på områda som er omfatta av løyvet. Alternativa «undersøkelse» og «leteboring» er i hovudsak knytt til fasen *før* det blir aktuelt å søkje om godkjenning av PUD. Alternativet «utvinning» er derimot knytt direkte til *driftsfasen*<sup>49</sup> som i tid kjem *etter* godkjenninga av PUD. Det er derfor viktig å avklare kva som ligg i denne retten til «utvinning».

I petrl. § 1-6 bokstav g), er «utvinning» definert som «produksjon av petroleum, herunder boring av utvinningsbrønner, injisering, assistert utvinning, behandling og lagring av petroleum for transport, og avskipning av petroleum for transport med skip, *samt bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning*» (mi uth.). Utvinning omfattar altså bygging og drift av innretningar. «Innretning» er definert i § 1-6 bokstav d) som «installasjon, anlegg og annet utstyr for petroleumsvirksomhet, likevel ikke forsynings og hjelpefartøy eller skip som transporterer petroleum i bulk. Innretning omfattar også rørledning og kabel når ikke annet er bestemt.» Når vi held denne definisjonen av «utvinning» saman med at utvinningsløyvet gir rett til utvinning, ser vi at utvinningsløyvet gir rett til bygging og drift av innretningar. Ordlyden og definisjonen tilseier såleis at sjølve utvinningsløyvet gir den grunnleggjande retten til setje opp innretingane som skal bli godkjende etter petrl. 4-2.

Dette blir også støtta opp av førearbeida til definisjonen. I Ot. prp.nr 43 (1995-1996) s. 31 står det:

«Bokstav g) definerer «utvinning» og tilsvarende gjeldende lov [85-lova] § 4 bokstav d). Nytt i forhold til gjeldende lov er begrepet «utvinningsbrønner» som erstatter «produksjonsbrønner». Endringen er kun av

---

<sup>49</sup> Sjå avsnitt 2.3.1.

språklig art. Departementet ser det som hensiktsmessig at begrepsbruken er mest mulig ensartet i lov og underliggende regelverk. I boreforskriften er utvinningsbrønner definert slik at produksjons-, injeksjons- og observasjonsbrønner omfattes, siden det er disse som inngår i utvinningsprosessen. *Definisjonen omfatter videre bygging, plassering, drift og bruk av innretninger for utvinning.* Drift og bruk av innretninger omfatter ikke forflytning av innretninger. For øvrig vises til merknadene til § 1-6 d).» (mi uth.)

Også i 85-lova var det altså ein definisjon av «utvinning», og den nye lova skulle «tilsvare gjeldende lov». I 85-lova sa § 4 bokstav d at «utvinning» skal bli forstått som «produksjon av petroleum, behandling og lagring av denne for transport *samt bygging, plassering og drift av innretninger for slik virksomhet, herunder boring av produksjonsbrønn.*» (mi uth.). Sidan føresegna i 96-lova er ei vidareføring av ein tilsvarende regel i 85-lova, har det stor verdi å sjå på førearbeida til denne tilsvarende regelen. I merknaden til § 4 i 85-lova i NOU 1979: 43 s. 55 vert det sagt:

«Med utvinne menes den virksomhet som er knyttet til uttapping av petroleumforekomster og virksomhet som står i direkte forbindelse med uttapping. Utvinning omfatter boring, ferdigstillelse og vedlikehold av brønner, bygging, plassering og drift av plattformer, prosessering som f.eks. tørking, avsvovling, rensing, stabilisering og separering på utvinningsstedet og all tilknyttet virksomhet til slike prosesser, f.eks. bygging, vedlikehold og drift av innkvarteringsanlegg, catering, produksjon av elektrisk kraft som er nødvendig [sic] drift av prosessanlegg, installering og drift av helikopterdekk, kraner, telekommunikasjoner, i det hele tatt virksomhet som er nødvendig for å gjøre utvunnet petroleum transportabel fra utvinningsstedet.»

Utvinne får altså via definisjonen og merknadene i førearbeida ei temmeleg klar tyding. Definisjonen av «utvinning» i § 1-6 g) gjer det naturleg å tolke § 3-3 tredje ledd slik at rettshavaren etter eit utvinningsløyve har fått ein rett til produksjon av petroleum, og til dei innretningane som er nødvendige for dette føremålet. Det er altså ein rett også til å setje opp anlegg som gjer han i stand til å

faktisk utvinne petroleumen. Ei innvending mot denne tolkinga som spring meg i augo, er at definisjonen kan ha vore meint å skulle råke andre tilfelle enn det å utpensle kva som ligg i eit utvinningsløyve. Ein definisjon av utvinne kan mellom anna vere av verdi med omsyn til det generelle verkeområdet til petroleumslova og petroleumsforskrifta, jf. petrl. § 1-4 som tek opp kva område petroleumslova gjeld på. Definisjonen er også viktig med omsyn til inndelinga mellom kva som følgjer av utvinningsløyvet og kva ein treng eige løyve til etter § 4-3 – transportløyve.<sup>50</sup> Men ein legaldefinisjon må vel, med mindre vi har klare haldepunkt for noko anna, gjere at vi legg til grunn denne definisjonen ved utpenslinga av regelverket. Dessutan skal vi no sjå at også andre utsegner i førearbeida stør opp om at definisjonen også råkar vårt spørsmål. For det første vert det i NOU 1979: 43 på s. 53 under overskrifta *terminologiske spørsmål* sagt:

«Ordet «utvinning» er i lov og forskriftsteksten anvendt i den betydning det har i henhold til legaldefinisjonen i lovutkastets § 3. Det har en mer presis betydning enn ordet «produksjon» eller «produsere» som man har søkt å unngå i lov- og forskriftstekstene. I merknadene har man av praktiske, språklige grunner ikke gjennomført den same stringente terminologi.»

Det ser med andre ord ut til at definisjonen er vald i fullt medvite og at han dermed også må gjelde ordet utvinning i § 3-3.

I merknaden til § 3-3 i 96-lova i Ot. prp. nr. 43 (1995-1996), står det på s. 34 at tredje ledd «tilsvarer gjeldende lov § 8 første ledd tredje og fjerde punktum. Det er foretatt en rent språklig tilpasning i første punktum.» På bakgrunn av dette konkluderer eg med at det ikkje var meint å gjere endringar i kva som følgjer av eit utvinnings-

---

<sup>50</sup> I petroleumsretten er det eit viktig skilje mellom utvinning av petroleum og transport av petroleum. Det første får ein løyve til etter § 3-3, det andre etter § 4-2.

løyve, slik at vi også her må sjå på kva som skulle gjelde etter 85-lova. I merknaden til § 8 i 85-lova, som var heimelen for utvinningsløyvet, står det i NOU 1979: 43 på s. 59:

«En utvinningstillatelse medfører rett for rettighetshaveren til å plassere og drive anlegg og installasjoner som er nødvendig til selve utvinningen, så som produksjonsplattformer m.v. Det vil likevel være nødvendig med godkjenninger av departementet, jfr. lovutkastets § 24 og utkast til forskrifter § 15 [dette er PUD-paragrafane i 85-lovgivinga].»

Denne utsegna frå førearbeida til 85-lova, må ha stor vekt ved vurderinga av kva eit utvinningsløyve etter 96-lova er meint å innebere. Og etter dette er det ikkje tvil om at konsipistane i denne samanhengen har meint nettopp det at utvinningsløyvet gir rett til å setje opp installasjonar m.v.; rett nok med det atterhaldet at det skal skje ei godkjenning frå departementet etter petrl. § 4-2.

Ein kan spørje om ikkje systemet i lova med at det er nødvendig med særskilt godkjenning etter § 4-2, gjer at vi må tolke retten etter § 3-3 innskrenkande slik at utvinningsløyvet ikkje gir ein endeleg utvinningsrett. Dette kjem eg attende til i avsnitt 3.3 der eg går inn på kva som er vurderinga som skal gjerast i samband med godkjenninga av PUD. Som vi skal sjå, er det prinsipielt noko anna som er vurderinga etter den føresegna enn etter § 3-3.

I petrl. § 3-3 er det ordet «enerett» som er brukt om rettane konsesjonæren får til petroleumsressursane. På den bakgrunnen kan ein spørje om utvinningsløyvet gir ein særrett, men ikkje ein rett utover særretten. Mestad har vore inne på dette synet:

«Den eineretten som konsesjonen inneber er ikkje meir enn eit krav på at ingen andre skal få lov til å leite eller utvinne på området dersom ikkje konsesjonshavaren på noko vis misheld sine plikter. *Den gjev ikkje krav på å få utvinne sjølv om der skulle vere store mengder petroleum.* Staten har i høg grad hand om den utviklinga av feltet. Gjennom konsesjonssystemet kan departementet og regjeringa stort sett styre utviklinga av konsesjonsområdet. Såleis har ikkje

staten gjeve frå seg så mykje som ein kunne tru ut frå formuleringa av innhaldet av ein konsesjon.»<sup>51</sup> (mi uth.)

Om eg tolkar Mestad rett, meiner han at sjølve utvinningsløyvet først og fremst gir eksklusivitet. Andre direkte rettar kan ikkje utleiast av løyvet. Desse blir utdelte etter kvart som prosessen skrir framover, gjennom godkjenning av PUD, produksjonsløyve osv.

Mestad skreiv dette i avhandlinga Statoil og statleg styring og kontroll som vart skriven før 85-lova kom. Han har dermed truleg ikkje teke omsyn til dei klare utsegnene i lovførearbeida som eg har vist til ovanfor og som eg kjem til nedanfor. I den grad Mestad her hadde rett om korleis rettsstoda var før 85-lova, meiner eg dette må vere endra no, slik at det ikkje er rett å seie at utvinningsløyvet berre gir ein einerett. Sjølv om Staten har hand om utviklinga av feltet, kan det ikkje vere rett å seie at utvinningsløyvet berre gir ein einerett, ikkje krav på å få utvinne petroleum. Mestad har dessutan skrive dette i samband med ei drøfting av om petroleumsverksemda er eit regale for staten. Han har derfor ikkje vurdert det same spørsmålet som eg har oppe no.

Når det i førearbeida blir sagt at eit utvinningsløyve «medfører rett for rettighetshaveren til å plassere og drive anlegg og installasjoner som er nødvendig til selve utvinningen»<sup>52</sup>, er det altså ordet «rett» som er brukt. Det er vanskeleg å akseptere at det einaste innhaldet i utvinningsløyvet skulle vere ein særrett – ein rett til at ikkje andre skulle få leite eller utvinne – på området, når dette ikkje er uttalt meir uttrykkeleg. Ordet «særrett» er nok brukt i lova for å slå fast at retten *også* er eksklusiv. Det er ikkje ei innskrenking av retten etter utvinningsløyvet til å *berre* gi eksklusivitet. Som vi

---

<sup>51</sup> Mestad 1985 s. 225-226.

<sup>52</sup> NOU 1979: 43 på s. 59.



skal sjå i kap 3.3 og 3.4 vil likevel godkjenninga av PUD etter petrl. § 4-2 ha stor verdi som reguleringsheimel.

Sjølv om ordlyden og førearbeida er såpass klare, finst det argument som tilseier at utvinningsløyvet *ikkje* skal gi så omfattande rettar som det ordlyden og førearbeida tilseier. Som eg har vore inne på blir det i samband med igangsetjing av petroleumsverksemd gjort fleire konsekvensutgreiingar. Den mest detaljerte av desse skjer i samband med PUD. Etter petrforokr. § 22a første ledd bokstav b), skal konsekvensutgreiinga i stor grad skildre dei verdiane og det miljøet som vil kunne bli råka av utbygginga. Etter petrforokr. § 22c skal «departementet oversende utredningsprogrammet og informasjon om kravet til godkjenning av plan for utbygging og drift til stater som kan bli berørt» dersom ei utbygging kan få vesentlege grenseoverskridande miljøverknader.<sup>53</sup>

At den mest detaljerte konsekvensutgreiinga skjer i samband med utarbeidinga av ein PUD, kunne tilseie at styresmaktene burde ha ein moglegheit til å stanse ei utbygging dersom det viste seg av konsekvensutgreiinga at det ikkje er tilrådeleg med petroleumsverksemd i området. Også dersom ein framand stat har relevante grunnar til å setje seg imot ei utbygging, skulle § 22c i petroleumsforskrifta kunne tilseie at styresmaktene framleis hadde ein rett til å nekte utvinningsrett som følge av dei nye opplysningane.

På bakgrunn av at mange av utbyggingsprosjekta på den norske sokkelen no relativt sett er små, gir petrl. § 4-2 tredje ledd ein heimel for OED til å krevje at rettshavaren «foretar en nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger, mulig fare for forurensninger samt virkninger for andre berørte virksomheter *for et større*

---

<sup>53</sup> Konsekvensutgreiingar er Noreg folkerettsleg forplikta til etter mellom anna Den nordiske miljøvernkonvensjonen, jf. lov 9. april 1976 nr. 21, SEA-protokollen og Konsekvensutredningsdirektivet.

*samlet område»* (mi uth.). Om bakgrunnen for regelen seier føre-  
arbeida:

«Bestemmelsen gir myndighetene adgang til å pålegge rettighetshaver å gjennomføre en konsekvensutredning for et større samlet område ved fremleggelse av plan for utbygging og drift. Formålet med en slik utredning vil være å bringe på det rene eventuelle kumulative effekter som gjennomføring av det nye prosjektet kan medføre.»<sup>54</sup>

Også denne regelen kunne tilseie at det står att ein reell moglegheit for styresmaktene til å foreta ei forn्या vurdering av miljøkonsekvensane av ei petroleumsutbygging, slik at dei kunne nekte utvinningsrett på bakgrunn av at det likevel ikkje er tilrådeleg med petroleumsverksemd i det aktuelle området. Kva om konsekvensutgreiingane for t.d. Goliat-feltet skulle avdekkje forhold ved feltet som gjer at det ikkje er tilrådeleg med petroleumsverksemd over hovudet på det aktuelle feltet? Eller kva om rettshavarane på Snøhvit-feltet sender inn ein utbyggingsplan for utvinning av olje, og konsekvensutgreiingane viser at det er utilrådeleg med utvinning av oljen?<sup>55</sup>

Løysinga på desse problema trur eg er fleirdelte. For det første har vi alminnelege omgjeringsreglar som gjer at det i ekstreme tilfelle vil kunne vere mogleg å omgjere eit utvinningsløyve for det tilfelle at det kjem fram nye opplysningar. Desse spørsmåla tek eg føre meg i kap. 4 nedanfor. For det andre går det fram av petrl. 4-2 med forskrifter at miljøomsyn skal tilleggjast stor vekt i samband med PUD. Sjølv om ei vurdering av PUD ikkje er ei vurdering av om det skal skje petroleumsverksemd, kan miljøomsyna gjere det tilrådeleg og lovleg for OED å stille sær sære strenge miljøkrav til

---

<sup>54</sup> Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 42.

<sup>55</sup> Som kjent er det allereie godkjent ein PUD for produksjon av gass på Snøhvit, jf note 46 ovanfor.

korleis eit felt skal bli utbygd og korleis petroleumsverksemda skal gå føre seg. Eg kjem nærare tilbake til dette nedanfor.

### **3.2.3 Oppsummering**

Etter dette er utgangspunktet at utvinningsløyvet gir rettar i samsvaret med definisjonen av «utvinne» i petrl. § 1-6 bokstav g). Utvinningsløyvet gir dei grunnleggjande rettane til petroleumsverksemd og er formelt og reelt grunnlaget for at rettshavaren kan drive verksemd. Retten til utvinning kan dermed formelt ikkje takast frå rettshavaren utan at det er heimel for omgjerung.<sup>56</sup> Spørsmålet i det vidare blir kva som er vurderingstemaet i – og kva handlingsrom som følgjer av – godkjenninga av utbyggingsplanen etter petrl. § 4-2 når så mykje tilsynelatande er avgjort etter § 3-3. Vi skal sjå om § 4-2 gjer at utvinningsretten likevel ikkje står så sterkt som ein skulle tru etter ei meir isolert vurdering av § 3-3.

## **3.3 Kan departementet avslå å godkjenne PUD på bakgrunn av miljøvurderingar?**

### **3.3.1 Innleiing**

Spørsmålet er no kva miljøreguleringar styresmaktene har rett til å gjere i samband med vedtaket om godkjenning av PUD. Ei grunnleggjande problemstilling er om det er høve til å avslå å godkjenne PUD, og om miljøvurderingar av feltet kan grunngi eit slikt avslag. Dersom departementet kan nekte å godkjenne PUD, vil utvinningsretten etter eit utvinningsløyve kunne bli heilt verdiløus. Spørsmålet er derfor praktisk viktig.

---

<sup>56</sup> Sjå kap. 4.

Godkjenning av PUD høyrer til det frie skjønet til forvaltninga. Vurderinga av kva omsyn styresmaktene kan leggje vekt på, blir dermed ei vurdering av kva for skrankar som ligg på dette frie skjønet. Dersom styresmaktene har avslått å godkjenne ein PUD ut frå omsyn som er ulovlege, vert vedtaket ugyldig fordi det ikkje var heimel til å gjere slikt vedtak.

For å vurdere konkret kva omsyn det kan leggjast vekt på når forvaltninga skal gjere vedtak, er det sjølvsahte prinsipielle utgangspunktet å sjå på den aktuelle føresegna som gir heimel for vedtaket, i vårt tilfelle petrl. § 4-2. Dersom ei avgjerd byggjer på omsyn som ikkje er ein del av heimelsgrunnlaget for avgjerda, kan avgjerda vere ugyldig.<sup>57</sup>

### **3.3.2 Innhaldet i vurderinga etter petroleumslova § 4-2**

I petrl. § 4-2 vert det fastsett at rettshavaren må ha godkjenning frå departementet av ein plan for utbygging og drift (PUD) før ein petroleumsførekomst kan byggjast ut. Bakgrunnen for kravet om at det skal leggjast fram ein PUD er at det har stor interesse for styresmaktene å vurdere om viktige omsyn til tryggleik, ressursforvaltning og andre samfunnsmessige omsyn er ivaretatt før utbygginga startar.<sup>58</sup> Problemstillinga er kor stor avgjerdsamt departementet har i samband med godkjenninga av PUD.

Petrl. 4-2 er i hovudsak ei vidareføring av § 23 i petroleumslova av 1985. For vurderinga av føresegna er det derfor av verdi å sjå på førearbeida til 85-lova. I kommentaren til føresegna om godkjenning av PUD i 85-lova (§23), vert det i førearbeida sagt:

«Fordi en utvinningstillatelse gir rettighetshaveren rett til utvinning av petroleum, antar utvalget at det ikke er noe behov for en særlig

---

<sup>57</sup> Sjå Graver s. 128.

<sup>58</sup> Sjå Hammer og Østensen s. 17.

*tillatelse* til å drive de innretninger som er *nødvendige* for å undersøke etter og utvinne petroleum.»<sup>59</sup> (mi uth.)

Her er vi tilbake til vurderinga av kva som er endeleg avgjort gjennom utvinningsløyvet. Utsegna må vi forstå slik at utvalet meiner grunnleggjande spørsmål er endeleg avgjorte i og med utvinningsløyvet, slik at det ikkje er nødvendig med ny «tillatelse». Dette byggjer opp under det at utvinningsløyvet *i seg sjølv* gir rettshavaren rett til anlegga som er «nødvendige» for utvinning; rettshavaren treng ikkje noko uttrykkjeleg løyve til dei innretningane som har direkte samanheng med utvinninga. I 85-lova regulerte § 24 «Tillatelse til anlegg og drift av innretninger for transport og utnyttelse av petroleum» (PAD). I kommentaren til denne føresegna seier førearbeida:

«Denne paragraf gjelder tillatelse til oppføring og drift av anlegg og installasjoner som *ikke* kan sies å være nødvendige ledd i selve utvinningen av petroleum og derfor ikke uten videre omfattes av utvinningstillatelsen, slik som de anlegg og installasjoner som § 24 [§ 23 i den endelege lova] gjelder.»<sup>60</sup> (mi uth.)

Her kjem det fram kva som *ikkje* følgjer direkte av utvinningsløyvet. I motsetning til for godkjenning av PUD, er det her nødvendig med ein særskilt «tillatelse». Førearbeida opererer altså med eit klart skilje mellom det rettshavaren har fått rett til etter § 3-3 og det han ikkje har fått rett til.

Vi må merke oss skiljet i terminologien. I petrl. § 3-3 er det snakk om ein «tillatelse» medan det i § 4-2 er snakk om ein «godkjenning». I utsegnene frå førearbeida ovanfor, blir det gjort eit poeng av dette skiljet. Det er ikkje nødvendig med ein ny «tillatelse» for anlegga som er nødvendige, så det held med ein «godkjenning» av

---

<sup>59</sup> NOU 1979: 43 s. 74.

<sup>60</sup> NOU 1979: 43 s. 74.

den framlagte utbyggingsplanen. Reint språkleg er det naturleg å seie at ein «tillatelse» er noko meir omfattande enn ein «godkjenning». Ut frå dette kunne det vere naturleg å seie at utvinningsløyvet er meint å vere eit meir omfattande løyve enn det godkjenninga av PUD er. Dette kan tyde på at godkjenninga av PUD ikkje formelt er meint å vere tidspunktet for dei meir drastiske petroleumspolitiske avgjerdene.

På denne bakgrunnen vil eg spørje om departementet har *plikt* til å godkjenne PUD, eller om det har rett til å avslå slik godkjenning t.d. på bakgrunn av miljøomsyn. Som eit utgangspunkt må det vere klart at departementet *ikkje* har plikt til å godkjenne kva som helst utbyggingsplan.<sup>61</sup> For det første må dette følgje av at det i det heile teke er nødvendig med ei godkjenning. Vidare går det fram av føresetnadene i petrforokr. § 20 fjerde ledd. Her vert det nemleg sagt at departementet skal «begrunne vedtaket om å godkjenne eller *ikke* godkjenne plan for utbygging og drift» (mi uth.). Derimot blir det ikkje sagt noko særskilt om kva som kan vere årsaka til at departementet *ikkje* godkjenner PUD. Det naturlege må vere å leggje til grunn at dei omsyna som er nemnde i § 4-2 er utgangspunktet for vurderinga.

Det er på det reine at departementet har avslått minst éin søknad om godkjenning av PUD.<sup>62</sup> Dette var på bakgrunn av for høge tariffar til eigarane av infrastrukturen. For høge tariffar strir med prinsippet om at verdiskapinga i hovudsak skal takast ut på feltet og prinsippet om at infrastruktureigaren berre skal ha rimeleg

---

<sup>61</sup> Jf. Fleischer s. 138.

<sup>62</sup> Vedtaka om godkjenning eller ikkje godkjenning av PUD er unnateke frå offentleg innsyn. Eg kan derfor ikkje gjengi slike i denne avhandlinga.

forteneste ved tredjeparts bruk av innretningane.<sup>63</sup> Departementet har såleis lagt til grunn at økonomiske og ressursmessige innvendingar kan grunnegi ei nekting av å godkjenne PUD. Dette må vere rett. I § 4-2 andre ledd er miljømessige forhold nemnd på lik line med økonomiske og ressursmessige forhold. Miljøvurderingar må derfor kunne ha like stor vekt som økonomiske og ressursmessige forhold. Etter dette meiner eg vi kan leggje til grunn at departementet har heimel for å nekte å godkjenne PUD, og at dette også kan vere grunnlagt i miljømessige forhold. I slike tilfelle blir konsekvensen av avslaget at rettshavarane må leggje fram ein ny utbyggingsplan med andre utbyggingsløysingar (som i større grad tek miljøomsyn) for at dei skal få setje i gang utbygging av feltet.

Vi har no på plass det sentrale utgangspunktet: Sjølv om rettshavaren har fått den grunnleggjande utvinningsretten etter § 3-3, er det ei reell vurdering som skal gjerast etter § 4-2. Departementet har kompetanse til å avslå å godkjenne ein plan med den verknaden at rettshavaren ikkje får rett til å setje i gang utbygging. Den vidare problemstillinga blir då kvar grensene går for kva reguleringar styresmaktene kan gjere i denne vurderinga.

Vi må her ta utgangspunkt i ordlyden i lova. Etter § 4-2 andre ledd, skal planen innehalde «en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold samt opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten.» Ytterlegare krav er innteke i petroleumsforskrifta (petrforskr.). Etter petrforskr. § 20 første ledd første punktum skal planen innehalde ei

---

<sup>63</sup> Dette prinsippet går fram mellom anna av Ot. prp. nr. 46 (2002-2003) s. 7: «Avkastningsfastsettelsen for rørledninger og tilknyttede anlegg bygger blant annet på forutsetningen om at overskudd i hovedsak skal tas ut på feltet.»

skildring av utbygginga og ei konsekvensutgreiing. Etter petr-forskr. § 21 andre ledd skal PUD i den utstrekninga det er nødvendig innehalde detaljerte skildringar av korleis verksemda skal utførast og av tilhøve hos rettshavaren sjølv. Petrforskr. §§ 22 og 22a gir nærare reglar om konsekvensutgreiingar. Det er omfattande og detaljerte utgreiingar som må gjerast. Mellom anna må rettshavaren skildre «det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen». Av førearbeida til 96-lova går det fram om føresegna i § 4-2 andre ledd første punktum som er heimelen til kravet om konsekvensutgreiingar i petroleumsforskrifta:

«Den omtaler de overordnede tema planen skal inneholde. Ved å innta i lovteksten en mer detaljert beskrivelse av hvilke forhold som skal omtales i plan for utbygging og drift, markeres den sentrale betydning disse hensynene har ved vurdering av spørsmålet om utbygging. Lovforslaget innebærer ikke noen utvidelse av planens omfang i forhold til den praksis som har vært fulgt.

Miljømessige virkninger omfattes av begrepet «miljømessige forhold». Bestemmelsen hjemler således krav om utarbeidelse av konsekvensutredninger. Denne regelen må ses i lys av de krav både nasjonalt og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger herunder blant annet bestemmelsen i GrL § 110 b. Det vises her til proposisjonens s. 33 under omtalen av § 3-1.»<sup>64</sup>

På bakgrunn av dei krava som vert stilt til konsekvensutgreiingar og dei miljøkrava som er lagt til grunn i GrL. § 110 b, må vi altså sørgje for tilstrekkeleg utgreiing av tilhøva før det vert sett i verk utbygging. For at desse utgreiingane og skildringane skal tene noko føremål, må det vere ein realitet i dei vurderingane styresmaktene skal gjere i samband med godkjenninga av PUD. Dette understrekar at retten til «bygging, plassering, drift og bruk av innretning

---

<sup>64</sup> Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 41.



for utvinning» etter petrl. § 3-3 jf. § 1-6 bokstav g), ikkje inneber at det ikkje kan gjerast grundige vurderingar av denne utbygginga i samband med godkjenninga etter § 4-2.

Eit utgangspunkt for den vidare vurderinga, er først å få klart kva som er meint å vere sjølve vurderingstemaet i samband med godkjenning av PUD. Her hjelper førearbeida til føresegna om godkjenning av PUD i 85-lova oss på vegen:

«Det viktigste formål med bestemmelsen er å muliggjøre gjennomføring av de regulerings- og kontrolltiltak som er nødvendige for å sikre *den ønskede struktur* i den industrielle virksomhet på kontinentalsokkelen. En rekke offentlige hensyn kan bare ivaretas før utbygging igangsettes, eller det vil medføre fare for store økonomiske tap å iverksette reguleringer etter at utbyggingen er kommet i gang eller fullført. Ved vurderingen av om en foreslått utvinningsplan kan godkjennes, vil det være av betydning om anleggene er *tilpasset et forsvarlig utvinningsforløp*, jfr. lovutkastets § 22 første ledd, om utformingen av anleggene kan antas å gi grunnlag for *sikkerhetsmessig tilfredsstillende løsninger*, jfr. lovutkastets § 45, om *hensynet til vern om naturmiljøet* og andre næringsinteresser er ivaretatt, jfr. lovutkastets § 33 ...»<sup>65</sup> (mine uth.)

Det er altså *strukturen* i den industrielle verksemda styresmaktene skal vurdere. Dei skal sørge for å ta med i vurderingane dei viktige petroleumspolitiske omsyna, som omsynet til tryggleik, forsvarleg produksjonsframdrift og omsynet til vern av naturmiljø og andre næringsinteresser.<sup>66</sup> For ei vidare utpensling av kva omsyn det kan leggjast vekt på er det naturleg å gå til dei omsyna som generelt er berande innanfor petroleumsverksemda.<sup>67</sup> Nokre av desse omsyna kan vi sjå uttrykk for i petrl. § 1-2 som seier at petroleumsressursane skal forvaltast etter eit «langsiktig perspektiv slik at de

---

<sup>65</sup> NOU 1979: 43 s. 103.

<sup>66</sup> Jf. NOU 1979: 43 s. 103.

<sup>67</sup> Sjå kort om dette i kap. 2.1.

kommer hele det norske samfunn til gode». Dette slår fast eit prinsipp som har som føremål å sikre ei bærekraftig utvikling. I Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 26-27 vert det sagt:

«Formuleringen «slik at de kommer hele det norske samfunn til gode» innebærer også at ressursforvaltningen av petroleumsressursene skal sikre velferd sysselsetting og et bedre miljø, samt styrke norsk næringsliv og industriell utvikling. Forvaltningen av petroleumsressursene *kan ikke ses isolert fra andre viktige hensyn og målsettinger*, således må forvaltninga skje under *ivaretagelse av hensyn til sikkerhet, miljø og annen virksomhet.*»<sup>68</sup> (mi uth.)

På side 3 i same Ot. prp. – i innleiinga til lovforslaget – vert det sagt at forslaget «tar sikte på å tilpasse regelverket til den fase norsk petroleumsvirksomhet nå går inn i, med fortsatt stor vekt på rasjonelle og effektive løysningar *under ivaretagelse av et høyt sikkerhets- og miljømessig nivå i alle deler av virksomheten*»<sup>69</sup> (mi uth.). Såleis må det vere klart at miljøomsyn kan ha stor tyngde i vurderingane i alle fasar at verksemda. Det er nok rett å seie at departementet også *pliktar* å ta miljøomsyn i vurderingane av PUD.

Det er viktig å lese føresegna om godkjenning av PUD i samband med petrl. § 4-1 om forsvarleg utvinning. Den føresegna seier at utvinning – som rettshavaren altså har fått rett til etter § 3-3 – skal skje ved at ein tek følgjande omsyn:

«Utvinning av petroleum skal foregå på en slik måte at mest mulig av den petroleum som finnes i hver enkelt petroleumforekomst, eller i flere petroleumforekomster sammen, blir produsert. Utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper slik at øding av petroleum eller reservoar-energi unngås. For å oppnå dette, skal rettighetshaver fortløpende vurdere utvinningsstrategi og tekniske løysningar og iverksette nødvendige tiltak.»

---

<sup>68</sup> Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 26-27.

<sup>69</sup> Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 3.

Føresegna legg for det første stor vekt på det overordna omsynet i petroleumsforvaltninga om at ein skal sikre høgast mogleg verdiskaping. Dette vart framheva ved utforminga av føresegna i 96-lova. Føresegna er i hovudsak ei vidareføring av § 20 første ledd i 85-lova. I førearbeida til 96-lova vert det derfor i stor grad vist til førearbeida til 85-lova for ei meir utførleg forklaring av paragrafen. I Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 56 står det om § 20 første ledd:

«Regelen retter seg både til myndighetene og rettighetshaver. [...] Hvordan hver enkelt forekomst bør utvinnes, må avgjøres konkret ut fra de foreliggende geologiske, tekniske og økonomiske forutsetninger i hvert enkelt tilfelle. Vurderingen skal skje ut fra alment anerkjente prinsipper innen petroleumsindustrien. [...]

Departementet forstår første ledd slik at den vurdering som her skal foretas først og fremst skal skje ut fra en forsvarlig privatøkonomisk vurdering, dog med det siktemål at mest mulig petroleum skal produseres. På denne bakgrunn skal departementet med hjemmel i annet ledd fastsette et produksjonsforløp. [...]

I tilknytning til bestemmelsen i første ledd vil departementet bemerke at *kravet om at mest mulig av petroleumen blir produsert må vike for kravet til forsvarlig virksomhet i § 46.*<sup>70</sup> (mi uth.)

Også etter dette er det naturleg å forstå § 4-2 flg. som føresegner som skal utpense korleis utbygginga skal skje for at utvinninga skal vere forsvarleg; at utvinninga skjer i samsvar med reglane i § 4-1. Det er viktig å merke seg at det samfunnsøkonomiske kravet om effektiv ressursforvaltning må vike for kravet til forsvarleg verksemd. Vi ser her at lovgivar sjølv har vekta omsynet til forsvarleg drift tyngre enn andre omsyn. Med bakgrunn i dette ser vi at eit viktig føremål med godkjenninga av utbyggingsplanen er å sørgje for at bedriftsøkonomiske synsmåtar ikkje blir tillagt for stor vekt i avveginga mot omsynet til ressursforvaltning; å få henta ut mest mogleg av petroleumsressursane, og mot omsynet til forsvarleg

---

<sup>70</sup> Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 56.

utvinning. I mange tilfelle kan disse omsyna opplagt kome i konflikt med kvarandre.

Selvig går langt i å seie at det er stor grad av fridom som står att i samband med godkjenninga av PUD:

«Utvinningstillatelsen og de rettigheter som følger av den, vil neppe medføre følelige begrensninger når det gjelder departementets vurdering av spørsmålet om godkjenning [av PUD] og vilkår for denne. Departementet har utvilsomt adgang til å foreta en bred petroleumpolitisk vurdering av utbyggingsplanen, herunder ta i betraktning samfunnshensyn av mange slag.»<sup>71</sup>

Selvig tek konsekvensen av dette synet ved å slå fast at mange av hovudvurderingane med dette må seiast å ligge til tidspunktet for godkjenning av PUD. Han seier så:

«Pl. § 23 [i 85-lova – tilsvarar § 4-2 i 96-lova] medfører at godkjenninga av utbyggingsplanen – ikke selve utvinningstillatelsen – blir den egentlege «hjemmel» for rettighetshavergruppens virksomhet når det gjelder utbygging og drift av påviste petroleumsførekomster.»<sup>72</sup>

Sjølv om det altså følgjer ein rett til installasjonar m.v. etter utvinningsløyve, meiner Selvig at det *reelt sett* blir godkjenninga av PUD som er heimelen for utbygging og drift av førekomsten. Eg er samd med Selvig i at dette blir den fornuftige måten å sjå det på, med det atterhaldet at eg meiner vi må presisere at den grunnleggjande petroleumpolitiske vurderingane av *om* det skal skje petroleumsværksemnd, blir gjort ved tildelingane av sjølve utvinningsløyvet. Når godkjenningane av PUD blir omtalt som «den egentlege «hjemmel»», trur eg det er fare for at det kan mistydast til at det ikkje følgjer nokon rett etter utvinningsløyve utover eksklusiviteten, jf. drøftingane ovanfor om dette. Derfor vel eg å halde fast på det

---

<sup>71</sup> Selvig, Petroleumsrett til studiebruk s. 58-59.

<sup>72</sup> Selvig 1995 s. 60.

formelle utgangspunktet om at det etter systemet i lova er utvinningsløyvet som er både den formelle og reelle heimelen for utvinningsretten, men at styresmaktene med heimel i petrl. § 4-2 i stor grad kan leggje føringar og setje vilkår for korleis utbygginga og drifta skal skje. Det er såleis ei mistyding når Sosialistisk Venstreparti som mindretal i Innst.O.nr.116 (2002-2003) skriv at godkjenninga av PUD er «den reelle beslutning om olje- og gassutvinning», sjølv om dei har rett i at mange av dei viktige vurderingane skjer nettopp på dette tidspunktet.<sup>73</sup> I det vidare meiner eg at det er rett å sjå på godkjenning av PUD ikkje som ei avgjerd *om* det skal vere petroleumsverksemd, men ei avgjerd om *korleis* utbygginga skal skje. Det kan dermed vere rettmessig av OED å avslå å godkjenne PUD, men ikkje dersom bakgrunnen er at det ikkje lenger er ønskeleg med petroleumsverksemd – at ein har ombestemt seg og angrar på det tildelte utvinningsløyvet. Bakgrunnen må vere at dei framlagte utbyggingsløyvingane ikkje er gode nok. Konsekvensen av at ein PUD ikkje blir godkjend, blir at rettshavaren må leggje fram ein ny PUD for godkjenning. Rettshavaren har framleis i behald dei grunnleggjande rettane etter utvinningsløyvet sjølv om han ikkje får godkjent PUD.

### **3.3.3 Kort om tidspunktet for godkjenning av PUD**

Tidspunktet for godkjenninga er viktig. PUD må godkjennast så tidleg som mogleg for at rettshavaren skal få tryggleik for at investeringane skjer under føresetnader styresmaktene kan godta. Samtidig vert det unngått at styresmaktene i realiteten vert bundne av at rettshavaren allereie har sett i verk tiltak som er i strid med det som elles hadde vorte godkjent. På bakgrunn av dette vert det slått fast i § 4-2 femte ledd at «vesentlige kontraktsmessige for-

---

<sup>73</sup> Innst. O. nr. 116 (2002-2003) under komiteens merknader.

pliktelser må ikke inngås eller byggearbeider påbegynnes» før PUD er godkjend. Denne regelen er også med på å understreke at at tidspunktet for godkjenning av PUD er meint å vere eit viktig skjæringspunkt. Regelen i § 4-2 femte ledd er ei vidareføring av regelen i § 23 fjerde ledd i 85-lova. I førearbeida til 85-lova står det i samband med forskrifta som utfylte føresegna:

«Bestemmelsen er inntatt for å sikre at myndighetene ikke skal stå under noe press når de skal vurdere spørsmålet om godkjenning av hovedtrekkene i planen. Den må imidlertid ikke være til hinder for at selskapene treffer de tiltak som er nødvendige for en gjennomføring av prosjekter snarest mulig etter at myndighetenes tillatelser foreligger. Som eksempel kan nevnes leie av utleggingslektere, kranbåter og andre fartøyer eller bygging av slike. Det bør imidlertid da sørges for en kanselleringsrett, slik at de økonomiske konsekvenser for selskapene kan bli relativt små *hvis tillatelse ikke skulle bli gitt.*»<sup>74</sup> (mi utheving)

I 96-lova er denne føresegna mjuka litt opp, slik at departementet kan samtykkje i at det blir inngått vesentlege kontraktsforpliktingar og starta opp arbeid også før godkjenning av PUD. Bakgrunnen for denne endringa var at 85-lova vart for rigid sett opp mot endra modellar for gjennomføring av prosjekta, det vart vanleg med tidleg involvering frå leverandørindustrien og endra rollefordeling mellom oppdragsgivar og leverandør.<sup>75</sup> Det vart sett på som ønskjeleg med fleksible prosedyrar avhengig av kva type utbygging det var tale om. Men prinsippet om at slike forpliktingar og arbeid i utgangspunktet skal vente til godkjenning av PUD, står framleis fast. Poenget er jo nettopp at styresmaktene skal stå mest mogleg fritt på tidspunktet for godkjenning av PUD. Dette er med på å understreke at styresmaktene har ein vid rett til å gjere breie vurderingar i samband med godkjenning av PUD.

---

<sup>74</sup> NOU 1979: 43 s. 103.

<sup>75</sup> Jf. Ot. prp. nr. 43 (1996-1996) s. 43.

### 3.3.4 Førebels oppsummering

Eg er altså komen til at utvinningsløyvet er konsesjonen som gir dei grunnleggjande rettane til petroleumsverksemd. Den beste skildringa er å seie at det i samband med utvinningsløyve vert avgjort *om* det skal skje petroleumsverksemd i eit område og *kven* som skal få drive verksemda. Desse spørsmåla kan departementet i utgangspunktet ikkje rokke ved i samband med godkjenninga av utbyggingsplanen. Vurderinga i samband med godkjenninga av PUD, er ei vurdering av omsynet til tryggleik for personar, økonomi, korleis ei utbygging bør skje osv. Men det er ikkje lagt opp til noka fornya vurdering av problemstillinga etter petrl. § 3-3. Dersom styresmaktene har ombestemt seg med omsynt til spørsmålet av *om* det skal skje, eller *kven* som skal få drive, petroleumsverksemd i eit område, kan dette berre gjerast ved ei omgjerung av utvinningsløyve, ev. gjennom ny lovgiving og oreigning.<sup>76</sup>

Godkjenninga av PUD er dermed *ikkje* tidspunktet for vurderinga av *om*, men av *korleis* utbygginga skal skje. Med omsyn til dette spørsmålet har styresmaktene framleis ein vid skjønsmargin. Departementet har høve til å avslå godkjenning av PUD så lenge det held seg innanfor det vurderingstemaet og dei omsyna som følgjer av heimelen i petrl. § 4-2. Omsynet til forsvarleg utvinning er her berande, jf. petrl. § 4-1. Styresmaktene har rett og plikt til å leggje vekt på miljøomsyn ved vurderinga av om PUD er god nok.

---

<sup>76</sup> Som eg har avgrensa mot å drøfte, jf. avsnitt 1.2.

## 3.4 Vilkår i samband med godkjenning av PUD

### 3.4.1 Innleiing

I avsnitt 3.3 freista eg å avklare kva som er sjølv innhaldet i vurderinga av godkjenning av PUD. Føremålet var dels å få avklart om styresmaktene står fritt til å stanse vidare petroleumsverksemd på dette tidspunktet gjennom å avslå å godkjenne PUD, og dels å seie noko om kva som er vurderingstemaet dersom styresmaktene *ikkje* står fritt til å avslå. Eg kom altså til at det i samband med vurderinga av PUD berre er *korleis* utbygginga skal skje som er temaet. Godkjenninga av PUD er ikkje eit vedtak som legg til rette for ei revurdering av dei grunnleggjande rettane etter utvinningsløyvet.

I realiteten er nok ikkje spørsmålet om godkjenning eller ikkje godkjenning av PUD det viktigaste når ein skal vurdere kor fritt styresmaktene står. Dei reelle skrankane for kva handlingsrom styresmaktene har, går nok på kva *vilkår* styresmaktene kan setje i samband med godkjenninga.<sup>77</sup> Eg går derfor her i kap. 3.4 over til ei drøfting av kva rett styresmaktene har til å setje vilkår for godkjenninga av PUD. I samband med vidareføring av aktiviteten i Barentshavet, uttalte regjeringa: «Det er en grunnleggende forutsetning for Regjeringens forslag at det skal stilles strenge krav til petroleumsvirksomheten i området. Kravene skal hovedsaklig bidra til å redusere risikoen i forbindelse med virksomheten.»<sup>78</sup> Ei praktisk problemstilling er dersom styresmaktene ser det som nødvendig å setje så strenge krav til utbyggingsløysingane at utvinning blir teknisk umogleg eller økonomisk ulønsamt. Det er i første rekkje vilkår som er grunnleggjande i miljøomsyn eg tek opp til vurdering. Eg

---

<sup>77</sup> Selvig1995 s. 60, Jf. Selvig i TfR 1981 s. 25 på s. 39.

<sup>78</sup> St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 26.



har altså ikkje ambisjonar om å gjera ei uttømmande utgreiing av kva vilkår ein kan og ikkje kan setje i samband med PUD, men å seie noko om kvar grensa går for kor strenge miljøvilkår som kan setjast.

Forvaltningsvilkår er vilkår forvaltninga knyter til vedtak som er til føremon for parten. Det er to hovudgrunnar til at det kan vere ønskjeleg å setje vilkår for godkjenning av ein PUD. Den første er at det kan vere ønskjeleg for forvaltninga å styre måten utbygginga skjer på ut frå næringspolitiske og distriktpolitiske omsyn.<sup>79</sup> Den andre er at det er rimeleg å setje vilkår til godkjenninga av ein PUD for å avgrense skadeverknadene av at PUD vert godkjend – skadeverknadene av petroleumsverksemda. Miljøvilkår blir sjølvstøtt sett av denne siste årsaka.

### **3.4.2 Gir petroleumslova heimel for å setje vilkår til PUD?**

Det er fast og langvarig praksis for å setje vilkår i samband med godkjenning av PUD. Dette er derfor ein viktig del av styrings-systemet. Eg går likevel kort inn på heimelsgrunnlaget.

Petrl. § 4-2 gir ikkje spesifikk heimel til å setje vilkår, men i petrl. § 10-18 andre ledd kjem det fram at det i samband med enkeltvedtak kan setjast andre vilkår enn dei «som er nevnt i denne lov» dersom desse vilkåra har «naturlig tilknytning» til tiltaka eller verksemda enkeltvedtaka gjeld. Det må utan vidare vere klart at godkjenninga av PUD er eit enkeltvedtak, jf. forvl. § 2 første ledd bokstav b). Men eit spørsmål er om denne ytterlegare retten til å setje vilkår berre gjeld for dei føresegnene der det *frå før* er gitt heimel til å setje vilkår, som til dømes i petrl. § 3-3 om

---

<sup>79</sup> Dette vart særleg gjort tidlegare, men det blei meir problematisk etter at EØS-avtalen vart inngått.

utvinningsløyve. Ordlyden gir ikkje noko klart svar, men i Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 64-65 vert det sagt:

«I enkelte paragrafer er det inntatt særskilte vilkårsbestemmelser. Dette gjelder for eksempel §§ 2-1, 3-3 og 4-3. De spesielle vilkårsbestemmelsene skal ikke begrense adgangen til å stille vilkår etter denne generelle bestemmelsen. Særskilte vilkårsbestemmelser er inntatt der hvor det kan være særlig aktuelt for myndighetene å stille vilkår.»

Ut frå dette er det ikkje meint å vere noka særleg innsnevring i retten til å setje vilkår.<sup>80</sup> Petrl. § 10-18 gir dermed heimel til å setje vilkår i samband med alle enkeltvedtak som blir gjorde etter petroleumsløva. Det er då klart at det i utgangspunktet er lovleg å setje vilkår til PUD så lenge dei har ei naturleg tilknytning til det vedtaket gjeld.

Sjølv om det er lovleg å setje vilkår, er det likevel grenser for kva typar og kor omfattande vilkår som er lovlege. Retten til å setje vilkår etter petrl. § 4-2 jf. § 10-18 må vi supplere med den alminnelege forvaltningsrettslege læra om vilkår. Dette kan i prinsippet både føre til ei utviding av retten til å setje vilkår og til ei innsnevring av denne retten. Eg trur den mest fornuftige måten å gå fram på for å vurdere spørsmåla, er å ta utgangspunktet i den alminnelege vilkårs læra.

### **3.4.3 Vilkårslæra**

#### *Sakleg samanheng*

Etter alminneleg lære er det slik at vilkåra må ha sakleg samanheng med den aktuelle ytinga – den aktuelle konsesjonen – for at dei skal

---

<sup>80</sup> Petrl. § 10-18 er ei vidareføring av § 56 i 85-lova. Av førearbeida til den føresegna, er dette resultatet endå klarare, jf. NOU 1979: 43 s. 90.

vere lovlege.<sup>81</sup> Ordlyden «naturlig tilknytning» i petrl. § 10-18 andre ledd må nok reknast for å innebere det same som kravet om sakleg samanheng. Eg tolkar derfor denne føresegna i tråd med det som gjeld etter alminneleg vilkårs lære.<sup>82</sup> Ein annan måte å seie det på, er at vilkåra må halde seg innanfor dei føremåla løyvet skal tene.<sup>83</sup> I våre spørsmål må vilkåra ha sakleg samanheng med – vere innanfor føremåla for – godkjenninga av PUD. Sidan dei omsyna og føremåla godkjenning av PUD skal tene er så omfattande og vidtfamnande, vil kravet om sakleg samanheng stort sett vere uproblematisk. Det vil nok alltid vere mogleg å seie at eit miljøvilkår har naturleg tilknytning og sakleg samanheng med oljeverksemda. Dette følgjer også av petrl. § 1-2 andre ledd jf. § 4-1 om at utvinnings skal skje i samsvar med «forsvarlige tekniske» prinsipp. Det vil såleis i dei fleste tilfelle vere nær samanheng mellom godkjenninga av PUD og eventuelle vilkår av miljøpolitiske omsyn. Vilkåra vil nettopp knyte seg til korleis verksemda skal skje. Backer hevdar at så lenge «vilkåret er egnet til å motvirke skadevirkninger som vedtaket kan medføre, vil det alltid foreligge den nødvendige saklige sammenheng mellom vilkår og vedtak.»<sup>84</sup> Kravet til sakleg samanheng vil neppe kome inn som ei vesentleg avgrensing i retten til å setje miljøkrav som det er aktuelt å vurdere i samband med godkjenning av PUD.

---

<sup>81</sup> Sjø t.d. Graver s. 280, Eckhoff, Forvaltningsrett 6. utg. s. 375, Boe, Innføring i jus, bind II, s. 724. Mestad 1986 s. 7-8. viser at det heilt frå midten av 1800-talet har vore tillete å setje vilkår utan særskilt heimel, så lenge det er ein sakleg samanheng mellom vilkåret og det konsesjonen gjeld.

<sup>82</sup> Jf. NOU 1979: 43 s. 90.

<sup>83</sup> Jf. Backer 1986 s. 439.

<sup>84</sup> Backer 1986 s. 439.

### *Uforholdsmessig tyngjande*

Ei neste vurdering etter den ulovfesta vilkårs læra, er kor inn-  
gripande vilkåra er. Det er alminneleg lære at vilkår ikkje kan vere  
uforholdsmessig tyngjande, urimelege eller uproporsjonale.<sup>85</sup>  
Bakgrunnen for dette kan vi sjå på som omsynet til at forvaltninga  
ikkje bør ha vidare fullmakter enn det som er nødvendig. Det er eit  
viktig omsyn at «forvaltningen ikke bruker sine fullmakter til å  
gripe inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning  
enn nødvendig.»<sup>86</sup> Eit døme på at Høgsterett har sagt at det ikkje  
var heimel til å stille eit urimeleg tyngjande vilkår har vi i Rt. 1979  
s. 994 (Karlsen og Storvik). Saka dreidde seg om ein drosjesjåfør  
som fekk fornya drosjeløyve på vilkår av at han sa frå seg løyvet når  
han vart 70 år. Dette var tre år før løyvet ordinært skulle opphøyre.  
Høgsterett meinte at løyveutvalet var «avskåret fra å oppstille en  
betingelse av slik art og så dyptgripende innhold».<sup>87</sup>

I samband med vurderinga av kor inn-  
gripande eit vilkår er, vil det vere viktig å sjå på kva situasjon rettshavaren er i. For våre  
vurderingar vil det her vere viktig å sjå på dei rettmessige  
forventingane rettshavaren har etter utvinningsløyvet, og dei  
investeringane som er gjorde i tillit til dette. Også Selvig dreg fram  
omsynet til utvinningsretten ved spørsmålet om kva vilkår departe-  
mentet kan setje: «Rettighetshavernes interesse i å kunne utnytte  
sin utvinningsrett, og det på en kommersielt godtagbar måte, må  
klarligvis tilgodeses i rimelig utstrekning. Sagt med andre ord, det

---

<sup>85</sup> Sjå t.d. Graver s. 281, Echoff 6. utg. s. 375, Boe s. 724 Sjølv om det har  
vore strid om det gjeld eit alminneleg proporsjonalitetsprinsipp i Noreg, ser  
det ut til å vere stor semje om at det gjeld eit prinsipp etter vilkårs læra om  
at vilkår ikkje kan vere uproporsjonale.

<sup>86</sup> Jf. Graver s. 132.

<sup>87</sup> Jf. Rt. 1979 s. 994 på s. 1000.

må ikke oppstilles vilkår som er urimelig byrdefulle for rettighets-  
haveren.»<sup>88</sup> Ei særleg vurdering vil vere om det kan setjast vilkår  
som gjer at drifta ikkje blir lønsam.<sup>89</sup> Er dette vilkår som blir for  
inngripande? Dette må vi vege opp mot kor stort behov det er for  
det aktuelle vilkåret. Det dreier seg her om ei vurdering av om  
vilkåret er forholdsmessig sett opp mot det føremålet det skal tene.  
Det kan neppe vere slik at det som ein fast regel ikkje skal vere  
lovleg å setje vilkår som i prinsippet gjer det teknisk eller  
økonomisk umogleg for rettshavaren å utnytte utvinningsretten.<sup>90</sup> I  
samband med utbyggingsplanen vert det jo nettopp gjort  
konsekvensutgreiningar og undersøkingar som tek sikte på å klar-  
gjere kva skadepotensial utbygginga av feltet har. Dersom desse  
undersøkingane viser at det er nødvendig med ei særskild kostnads-  
krevjande utbyggingsløyse for at feltet skal kunne bli drive på ein  
forsvarleg miljømessig måte, må det vere heimel for styresmaktene  
til å setje vilkår om akkurat denne løysinga – sjølv dersom dette i  
praksis vil forhindre utbygginga.

Også ved vurderinga av vilkår er det naturleg å sjå på prinsippa  
som blir slått fast i petrl. § 4-2 jf. § 4-1 og utsegnene i førearbeida  
om at utvinninga skal skje etter «forsvarlige tekniske og sunne  
økonomiske prinsipp». Det vesentlege utgangspunktet for vurder-  
inga må vere kva som er *forsvarleg* utvinning. Som vist ovanfor vert  
det i førearbeida til § 4-1 uttalt at «*kravet om at mest mulig av  
petroleumten blir produsert må vike for kravet til forsvarlig  
virksomhet* i § 46.»<sup>91</sup> Kravet om forsvarleg verksemd er altså meint  
å skulle vege tungt. Dersom det ikkje er mogleg å drive feltet

---

<sup>88</sup> Selvig 1995 s. 60.

<sup>89</sup> Jf. Backer 1986 s. 441.

<sup>90</sup> Tilsynelatande motsett, Fleischer, Petroleumsrett, s. 138.

<sup>91</sup> Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 56.

økonomisk lønsamt på ein forsvarleg måte, må det etter mitt syn vere lovleg å setje vilkår som i praksis set hinder for lønsam drift. Det vanskelege er å fastsetje *kva* som er forsvarleg. For det må samstundes vere klart at dersom det er mogleg å drive forsvarleg utan bruk av dei vilkåra som er sett, taler det tungt for å seie at vilkåra er urimeleg byrdefulle. Dette blir tilsvarende den EF-rettslege *nødvendigvurderinga* eg kjem attende til i pkt. 3.4.4.

Dersom det t.d. blir gjort vedtak om ein ekte nullutsleppspolitik for nordområda, slik at det blir stilt krav til utbygginga om at det ikkje i det heile teke skal skje utslepp til sjø ved normal drift, vil det neppe vere høve for rettshavaren til å motsetje seg det sjølv om det skulle føre til at drift vart teknisk eller økonomisk umogleg. Særleg følgjer dette av at det er nødvendig med eigen konsesjon etter forureiningslova for å gjere slike utslepp, jf. kap. 5 nedanfor. Men kanskje vil det bli problematisk dersom vilkåret er heilt ekstraordinært, t.d. ved at det er det einaste feltet som har fått sett slike vilkår?<sup>92</sup> I slike tilfelle kan det truleg også bli tale om usakleg forskjellsbehandling.

Samanfatningsvis vil vurderinga av om eit vilkår er lovleg avhengje av ei heilskapleg vurdering. Viktig i denne vurderinga vil det vere kor sterk samanhengen er mellom ulempene ved verksemda og dei aktuelle vilkåra.<sup>95</sup> Her vil miljøvilkår knytt til utbyggingsløysingar og utsleppskrav måtte seiast å vere særst tett samanknytt, slik at retten til vilkår vil vere omfattande.

Den absolutte grensa for kva vilkår som kan setjast, vil truleg gå på å setje vilkår som i realiteten rokkar ved sjølvne retten som er gitt etter utvinningsløyvet. Eg meiner vi må kunne seie at styresmaktene ved tildeling av utvinningsløyvet (medrekna opninga og konse-

---

<sup>92</sup> Backer 1986 s. 441.

<sup>95</sup> Backer 1986 s. 441.

kvensutgreiinga i samband med opninga av eit område etter § 3-1) har godkjent eit *minstemål* av *risiko* for miljøskadar; iallfall når det kjem til ulykker. Det er ein så naturleg samanheng mellom petroleumsverksemd og risiko for ulykker, at dette er vurderingar styresmaktene *må* gjere i samband med utlysinga av blokker og tildelinga av utvinningsløyve. Dersom det t.d. blir sett vilkår i samband med godkjenninga av PUD om at katastroferisikoen skal bli sett til eit absolutt *nullnivå*, kan ein kanskje seie at ein går tilbake på det som det er gitt løyve til etter petrl. § 3-3. Det følgjer av arten av verksemd at det med utvinning av petroleum off-shore vil vere knytt ein viss risiko for ulykker. Vilkår som krev ei fjerning også av dette minstemålet av risiko, vil ein kunne seie kjem i strid med konsesjonen etter § 3-3 på ein måte som berre er akseptabel dersom det er heimel til ei omgjering av sjølve utvinningsløyve.<sup>94</sup> Slike vilkår vil det nemleg vere naturleg å knyte til sjølve utvinningsløyvet, slik at rettshavaren veit allereie av dette løyvet kva han har å halde seg til.

Det er klart at retten etter utvinningsløyvet må vege tungt ved skjønet i samband med godkjenning av PUD. Dersom det er forsvarleg etter ei vurdering av § 4-2 jf. § 4-1 å drive på ein måte som er lønsam, kan ein nok ikkje setje vilkår som gjer det ulønsamt å produsere feltet. Fleischer og Selvig har hevda at departementet må leggje stor vekt på forventninga rettshavaren har om å få drive på ein kommersielt akseptabel måte.<sup>95</sup> Ei viss modifisering av utgangspunkta Fleischer og Selvig tek, meiner eg det likevel er grunn til å gjere. I kap. 5 nedanfor skal eg greie ut om forureiningskonsesjonar. Eg kjem då inn på prinsippet om best

---

<sup>94</sup> Anten rein omgjering i form av tilbakekall eller omgjering i form av å setje nye vilkår til sjølve utvinningsløyvet, sjå kap. 4.

<sup>95</sup> Selvig i TfR 1981 s. 25 på s. 39 og Fleicher, *Petroleumsrett*, s. 138.

tilgjengeleg teknologi (BAT)<sup>96</sup> – eit miljørettsleg prinsipp mellom anna slått fast i IPPC-direktivet.<sup>97</sup> Her vert det stilt krav om at styresmaktene skal setje vilkår om bruk av best tilgjengeleg teknologi. Eg meiner det må vere klart at retten etter eit utvinningsløyve ikkje kan stå sterkare enn at ei utbyggingsløyving som er vurdert etter beste tilgjengelege teknikkar etter forureiningslova og IPPC-direktivet, vil måtte vere innanfor grensa for kva vilkår som er lovlege. Truleg må vi kunne seie at utvinning utan bruk av BAT ikkje er forsvarleg utvinningsmåte etter petrol. §§ 4-2, jf. 4-1. Dersom ei BAT-vurdering gjer det ulønsamt for rettshavaren å drive, er dette noko han vil måtte finne seg i. Som eg kjem inn på i kap 5, vil vurderinga av kva som er best tilgjengeleg teknikk truleg måtte gjerast på *sektornivå*; ikkje for den enkelte konsesjonæren. Det kan føre til at beste tilgjengelege teknikk ikkje er mogleg å bruke på ein lønsam måte for ein enkelt konsesjonær.

Eg konkluderte ovanfor med at det er i samband med tildelinga av utvinningsløyve styresmaktene skal vurdere det *grunnleggjande spørsmålet* om det er ønskjeleg med petroleumsvirksemd i eit område. Dersom bakgrunnen for eit vilkår berre er ei politisk skifte av meiningar – at nye politiske samansetningar ønskjer å stanse eit prosjekt som er sett i gang – vil vi fort måtte konkludere med at vilkåra er ulovlege på bakgrunn av at det er teke utanforliggjande omsyn.

Samanfatningsvis kan vi seie at vurderinga av miljøvilkår etter § 4-2 vil hengje nøye saman med ei vurdering av kva som er forsvarleg drift. I vurderinga må ein leggje vesentleg vekt på samanhengen i konsesjonssystemet, slik at det på ingen måte vil vere kurant å setje vilkår som gjer det teknisk eller økonomisk umogleg

---

<sup>96</sup> «Best Available Techniques». Sjå nærare avsnitt 5.3.

<sup>97</sup> Eg tek føre meg dette direktivet i avsnitt 5.4.



å produsere feltet. Vi må altså tolke vilkårlæra ved godkjenning av PUD i lys av utvinningsløyvet. Likevel må det vere høve til å setje vilkår som i prinsippet sperrar for utbygging dersom slike vilkår er nødvendige for forsvarleg verksemd.

### **3.4.4 Konesjonsdirektivet og eit EU-rettsleg proporsjonalitetsprinsipp**

For dei spørsmåla vi her tek opp, gjeld det eit eige EF-direktiv som er innlemma i petroleumslova.<sup>98</sup> Dette er Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konesjonsdirektivet) i EØS-avtalens Vedlegg IV Energi.

Vi kunne problematisert om konesjonsdirektivet gjeld ved godkjenninga av PUD, eller om det berre gjeld ved tildeling av utvinningsløyve. I art. 3 nr. 1 er «tillatelse» definert:

«enhver lov, forskrift eller avtale eller ethvert instrument som er utstedt i henhold til disse, der vedkommende myndigheter i en medlemsstat gir en enhet enerett til for egen regning og risiko å lete etter eller utvinne hydrokarboner i et geografisk område. En tillatelse kan omfatte hver type virksomhet for seg eller flere av dem samtidig.»

Etter ei streng ordlydsfortolking er det – som vist i kap. 3.2 ovanfor – *utvinningsløyvet* som gir desse rettane. Sidan rettshavaren etter utvinningsløyve likevel er avhengig av ei godkjenning av utbyggingsplanen, og dette er ei føresegn i lov som gir styresmaktene rett til i stor grad å regulere korleis utvinninga skal skje, meiner eg føremålet med direktivet taler for å seie at også godkjenninga av PUD er ein del av «tillatelsen» med omsyn til konesjonsdirektivet. Eg legg derfor til grunn for framhaldet at konesjonsdirektivet gjeld i samband med godkjenninga av PUD.

---

<sup>98</sup> Direktivet gjeld dermed også på norsk sokkel. Jf. Arnesen s. 79.

I art 6 nr. 2 i konsesjonsdirektivet blir det gitt rett til å setje vilkår for leiting og utvinning av hydrokarbon:

«Medlemsstatene kan fastsette vilkår for og stille krav til utøvelse av virksomheten nevnt i artikkel 2 nr. 1, [«leting etter og utvinning av hydrokarboner»,] forutsatt at de er begrunnet i hensynet til nasjonal sikkerhet, offentlig orden, folkehelse, transportsikkerhet, miljøvern, vern av biologiske ressurser og nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi, anleggenes og arbeidstakernes sikkerhet, planmessig ressursforvaltning (for eksempel uvinningstempo eller optimeringen av utvinningsvirksomheten) eller behovet for å sikre skatte- og avgiftsinntekter.»

Konsesjonsdirektivet tillèt altså at det blir sett vilkår for petroleumsvirksemda. Det er dessutan sakleg sett veldig vide skrankar for kva vilkår som kan bli sett. Etter mi vurdering omfattar regelen i konsesjonsdirektivet alle føremål det kan bli aktuelt å setje vilkår om etter norsk rett. Det er såleis ikkje nokon EØS-rettslege skrankar for den saklege tilgangen til å setje vilkår i samband med godkjenninga av PUD, som ikkje også hadde følgd av alminneleg norsk forvaltningsrett.

Men dette direktivet gjer truleg at vi må trekkje inn det EU-rettslege proporsjonalitetsprinsippet i vurderinga av om vilkåra som blir sett er proporsjonale. Dersom dette er tilfelle, blir problemstillinga om det EU-rettslege proporsjonalitetsprinsippet vil føre til andre løysingar enn det som følgjer av norsk internrett utan bruk av det EU-rettslege prinsippet.

Vi kan nok seie proporsjonalitetsprinsippet følgjer allereie av ordlyden i direktivet art. 6 nr. 2. Den engelske ordlyden seier nemleg at medlemsstaten kan setje vilkår og stille krav «to the extent justified by» dei aktuelle omsyna. Bruken av ordet «justified» markerer nok at det skal gjerast ei proporsjonalitetsvurdering, jf. den tilsvarande ordlyden i EF art. 30 som etter sikker praksis blir tolka til å innehalde eit proporsjonalitetsprinsipp. Det er i alle tilfelle berre ein smaksak om vi vil forankre ei proporsjonalitets-

vurdering i ordlyden eller ikkje. EU-domstolen har nemleg slått uttrykkjeleg fast at proporsjonalitetsprinsippet er ein del av dei alminnelege rettsprinsippa i EF-retten.<sup>99</sup>

Vurderinga etter det EF-rettslege prinsippet, er om det er proporsjonalitet mellom den effekten vilkåret har for det føremålet det skal tene, og det inngrepet vilkåret er for rettshavaren.<sup>100</sup> Proporsjonalitetsprinsippet blir gjerne stilt opp som tre vurderingar: Om inngrepet er eigna til å tene føremålet, om det er nødvendig for å oppnå føremålet, og om føremonnene med inngrepet er større enn ulempene.<sup>101</sup>

Den første vurderinga – om inngrepet er eigna – er av faktisk og faglig art. For vårt tilfelle blir det eit spørsmål om det aktuelle vilkåret tener det føremålet det skal tilgodesjå; om vilkåret gjer at styresmaktene oppnår det målet dei har sett seg. Dersom det er tale om vilkår med omsyn til kva utslepp og teknologi som skal vere på feltet, vil det nok sjeldan vere tvil om at dette kravet er oppfylt. Eit utsleppskrav vil jo vere sett for å redusere utsleppa, og dersom kravet blir overhalde, vil vilkåret tene dette føremålet. Vanskelegare blir det truleg der det blir sett krav til bestemte løysingar. Der det t.d. blir sett krav om elektrifisering av eit felt, vil mange innvende at elektrifiseringa ikkje er eigna til å nå målet om lågare utslepp sett i global samanheng. Eg går ikkje inn i noka drøftinga av dette.

Vurderinga av om vilkåret er nødvendig, blir eit spørsmål om det same målet kunne bli nådd gjennom mindre inngripande verkemiddel for EØS-samhandelen; verkemiddel som er like godt

---

<sup>99</sup> Jf. sak 11/70 Internationale Handelsgesellschaft

<sup>100</sup> Sjø Sejersted m.fl., s. 269.

<sup>101</sup> Jf. Craig/de Búrca, s. 372, Graver s. 133, Sejersted m.fl. s. 319, Hansen Jensen s. 33.

eigna.<sup>102</sup> Dersom det til godkjenning av PUD blir sett vilkår om at ein spesiell teknologi skal bli brukt, kan det tenkjast å stri med prinsippet dersom det same miljømålet kunne bli nådd ved bruk av ein annan og rimelegare teknikk.

Vurderinga av om føremonnene med inngrepet overstig ulempene, blir fort meir politisk og vanskeleg. Her blir spørsmålet om styresmaktene har gått for langt i å streve etter målet om vi ser det opp imot ulempene; om inngrepa står i eit høveleg forhold til målet ein skal oppnå. Eit døme på korleis domstolen har gjort denne vurderinga, er saka Internationale Handelsgesellschaft. Saka dreidde seg om ei ordning der innehavarar av import- og eksportlisensar for korn måtte stille sikring for at dei skulle gjennomføre planlagde transaksjonar. Dersom transaksjonane ikkje vart gjennomførte, gjekk sikringa tapt. Domstolen slo her fast at kravet om å stille sikring var både eigna og nødvendig for å oppnå målet om mest mogleg effektiv gjennomføring av korntransaksjonar. Men domstolen meinte at han likevel måtte vurdere om kravet til sikring er «overdrevent byrdefuld for handelen i en sådan grad, at den krænker de fundamentale rettigheder». Domstolen konkluderte med at «byrdene med sikkerhedsstillelse ikke er overdrevent store men er den normale følge af en markedsordning, som er udformet under hensyn til de krav, der skyldes almenvellet [...]».

Det EU-rettslege proporsjonalitetsprinsippet er altså bygd opp slik at vi først må sjå kva som er *målet* med eit aktuelt inngrep. Så

---

<sup>102</sup> Eit døme på korleis denne vurderinga er behandla av Domstolen, finn vi i sak 77/86, *The Queen v.s. H.M. Commisioners of Customs and Excise, ex parte: The National Dried Fruit Trade Association*. Her var det spørsmål om ein vedteken minstepris var sett for høgt. Domstolen meinte at det ikkje i seg sjølv var ulovleg å setje ein minstepris, så lenge denne prisen ikkje vart sett høgare enn nødvendig for å sikre at han fekk den verknaden som var meint.

vurderer vi om inngrepet er *eigna* og *nødvendig* for å nå målet. Til sist vurderer vi om det er rimeleg forhold mellom mål og middel. Det er verdt å nemne at Domstolen har gitt staten ein etter tilhøva vid skjønsmargin når det kjem til å vurdere kva inngrep dei kan gjere.<sup>105</sup> Etter fast praksis er Domstolen varsam med å prøve skjønsmarginen på sensitive område, og i denne samanhengen blir det ofte sett på kva som er sagt i preamblet til det aktuelle direktivet. I preamblet til konsesjonsdirektivet blir suverenitetsprinsippet og retten statane har til å avgrense verksemda ut frå samfunnmessige omsyn, understreka. Dette talar for at staten vil ha ein vid skjønsmargin ved desse vurderingane. Ofte får dette som konsekvens at det tredje elementet i proporsjonalitetsvurderinga ikkje blir prøvt, og at ein avgrensar prøvinga av *eigna*- og *nødvendig*kriterier.

Skilnaden frå proporsjonalitetsprinsippet vi bruker ved vurderingane etter tradisjonell norsk vilkårlære, synest å vere at den EU-rettslege vurderingane i større utstrekning er ei rein mål-middel-vurdering som truleg vil vere meir formalistisk enn ei vurdering etter norsk internrett, og at det i større grad blir spurt om tiltaket er nødvendig for å forfølge det aktuelle omsynet. Det kunne kanskje vere mogleg å spørje om vurderingane etter intern rett – som skal vere ei heilskapleg vurdering – tek inn i seg fleire vurderingsmoment enn det som følgjer av det EU-rettslege. Eg trur det er forsvarleg å konkludere med at den heilskapelege vurderingane som skal gjerast etter den norske vilkårlæra vil innebere dei same vurderingane som det som følgjer av det EU-rettslege proporsjonalitetsprinsippet. EU-retten vil dermed verken snevre inn eller vide ut retten styresmaktene har til å setje vilkår i samband med godkjenning av PUD.

---

<sup>105</sup> Sjå Hansen Jensen s. 39.

### 3.5 Konklusjon

Her i kapittel 3 har eg teke opp tilhøvet mellom utvinningsløyvet og godkjenning av PUD, under dette kva vilkår departementet kan setje til godkjenning av PUD. Eg har vist at utvinningsløyvet både formelt og reelt er hovudløyvet i konsesjonssystemet, slik at dette gir dei grunnleggjande rettane til utvinning av petroleum. Likevel står det att ein vid kompetanse for styresmaktene til å regulere *korleis* utbygginga skal skje. Departementet kan avslå å godkjenne PUD dersom denne ikkje stemmer med krava etter petrol. §§ 4-2 jf. 4-1. I denne samanhengen er det truleg også mogleg å setje vilkår som gjer at det ikkje er kommersielt eller teknisk mogleg for rettshavaren å byggje ut feltet. Men dette må i tilfelle vere grunnsett i at det er nødvendig for å kunne drive feltet forsvarleg. Det er *ikkje* høve til å avslå å godkjenne PUD berre fordi styresmaktene har ombestemt seg i spørsmålet om det bør skje petroleumsverksemd på feltet.

Etter mitt syn er det på sin plass å spørje om konsesjonssystemet er lagt opp på ein fornuftig måte. Konsesjonærane får tildelt rett til å utvinne petroleum på eit veldig tidleg tidpunkt i prosessen; før den spesifikke konsekvensutgreiinga i samband med PUD er gjort. Sjølv tildelinga av utvinningsløyvet skjer også utan at Stortinget er inne i biletet.<sup>104</sup> Det kan spørjast om ikkje ei så viktig avgjerd som tildeling av utvinningsløyve burde bli demokratisk kontrollert i Stortinget. Først i samband med godkjenninga av PUD er Stortinget inne, men då er dei mest omfattande rettane allereie tildelte.

Eit argumentet for å halde på systemet, er at rammevilkåra for petroleumsselskapa med eit anna system blir for dårlege. Det er fare for at norsk sokkel blir mindre attraktiv, slik at vi ikkje får dei beste

---

<sup>104</sup> Rett nok er Stortinget inne i samband med at område blir opna for petroleumsverksemd etter petrol. § 3-1.

selskapa til å søkje om utvinningsløyve. Eg er usikker på om dette argumentet er godt nok. Det mest usikre momentet for rettshavaren etter eit utvinningsløyve er nok om han i det heile teke finn petroleumsførekomst og om desse er drivverdige. Politisk uttryggeleik vil dermed berre vere ein liten del av all den uvissa ein retts-havar sit med, og i politisk stabile Noreg vil neppe denne uvissa vere særleg stor.

## 4 Omgjering

### 4.1 Innleiing

Ovanfor har eg vist korleis utvinningsløyvet avgjer at rettshavaren har rett til å utvinne petroleum frå eit felt. I det følgjande vil eg vurdere om omgjeringsinstituttet kan gi heimel for å gjere inngrep i den grunnleggjande retten etter utvinningsløyvet.<sup>105</sup> Moglege tankar er at omgjering kan nyttast anten til å kalle tilbake utvinningsløyvet, eller til å gjere endringar i utvinningsløyvet, t.d. gjennom å setje nye vilkår. Slik omgjering kan vere aktuelt dersom styresmaktene meiner det ikkje er tilrådeleg med den petroleumsverksemda rettshavaren har fått rett til etter utvinningsløyvet.

Omgjering kan også vere aktuelt som ei subsidiær drøfting: Dersom ein skulle kome til at styresmaktene har *mindre* kompetanse i samband med godkjenninga av PUD enn det eg har kome til i kap. 3 ovanfor, vil alternativ framgangsmåte for styresmaktene vere å bruke omgjeringsinstituttet for å knyte nye vilkår til utvinningsløyve eller kalle tilbake løyvet.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Prolemstillinga er også kortfatta vurdert i Rapport fra Sameksistensgruppen II s. 58 flg.

<sup>106</sup> Eg kjenner ikkje til reine døme på at omgjeringsinstituttet er brukt på eit utvinningsløyve, men utvinningsløyva PL 219 og PL 220 ligg i eit område (Nordland VI) som det etter St.meld. nr. 8 (2005-2006) (forvaltningsplan) s. 123 ikkje er høve til å drive petroleumsaktivitetaktivitet i (jf. også St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 25). Sidan området Nordland VI vart opna på særkilte vilkår om at det skulle borast maksimalt 6 brønнар før Stortinget skulle vurdere opningsspørsmålet på ny (jf. Rapport fra Sameksistensgruppen II s. 23), kjem nok ikkje problemstillinga her på spissen. Løyva er etter kva eg forstår heller ikkje formelt trekt tilbake. Truleg må vi, iallfall førebels, sjå på det som ei utsetjing etter petrol. § 4-5. Eg har avgrensa mot å drøfte denne føresegna, jf. kap. 1.



På slutten av 70- og byrjinga av 80-talet vart det debattert kva rettsleg status konsesjonssystemet har.<sup>107</sup> Somme teoretikarar hevda at retten etter eit utvinningsløyve måtte vere å sjå på som ein privatrettsleg avtale mellom staten og konsesjonæren. Etter den utstrakte lovgivinga og forvaltningspraksisen sidan den første petroleumslova frå 1985, meiner eg det er tilrådeleg kort å slå fast at konsesjonssystemet er eit forvaltningsrettsleg system regulert av forvaltningsrettslege reglar. Rett nok med ein del særlege innslag av forhandlingar som ein del av konsesjonstildelinga.<sup>108</sup>

Delvis på bakgrunn av diskusjonen om rettsleg status, har også spørsmålet om det er omgjeringsinstituttet som er den adekvate rettslege heimelen for tilbakekall eller endringar av utvinningsløyve, vore drøfta.<sup>109</sup> Den klare forvaltningsrettslege strukturen i petroleumslova, gjer at det etter mitt syn ikkje lenger er nokon grunn til å tvile på at omgjeringsreglane gjeld på petroleumssektoren. Dette blir også støtta opp av førearbeida til petroleumslova som i samband med den særlege føresegna om tilbakekall ved mishald frå konsesjonæren, seier at føresegna «vil for øvrig suppleres av den alminnelige lære om omgjøring av forvaltningsvedtak.»<sup>110</sup> Det er altså lagt til grunn i førearbeida at den alminnelege omgjeringslæra er den adekvate skranken for styresmaktene når det kjem til å gjere inngrep i rettane til konsesjonæren.<sup>111</sup> Vidare i avhandlinga legg eg derfor til grunn at dei ulovfesta omgjeringsreglane gjeld for utvinningsløyva. Likevel er det ikkje tvil om at synspunkta til Fleischer og Bernt om at det *skal mykje til* for å omgjere, står sterkt.<sup>112</sup> Dei store investeringane og den klare innrettinga, vil opplagt vere eit sentralt tema i omgjeringsvurderinga. Dette kjem eg attende til nedanfor.

---

<sup>107</sup> Jf. til dømes Andenæs s. 425, Bernt LoR 1980 s. 323 flg., Fleischer, Petroleumsrett s. 144 flg., Selvig 1981 s. 25 flg.

<sup>108</sup> Jf. Selvig 1995 s. 41

<sup>109</sup> Sjå særleg Bernt i LoR 1980 s. 323 på s. 326-327 og Fleischer s. 260-261

<sup>110</sup> Sjå Ot. prp nr.72 (1982-1983) s.91 og Ot. prp. nr.43 (1995-96) s. 64

<sup>111</sup> Også i Rapport fra sameksistensgruppen II s. 59 er det dei alminnelege omgjeringsreglane som er vurderte.

<sup>112</sup> Fleischer s. 260-261 og Bernt s. 326-327.

## 4.2 Omgjering av utvinningsløyvet

### 4.2.1 Innleiing

Eg går no over i ei vurdering av skrankane for inngrep gjennom omgjering. På same måte som Backer, bruker eg omgrepet «tilbakekall» for det tilfelle at styresmaktene bruker dei ulovfesta omgjeringsreglane til å slå strek over det opphavlege vedtaket utan å gjere noko nytt vedtak. Rettshavaren som hadde utvinningsløyve står då att utan noko utvinningsløyve.<sup>115</sup> Omgrepet «endring» bruker eg der omgjeringa ikkje er noka fullstendig tibaketrekking av vedtaket, men ei mindre inngripande justering. Dette kan vere i form av nye vilkår eller innsnevra verkeområde; vi kan t.d. tenkje oss endringar i kva geografisk område utvinningsløyvet skal gjelde i, slik at det ikkje lenger gjeld dei mest kystnære områda på den opphavlege blokka. Omgrepet omgjering bruker eg som eit felles-omgrep for tilbakekall og endring.

I praksis er det etter mi vurdering neppe særleg sannsynleg at vi vil sjå døme på reine tilbakekall av utvinningsløyve. Reine tilbakekall er såleis ei meir teoretisk drøfting med bakgrunn i dei politiske debattane vi har hatt om utbyggingane i nordområda. Noko som er meir realistisk, er ein debatt om utbyggingsmåtane og vilkåra for drifta; kva vilkår som blir stilt til utbygging av førekomstane. I kapittel 3.4 tok eg føre meg kva vilkår styresmaktene har direkte heimel til å setje etter petrl. § 4-2. Dersom vi kjem til at eit vilkår blir for omfattande etter petrl. § 4-2, meiner eg det må vere mogleg å vurdere om vilkåret likevel lovleg kan setjast med heimel i den ulovfesta omgjeringslæra. Det er klart at det skal mindre til for å kunne endre ein konsesjon ved å knyte nye vilkår

---

<sup>115</sup> Sjå Backer 1986 s. 781. For ei meir omfattande og generell utgreiing av reine tilbakekall, sjå Tsang.

til han, enn det skal for å kalle han tilbake. Nye vilkår vil regulært vere mykje mindre inngripande enn eit reint tilbakekall.

Føresetnaden vidare i kapittelet er at det føreligg eit gyldig utvinningsløyve der det ikkje er teke noko atterhald om endringar eller tilbakekall på bakgrunn av miljøomsyn.<sup>114</sup> Dersom eit utvinningsløyve er ugyldig vil det oppstå heilt andre spørsmål enn dei eg ønskjer å ta føre meg i det følgjande.<sup>115</sup>

Sidan det er Kongen i statsråd som tildeler utvinningsløyve, er det Kongen i statsråd som ev. har kompetansen til å omgjere jf. kap. 2.3.4. Som vist i kap 2.3.5 er det «departementet» som er gitt kompetanse til å godkjenne PUD. Dersom ein i samband med godkjenninga av PUD ser – t.d. på bakgrunn av konsekvensutgreiingane – at det ikkje er tilrådeleg med petroleumsvirksemd i området, er det altså Kongen i statsråd som må gjere vedtak om omgjering. Departementet kan ikkje gjere dette på eiga hand.

## 4.2.2 Omgjeringsreglane

Retten for styresmaktene til å omgjere vedtak, er regulert av fvl. § 35 og vert supplert av ein ulovfesta omgjeringsrett for vedtak der omsyna *for* omgjering er av monaleg større tyngde enn omsyna *mot* omgjering, jf. tilvisinga til alminnelege forvaltningsrettslege reglar i § 35 siste ledd.<sup>116</sup> Spørsmålet om omgjering av eit utvinningsløyve er delvis regulert i petrl. § 10-13. Føresegna seier at Kongen ved «alvorlig overtredelse eller gjentatte overtredelser av

---

<sup>114</sup> Eg har fått opplyst frå OED at det ikkje er vanleg med slike atterhald i utvinningsløyva.

<sup>115</sup> Ikkje minst vil det i eit tilfelle av ugyldigheit kunne kome inn spørsmål om erstatningsansvar på ein annan måte enn for dei problemstillingane eg vurderer.

<sup>116</sup> Sjå Graver s. 462 flg.; Eckhoff s. 529 flg. ; Frihagen s. 45 flg.

denne lov, forskrifter gitt i medhold av den, fastsatte vilkår eller gitte pålegg» kan kalle tilbake eit utvinningsløyve. Det er her tale om heimel for eit fullstendig tilbakekall av utvinningsløyvet. For tilfelle som fell utanfor føresegna, vil det vere dei alminnelege forvaltningsrettslege reglane som kjem inn. Verken i lov, forskrift eller i sjølve utvinningsløyvet vert det gitt nokon meir generell heimel for å kalle tilbake eit utvinningsløyve på bakgrunn av miljøomsyn.<sup>117</sup>

Sidan det ikkje er situasjonen med mishald frå rettshavaren eg ønskjer å ta føre meg, avgrensar eg drøftinga mi mot petrl. § 10-13. Det eg ønskjer å ta føre meg er tilfelle der ein ønskjer omgjering berre ut frå vurderingar av konsekvensane av petroleumsverksemd. Altså der ein i utgangspunktet ikkje kan klandre rettshavaren for noko.<sup>118</sup> Det er vanleg å skilje prinsipielt mellom omgjering til gunst for ein part og omgjering til skade for ein part.<sup>119</sup> Eg skal utelukkande ta føre meg omgjering til skade for ein part; omgjering der rettshavaren vert fråteke, eller får snevra inn, retten til å utvinne petroleum.

Dei ulovfesta omgjeringsreglane det vert vist til i § 35 siste ledd, er temmeleg uklare. Det er klart nok at det generelt sett føreligg ein omgjeringsrett på ulovfesta grunnlag, men mindre klart kor omfattande denne retten er. Innhaldet i den ulovfesta læra om omgjering er i hovudsak at ein må foreta ei vekting av interesser. Vi må gjere ei heilskapleg vurdering der vi tek omsyn til på kor påtregande

---

<sup>117</sup> At det ikkje blir teke slike attehald i utvinningsløyvet, har eg fått opplyst frå OED.

<sup>118</sup> Eg tek heller ikkje føre meg omgjering på bakgrunn av reglane i § 35 første til fjerde ledd. Det er reglane etter den ulovfesta omgjeringslæra som er temaet for dette kapittelet.

<sup>119</sup> Sjå Eckhoff s. 527, Graver s. 455, Frihagen Forvaltningsrett s. 17.

behovet for endring er, og vurdere det opp mot kor stort behovet er for stabilitet på det aktuelle feltet.

Mange teoretikarar har prøvt å pensle ut reglane nærare.<sup>120</sup> Det er lite rettspraksis på området for ulovfesta omgjerung, derfor blir teorien ei viktig rettskjelde.<sup>121</sup> Dei fleste teoretikarane tek utgangspunkt i at eit forvaltningsvedtak er bindande slik at det ikkje kan omgjerast til skade for ein part.<sup>122</sup> Det blir så sett opp krav for kva som skal til før det blir rettmessig med omgjerung. Eckhoff meiner at «de hensyn som talar for omgjøring [må] veie vesentlig tyngre enn de som talar mot, for at omgjøring skal være berettiget.»<sup>123</sup> Dei fleste andre teoretikarar formulerer kravet etter den ulovfesta læra på tilsvarande måtar. Det er i stor grad berre variasjonar rundt det same temaet: Vesentleg interesseovervekt.<sup>124</sup>

Backer tek eit litt anna utgangspunkt:

«Allerede teorien fra 1950-årene viser at man ikke kan møte omgjøringsspørsmålene med det utgangspunkt at omgjøringens adgang er et rent unntak som krever tungtveiende grunner. På den annen side kan det ikke gis noe generelt svar på hvilken adgang det er til å omgjøre. Som ikke minst Frihagen i LoR 1970 s. 305 har

---

<sup>120</sup> Tsang s. 12 går grundig gjennom dei ulike syna i teorien.

<sup>121</sup> Sjå Echhoff Rettskildelære s. 264 flg. om rettsvitenskapen som rettskildfaktor.

<sup>122</sup> Jf. Castberg s. 163.

<sup>123</sup> Sjå Eckhoff s. 529.

<sup>124</sup> Sjå t.d. Boe, s. 883, Graver s. 463, Frihagen s. 52. Jf. også innstillinga frå forvaltningskomiteen av 13. mars 1958 s. 241 der det blir sagt: «I unntakstilfelle kan omgjøring også finne sted til ugunst for en part, uten at omgjøringen har særskilt hjemmel i lov, nemlig når vedkommende part åpenbart ikke har rimelig krav på å kunne innrette seg på at avgjørelsen vil bli stående».

understreket, varierer det bla.a. etter vedtakets art og hvilket saksområdet det gjelder.»<sup>125</sup>

Med eit lite unnatak for Backer, er dei fleste samde om at lista ligg høgt for at det skal bli rettmessig med omgjering.<sup>126</sup> Men skrankane må vurderast ut frå dei ulike rettsområda og vil vere avhengig av dei særskilte omsyna som gjer seg gjeldande på ulike forvaltningsrettslege felt.<sup>127</sup>

### 4.2.3 Rettstryggleik og statleg styring

Det vil ikkje vere tenleg med eit samfunn der styresmaktene står fritt til å trekkje tilbake og endre dei avgjerdene dei har gjort. For at rammevilkåra og tryggleiken i eit samfunn skal vere på eit høgt nivå, er det viktig at borgarane kan innrette seg økonomisk etter løyve, dispensasjonar, godkjenningar osv.<sup>128</sup> På bakgrunn av dette er det vanleg å trekkje fram rettstryggleik og omsyn til rettmessige forventningar som grunnleggjande omsyn som taler imot omgjering. Men denne argumentasjonen har sine grenser. Med Backer kan vi spørje: Rettstryggleik for kven?<sup>129</sup> Har ikkje naturmiljøet like stort behov for rettstryggleik som det den private parten har? At den private parten skal få innrette seg etter løyvet vil i somme tilfelle kunne gå utover viktige miljøomsyn. Og når

«forutberegneligheten for en virksomhet generelt sett er begrenset, f.eks. fordi den må foreta en løpende tilpasning til markedet ettersom det endrer seg, vil det virke uheldig for mer allmenne interesser – deriblandt naturvernensyn – som ivaretas gjennom

---

<sup>125</sup> Backer 1986 s. 810.

<sup>126</sup> Jf. Tsang s. 12.

<sup>127</sup> Sjå Frihagen i LoR 1970 s. 305 på s. 311.

<sup>128</sup> Jf. Frihagen s. 16 og Castberg s. 163-164.

<sup>129</sup> Jf. Backer 1986 s. 809.

forvaltningsvedtak om forvaltningsvedtakene skal representere det eneste faste punkt i en skiftende verden.»<sup>130</sup>

Backer trekk så fram *styringsføremålet* som eit omsyn som bør få større vekt i læra om omgjerung. Som vist i avsnitt 2.1 er prinsippet om statleg styring og kontroll eit berande omsyn i petroleumsforvaltninga. I nokre høve er det truleg berre omgjeringsreglar som kan gi tilstrekkeleg grunnlag for å styre og kontrollere langvarige verksemdar. Det er uråd å sjå alle moglege samfunnsutviklingar i førevegen. Derfor har samfunnet behov for å kunne gjere inngrep i løyve som ikkje lenger er samfunnsstenlege. Styrings- og kontrollomsynet kjem også inn slik at overordna organ gjennom omgjeringsinstituttet skal kunne rette opp feil og uheldige avgjerder underordna organ har gjort.<sup>131</sup> Det at Stortinget ofte er sterkt inne i samband med utbygginga av eit felt, gjer at den parlamentariske kontrollen med petroleumsverksemda i stor grad skjer *etter* at eit utvinningsløyve er tildelt.<sup>132</sup> Dette gjer at omgjerung i samband med utbyggingsplanen i prinsippet kan fungere som ein tryggleiksventil: I ekstreme tilfelle kan Stortinget instruere Kongen om å trekkje tilbake eller setje nye vilkår til eit utvinningsløyve.

Eit særleg argument for at styringsføremålet er viktig på vårt felt, er den særlege rettslege posisjonen staten har på petroleumssektoren. Vi er på eit område der staten har ein *særrett* til ressursane, jf. petrol. § 1-1.<sup>133</sup> Mestad har vist korleis det kan vere høveleg å tale om petroleumsverksemda som eit regale.<sup>134</sup> Han held fram med å vise at systemet for konsesjonar på petroleumssektoren skil

---

<sup>130</sup> l.c.

<sup>131</sup> Jf. Graver s. 452.

<sup>132</sup> Jf. pkt. 2.3.5.

<sup>133</sup> Jf. avsnitt 2.2.2.

<sup>134</sup> Jf. Mestad 1985 s. 213 flg.

seg prinsipielt frå andre ordningar vi bruker å kalle konsesjonar. Dette meiner han det kan vere grunn til å ha i mente når ein vurderer forvaltningsrettslege reglar på vårt område:

«Eg trur det er eit etter måten viktig poeng å hugse på i tenkinga omkring petroleumsforvaltninga at konsesjonen med tilknytte særøyve er sjøve grunnlaget for verksemda til konsesjonæren. Og utgangspunktet for denne særstoda er at staten på dette området ikkje berre er inne i biletet som vanleg styresmakt, men sit med ein særleg rett som det er tenleg å kalle eit regale. Innan petroleumssektoren er det ikkje tale om ei verksemd som nokon byggjer opp med grunnlag i ein rett dei skaffar seg på anna hald, men som treng særskild godkjenning. *Til dømes kan det vere at forvaltningsrettslege prinsipp som er utforma med utgangspunkt i gjengse typar konsesjonar, høver mindre godt innanfor oljeverksemda.*»<sup>135</sup> (mi uth.)

Det er grunn til å spørje om ikkje denne særstoda gjer at staten har ein sterkare reguleringsrett på petroleumssektoren enn på andre sektorar. Dette vil kunne gi seg utslag både når det kjem til å setje vilkår og når det kjem til å omgjere. Eg meiner eit slikt syn har mykje føre seg. Som Mestad peikar på, bør staten – ikkje minst Stortinget<sup>136</sup> - stå sterkare der han har ein særrett enn der han berre regulerer tilhøva mellom borgarane. Petroleumssektoren er ein sær viktig sektor i Noreg. Utnyttinga av uttømmelege naturressursar har eit så langsiktig perspektiv i seg, at det er av stor verdi at styresmaktene står sterkt i reguleringa.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Mestad 1985 s. 229-230.

<sup>136</sup> Som eg viser i avsnitt 2.3.5, skal Stortinget samtykkje til godkjenning av PUD for større utbyggingsprosjekt og prosjekt av stor prinsipiell eller samfunnsmessig interesse.

<sup>137</sup> Mestad 1985 s. 222.



#### 4.2.4 Omgjering på bakgrunn av nye opplysningar

Ein hovudbakgrunn for at det kan bli aktuelt å vurdere omgjering av utvinningsløyve, er at det kjem fram nye opplysningar som set saka i eit nytt lys. Det kan t.d. vere opplysningar om at skadeverknadene av petroleumsverksemda er meir alvorlege og/eller meir omfattande enn ein trudde ved tildelinga av løyvet, eller at sjølv *risikoen* for skade viser seg å vere større enn ein rekna med; ein har lagt til grunn feil faktum i samband med tildelinga av utvinningsløyve. Eit døme kan vere at feltet viser seg å ha vesentleg høgare trykk og temperatur enn det som er vanleg, noko som gjer faren for utblåsingar større.

Det er også mogleg at verneverdige verdiar kjem for ein dag i samband med dei inngrepa eller undersøkingane som blir gjorde av rettshavaren etter utvinningsløyvet. Dømer på slikt kunne vere arkeologiske funn, eller at området elles er rikt på andre naturressursar som ville gå til spille dersom det blir petroleumsverksemd i området. I petrl. § 3-13 er det ei føresegn som regulerer tihøvet mellom petroleumsverksemda og eventuelle funn og utforskingar av andre naturførekomstar enn petroleumsførekomstar. Føresegna seier i andre ledd:

«Dersom det er gjort funn av andre naturførekomster i et område som omfattes av en utvinningstillatelse, og fortsatt virksomhet ikke kan foregå utan å medføre urimelig ulempe for den petroleumsvirksomhet som rettighetshaver driver i medhold av utvinningstillatelsen, bestemmer Kongen hvilken av virksomhetene som skal utsettes, eventuelt i hvilket omfang. *Det skal ved avgjørelsen tas hensyn til hva slags funn som er gjort, foretatte investeringer, hvilket stadium virksomheten har nådd, virksomhetens varighet og omfang og dens økonomiske og samfunnsmessige betydning m.v. sett i forhold til den petroleumsvirksomhet som drives i medhold av utvinningstillatelsen.*» (mi uth.)

I § 3-13 har lovgivar altså autoritativt slått fast nokre viktige omsyn å leggje vekt på i ei vurdering av om det skal gjerast inngrep i

rettane etter eit utvinningsløyve. Desse omsyna må vi også leggje vekt på i ei omgjeringsvurdering.

I utgangspunktet kan ein rettshavar som etter § 3-13 får verksemda si utsett, krevje å få forlenga løyvet sitt og utsett arbeidsforpliktingane sine, jf. tredje og fjerde ledd. I sjetle ledd har vi likevel ein heimel som er interessant i vår samanheng. Her går det fram at dersom «utsettelse etter annet ledd må antas å bli særlig langvarig kan vedkommende tillatelse i stedet *tilbakekalles*». (mi uth.) Her har altså lovgivar funne grunn til å heimle tilbakekall dersom det er behov for det av omsyn til andre interesser.

I førearbeida til regelen om tilbakekall i sjetle ledd, blir det uttalt:

«Departementet har inntatt et nytt fjerde ledd i forhold til utvalgets utkast, som gir adgang til å tilbakekalle en tillatelse når utsettelsesperioden elles ville bli særlig langvarig. Når vedkommende blokk kan frigis til letevirksomhet kanskje 15-20 år senere vil myndighetene ha behov for på fritt grunnlag å vurdere hvilke selskap som bør være konsesjonshavere. Det kan være ny geologisk viten om området som for eksempel funn på en naboblokk som gjør det mer hensiktsmessig å tildele området til en annen rettighetshavergruppe. Det enkelte oljeselskap kan også ha endret seg slik at det ikke lenger blir vurdert som en aktuell rettighetshaver for nye tillatelser på norsk sokkel. Hva som er «særlig langvarig» må vurderes i relasjon til hvilket stadium virksomheten befinner seg i og hvilke resultater som er oppnådd. I letefasen før det er påvist petroleumsforekomster vil det for eksempel kunne være naturlig å tilbakekalle tillatelsen fremfor å utsette virksomheten i 10-15 år. Rettighetshaver bør i så fall få refundert de omkosninger virksomheten har påført ham.»<sup>138</sup>

Det er altså lagt til grunn at det skal vere mogleg å tilbakekalle eit utvinningsløyve i eit tilfelle der omsynet til andre interesser gjer at konsesjonæren etter utvinningsløyve må vike. Dette taler for at

---

<sup>138</sup> Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 55, jf. Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 39.

omgjerung på bakgrunn av nye opplysningar ikkje er så ukurant som det ein elles kunne tru. Nye opplysningar om andre naturførekomstar vil i prinsippet kunne føre til tilbakekall. Det er sjølvstundt ein vesentleg skilnad i at det er lovheimel for tilbakekall der det er av omsyn til andre ressursar. Men det må vere rett å trekkje vekslar på dei omsyna lovgivar har lagt vekt på. Sjølv om § 3-13 er ei spesialføresegn, meiner eg derfor at vurderingane lovgivaren har gjort taler for at miljøomsyn i ekstreme tilfelle kan føre til tilbakekall også etter den ulovfesta omgjeringslæra.

Som vist i kap 3, blir det i samband med arbeidet med ein utbyggingsplan gjort temmeleg omfattande konsekvensutgreiingar for det aktuelle feltet. I desse konsekvensutgreiingane er det i prinsippet mogleg at ein gjer funn som viser at petroleumsverksemd i eit område er langt mindre tilrådeleg enn det styresmaktene trudde ved tildelinga av utvinningsløyve. Om det skulle vise seg at det på eit felt er forhold som gjer at det er meir sannsynleg med ulykker enn det som vart lagt til grunn ved tildelinga av utvinningsløyvet, er spørsmålet om ein i samband med orienteringa om konsekvensutgreiinga kan velje å sjå på det som utilrådeleg med petroleumsverksemd i området, slik at det blir spørsmål om omgjerung.

Konsekvensutgreiingane på stadiet for PUD har først og fremst som føremål å kartleggje kva typar utbyggingar som er tilrådeleg; korleis førekomstane kan forvaltast på ein best mogleg måte, jf. kap. 3. Det er spesifikke utgreiingar som blir gjorde, medan utgreiingane i samband med opninga er meir generelle. Sidan utgreiingane først og fremst er feltspesifikke, har det gode grunnar føre seg å seie at nye opplysningar som kjem fram i samband med utgreiinga, i yttarste konsekvens må kunne få rettslege konsekvensar for både *korleis* og *om* utbygging bør skje. Eg konkluderte i kap 3.2 med at sjølvstundt spørsmålet *om* det skal skje petroleumsverksemd, er endeleg avgjort i og med utvinningsløyvet. Dersom nye opplysningar syner at det likevel ikkje er

tilrådeleg med petroleumsverksemd, kan ikkje styresmaktene stanse verksemda ved å nekte godkjenning av PUD fordi det ikkje lenger er ønskjeleg med slik verksemd. Systematikken i lova er slik at det er på tidspunktet for utvinningsløyvet den petroleumspolitiske vurderinga av om ein ønskjer verksemda i området skal skje. Det kan spørjast om det er eit hensiktsmessig system at den petroleumspolitiske vurderinga er gjort *før* ein gjer dei spesifikke konsekvensutgreiingane.<sup>139</sup> Etter mi oppfatning må dette få konsekvensar for ei omgjeringsvurdering i slike tilfelle. At rettshavaren har fått ein *rett* til petroleumsførekomsten på eit så tidleg stadium i prosessen, gjer at det har gode grunnar føre seg å seie at omgjeringsinstituttet får ei meir framtreddande rolle enn det som elles hadde vore tilfelle. Dei rettmessige forventningane til rettshavaren er knytt til eit utvinningsløyve som er gitt *før* ein har alle relevante faktiske sider i prosessen på plass. Det gjer at det er naturleg å seie at nye opplysningar som kjem fram i samband med godkjenninga av PUD, kan spele ei større rolle i ei omgjeringsvurdering enn det som elles hadde vore tilfelle.

#### 4.2.5 Vurdering av kunnskapsnivået

I samband med tildeling av eit løyve, har forvaltninga ei rekkje plikter. Etter fvl. § 17, har forvaltningsorganet ei generell utgreiingsplikt. Forvaltningsorganet skal sørge for at saka er «så godt opplyst som mulig» før det blir gjort vedtak. Denne generelle utgreiingsplikta er med på å gi konsesjonæren ei rettmessig forventning om at styresmaktene har hatt eit tilstrekkeleg godt vurderingsgrunnlag før dei gjorde vedtak.<sup>140</sup> Det er fleire måtar ein legg til rette for eit godt vurderingsgrunnlag på petroleumssida. Eg

---

<sup>139</sup> Jf. avsnitt 3.5.

<sup>140</sup> Jf. Instilling frå Forvaltningskomiteen 13. mars 1958 s. 237.

har vore inne på bruken av konsekvensutgreiingar. Rett nok er det ikkje krav om eigne konsekvensutgreiingar i samband med tildeling av utvinningsløyve for dei enkelte blokkene, men slike utgreiingar blir gjorde før eit område blir opna for petroleumsverksemd etter petrol. § 3-1.<sup>141</sup>

Ved sidan av konsekvensutgreiingane som følgjer av lova, er det blitt gjort ein del andre vurderingar av petroleumsverksemd i ulike område. Det siste viktige tilskotet er St.meld. nr. 8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan). Forvaltningsplanen skal seie noko om synet regjeringa har på korleis vi for framtida skal utnytte ressursane i nordområda. Føremålet med planen var å leggje til rette for verdiskaping gjennom «bærekraftig bruk av ressurser og goder i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet.»<sup>142</sup> Eg vil no bruke denne planen for å syne fram nokre av dei vurderingane som til no er gjorde av miljørisikoen ved petroleumsverksemda.

I planen kjem det fram ein del om kva vurderingar styresmaktene har gjort av miljørisikoen ved petroleumsverksemd i nordområda. I kapittel 8.7 i planen vert det t.d. skrive om miljørisikoen ved akutt oljeforureining:

«Det er enighet om at oljeforurensning som følge av akutte oljeutslipp fra skipsfart og petroleumsvirksomhet i de særlig verdifulle og sårbare områdene vil kunne ha mer betydelige *konsekvenser* enn i andre områder. Det er usikkerhet omkring nøyaktig hvor mye mer omfattende konsekvensene vil være. Det skyldes i hovedsak: manglende kunnskap om nåsituasjonen, særlig for sjøfugl, og

---

<sup>141</sup> Sjø kap. 2.3.2.

<sup>142</sup> St. meld. nr. 8 (2005-2006) s. 7.

manglende kunnskap om konsekvensene for økosystemene slik som restitusjonstid og nedbrytingstid.»<sup>143</sup> (uth. i originalen)

Her kjem det altså fram litt om kva vi ikkje veit sikkert i dag. Dette er område der det er mogleg å tenkje seg at nye opplysningar kan gjere det legitimt for styresmaktene å gjere nye vurderingar i forhold til dei som vart gjorde i samband med løyva som vart tildelte i den 19. konsesjonsrunden.

Men samstundes viser planen at det er mykje vi veit. Viktig er det at vi veit at oljeutslepp kan få store konsekvensar for fiskeri- og havbruksnæringa.<sup>144</sup>

«Barentshavet er et av de mest produktive områdene i nord, og her har en vesentlig del av Nordøst-Atlanterens levende, høstbare marine ressurser deler av eller hele sin livssyklus. Felles for de viktigste fiskebestandene i Barentshavet er at de har sine gyteområder langs norskekysten, og at de sårbare første stadiene fraktes konsentrert i tid og rom med strømsystemene nordover til oppvekstområdene i Barentshavet. De kritiske stadiene hos fisk er spesielt egg- og larvestadiene hvor store deler av en årsklasse driver konsentrert og passivt med vannmassene nordover. Den rike produksjonen langs kysten og i Barentshavet gir også grunnlag for at vi her har en av verdens høyeste tettheter av sjøfugl.»<sup>145</sup>

Det vil med andre ord vere vanskeleg for styresmaktene å kome med omsynet til fiskeria som «nye opplysningar» dersom det er faren for skade på det biologiske som følgje av eit akutt oljeutslepp som skal vere årsaka til ei endring av konsesjonssituasjonen. Slike meir generelle omsyn til naturmiljøet har vi relativt god kunnskap om, og det må også ha blitt lagt vekt på i konsekvensutgreiingane i samband med opninga av området.

---

<sup>143</sup> St.meld. nr. 8 (2005-2006) s. 110.

<sup>144</sup> Jf. også St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 26.

<sup>145</sup> St. meld. nr. 8 (2005-2006) s. 110.

Nye opplysningar som skal kunne ha vekt i ei omgjeringsvurdering, bør såleis vere meir spesifikke og spesielle opplysningar, som t.d. opplysningar om den konkrete risikoen for utslepp frå feltet. Skadeverknader av ulykker veit vi mykje om. Dermed vil truleg ny kunnskap om *risikoen* for ulykker bli det som lettast kan tenkjast å føre til omgjerung.

#### **4.2.6 Grunnlova § 110b og forureiningslova § 18 som rettleiing ved vekting av miljøomsyn**

Omsynet til miljø er eit moment som ofte blir trekt fram av teoretikarar som noko som kan vere med på å grunnngi ei omgjerung, jf. avsnitt 4.2.2 ovanfor. Men kor stor vekt skal miljøomsyna ha i omgjeringsvurdering på petroleumssektoren? Det er naturleg å ta utgangspunkt i at miljøomsyna blir trekt fram i den øvste av rettskjeldene. Grunnlova § 110 b seier:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret også for Efterslægten.

For at ivaretagere deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmiljieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

At miljøomsyn skal vere eit sentralt omsyn i forvaltninga, er altså slått fast i Grunnlova. I det minste må denne føreseigna ha som konsekvens at miljøomsyna blir løfta opp og får ei sterkare vekt.<sup>146</sup> Dette er med på å underbygge at styresmaktene i samband med all styring skal leggje vesentleg vekt på miljøomsyn. Dermed må også miljøomsyn kunne ha stor vekt i ei omgjeringsvurdering.

---

<sup>146</sup> Jf Backer 2002 s. 54.

I forureiningslova § 18 har vi ein særregel som gjeld omgjerung av vedtak gjort etter forureiningslova. Dette er ei føresegn som nettopp tek inn i seg det at tilhøva og føresetnadene ofte endrar seg i miljøspørsmål.<sup>147</sup> Føresegna gir nok større rett til omgjerung av miljøomsyn enn det alminnelege omgjeringsreglar gjer.<sup>148</sup> Backer trekk fram som argument med omsyn til omgjerung på bakgrunn av miljøsynspunkt, at det kan vere høvleleg å bruke forurl. § 18 som rettesnor når det er aktuelt å omgjere på bakgrunn av miljøomsyn der føresegna ikkje gjeld direkte. Backer skriv:

«Her står vi overfor konkrete og autoritative uttrykk for lovgivernes vurdering av omgjøringsbehovet, og det er naturleg å legge vekt på dem også når den generelle ulovfestede omgjøringsadgang skal utpensles. [...] Synspunktene i forureiningsl. § 18 første ledd bør derfor tillegges betydelig vekt for hvilken adgang det er til å omgjøre på ulovfestet grunnlag for å ivareta andre former for miljøvernensyn.»<sup>149</sup>

Poenget til Backer er at Stortinget har teke stilling til spørsmålet om omgjerung der det er miljøomsyn som taler for omgjerung. Når vi held dette saman med det særlege verne miljøet skal ha etter Grunnlova, er dette eit sterkt teikn på at Stortinget hadde kome til å vurdert omsyna for omgjerung tilsvarande på andre område der miljøsynspunkta kjem sterkt inn.

Eit særleg argument for at synspunkta i forureiningslova § 18 bør ha vekt på petroleumssektoren, finn vi om vi tek føre oss forureiningslova § 4.<sup>150</sup> Dette er ei føresegn som innskrenkar konsesjonsplikta etter forureiningslova for petroleumsverksemda. Føresegna har som konsekvens at det ikkje er nødvendig med løyve frå forureinings-

---

<sup>147</sup> Jf. Bugge 2006 s. 179.

<sup>148</sup> Jf. Backer 2002 s. 233.

<sup>149</sup> Backer 1986 s. 810.

<sup>150</sup> Eg går nærare inn på forurl. § 4 i avsnitt 5.2. Sjå også avsnitt 5.6.3.



styresmaktene for dei delane av petroleumsverksemda som berre inneber ein *fare for* forureining, sjå nærare nedanfor i kapittel 5.2. Det er lagt til petroleumsstyresmaktene å vurdere spørsmålet om fare for forureining. Bakgrunnen for regelen i § 4 er at ein ville ha ei særskilt ansvarsfordeling for ulike spørsmål på petroleumssektoren.<sup>151</sup> Unnateket i § 4 er altså *ikkje* gjort fordi det ikkje skulle vere nødvendig med ei grundig forureiningsmessig vurdering av spørsmåla.<sup>152</sup> Poenget er berre at det er andre styresmakter som skal vere kompetent organ til å gjere desse vurderingane. Men når ein har unnateke spørsmåla om fare for forureiningsulykker frå konsesjonsplikt, har ein med det same unnateke desse spørsmåla frå mogleg omgjerung etter forurl. § 18. I førearbeida til forureiningslova er ikkje denne problematikken teke opp. Det hadde vore naturleg om lovgivarane sa noko om spørsmålet dersom dei var klare over problemstillinga. Dette er etter mitt syn eit tungvegande argument for at forurl. § 18 må kome inn som rettesnor ved ei vurdering av den ulovfesta omgjeringsheimelen på petroleumssektoren – iallfall der det er *faren for forureiningsulykker* som er bakgrunnen for at spørsmålet om omgjerung kjem opp.

I alle tilfelle følgjer det også av petroleumslova sjølv at miljøomsyn skal ha stor vekt på petroleumssektoren, jf. petrl. § 1-2 andre ledd.<sup>153</sup> At miljøomsyn såleis vil kunne vere vektige i ei omgjeringsvurdering på petroleumssektoren, kan det ikkje vere tvil om.

---

<sup>151</sup> Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

<sup>152</sup> Dette er understreka i Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) på s. 19.

<sup>153</sup> Sjå også kap. 2.1

## 4.2.7 Omgjering ved endra samfunnssyn

Vi har no i hovudsak sett på omgjering der det dukkar opp nye opplysningar i saka. Ei anna mogleg årsak til at omgjering kan bli aktuelt, er dersom verdioppfatningane i samfunnet har endra seg slik at miljøomsyn blir tillagt større vekt enn det som var tilfelle ved tildelinga av utvinningsløyve.<sup>154</sup> Dette kan vi tenkje oss som ei aktuell problemstilling i nordområda. Miljøomsyn har dei siste åra fått sterkt feste i det norske samfunnsmedvitet. Det viser seg også at det er relativt sterke politiske skiljeliner i mange miljøspørsmål, slik at ein t.d. ut frå punktprogrammet til Sosialistisk Venstreparti må anta at dei ikkje hadde tillete petroleumsverksemd i Barentshavet dersom dei hadde makt til å hindre det.<sup>155</sup>

Backer trekkjer fram at det ikkje alltid vil vere eit skarpt skilje mellom kva mellom kva som er nye opplysningar og kva som er nye vurderingar av det same faktumet:

«Ofte vil det nemlig være nye opplysninger eller omstendigheter som får forvaltningsorganet til å se annerledes på det bevismateriale som forelå. Todelingen egner seg derfor ikke til å trekke opp en skarp grense i omgjøringsreglene. Men den har en kjerne som er treffende, og som kan illustreres ved at *vedtak ikke kan omgjøres fordi forvaltningsorganet har fått en ny sjef med et annet syn på saken.*»<sup>156</sup>  
(mi uth.)

Sidan omsynet til dei rettmessige forventningane må ha ein så tungtvegande plass i petroleumsverksemda, er eg tvilande til at omgjering på bakgrunn av ei rein ombestemming hos styresmaktene vil vere eit synspunkt som fører særleg langt. Dette må i tilfelle berre

---

<sup>154</sup> Jf. Castberg s. 174.

<sup>155</sup> I pkt. 5.1 i arbeidsprogrammet til SV for perioden 2005-2009, vert det sagt: «SV vil gå imot petroleumsaktivitet i Barentshavet og rundt Svalbard, og foreslå at Lofoten skal være et petroleumsfritt område.»

<sup>156</sup> Backer 1986 s. 809.

vere i tilfelle der det har gått svært kort tid sidan løyvet vart tildelt, og rettshavarane ikkje har innretta seg etter løyvet på nokon måte.<sup>157</sup> Der det har skjedd investeringar av noko omfang i tillit til utvinningsløyvet, vil etter mitt syn omgjerung vere så godt som utenkjeleg berre ut frå nye politiske vurderingar av det same faktumet. For slike sterke inngrep måtte den einaste måten å gripe inn i løyvet på vere gjennom lovgiving, og då eventuelt med oreigningserstatning. Eg har avgrensa mot slike spørsmål i avsnitt 1.2.

#### 4.2.8 Vektinga av lønsemda på det aktuelle feltet

Grunnprinsippet i omgjeringslæra er at omsyna for omgjerung må vege *vesentleg tyngre* enn omsyna imot omgjerung. Eit viktig poeng blir då kor sterke omsyn som taler *imot* omgjerung. Innrettingsomsynet er av stor verdi. Men graden av innretting må vi også sjå i samband med kva inntenningspotensiale som følgjer av utvinningsretten på det aktuelle feltet. Dersom potensialet for inntening er stort, vil dette gjere at inngrepet i utvinningsretten får større konsekvensar for rettshavaren enn i dei tilfelle der potensialet for inntening er lite. I tilfelle der rettshavaren opererer med veldig små marginar vil såleis omsyna som taler imot omgjerung, vere mindre enn i tilfelle der det er tale om særse lønsame prosjekt. Til dette kjem det at retten for styresmaktene til å regulere utbyggingsmåten, gjere at rettshavaren får mindre forventningar om å kunne drive på ein lønsam måte dersom feltet berre er heilt marginalt mogleg å utnytte. Utvinningsretten kan jo ikkje stå så sterkt at ein rettshavar har forventningar om å få drive på ein fullstendig uforvarleg måte fordi om dette er den einaste måten han kan drive feltet lønsamt på. Der feltet i aller høgste grad er drivverdig – prosjektet vil gi store fortjenstar – vil forventningane derimot bli *mykje* sterkare,

---

<sup>157</sup> Jf. prinsippet i fv. § 35 første ledd bokstav b og fristane i § 35 tredje ledd.

slik at vi må krevje meir før eit reint tilbakekall av utvinningsløyve kan vere lovleg. I alle tilfelle må det vere klart at styresmaktene i slike saker må strekkje seg langt for eventuelt å finne andre løysingar enn omgjerung, t.d. gjennom å setje vilkår om ein særleg varsam utvinningsmåte.

#### **4.2.9 Tidspunktet for omgjerung. Innrettingsomsynet**

Eg har førebels drøfta hovudsakleg med tanke på omgjerung av utvinningsløyvet i samband med saksbehandluna av utbyggingsplanen; der det kjem fram nye opplysningar i dette arbeidet som viser at det likevel ikkje er tilrådeleg med petroleumsværksemnd. På grunn av den omfattande heimelen til å regulere sjølve utbygginga og setje vilkår etter petrl. § 4-2, er innrettinga og dei rettmessige forventningane frå rettshavaren framleis ikkje så omfattande som dei blir seinare.<sup>158</sup> Som Selvig skriv, er det først «gjennom departementets godkjennelse av utbyggingsplanen utbyggingsprosjektet komersielt sett [vil] ha fått en nødvendig avklaring slik at investeringsbeslutningen kan treffes på et så vidt mulig forsvarlig grunnlag».<sup>159</sup>

Saka stiller seg definitivt annleis dersom det skulle bli aktuelt med tilbakekall av utvinningsløyve *etter* at PUD er godkjend. Innrettingsomsynet og omsynet til store investeringar kjem då inn med langt meir drastisk tyngde enn det som er tilfelle før ein har sett i verk utbyggingar. At dei vesentlege investeringane som blir gjorde må ha stor vekt, er også understreka i førearbeida til 85-lova:

«Det er etter utvalgets oppfatning helt på det rene at omfanget av investeringene i denne virksomhet medfører begrensninger i disposisjonsfriheten både for investorer og myndighetene. Konse-

---

<sup>158</sup> Jf. kap 3.

<sup>159</sup> Selvig 1995 s. 346.

kvensen er at en vesentlig del av reguleringsiltakene, enten de er basert på reservoartekniske eller samfunnsmessige hensyn, må i verksettes for de store investeringer er gjort i feltutbygging og transportanlegg.»<sup>160</sup>

Slik sett er det naturleg å seie at godkjenninga av PUD er eit skjeringspunkt som gjer at retten styresmaktene skulle ha til omgjeriing vert snevra vesentleg inn.<sup>161</sup>

#### 4.2.10 Kort om erstatning

Dersom det først er heimel til omgjeriing, har ein privat part som hovudregel ikkje krav på erstatning med mindre styresmaktene kan klandrast for noko i samband med det opphavlege vedtaket. Dette sjølv om det skulle føreliggje eit omfattande økonomisk tap.<sup>162</sup> Erstatning kan truleg likevel kome inn som eit element ved vurderinga av konsekvensane av omgjeriing for den private parten.<sup>163</sup> I eit tilfelle der styresmaktene ønskjer å omgjere eit utvinningsløyve, men det er tvilsamt om interesseovervekta er stor nok, kan såleis erstatning vere eit aktuelt middel for å få den nødvendige interesseovervekta.<sup>164</sup>

I samband med den særskilte omgjeriingsheimelen i petrl. § 3-13 sjette ledd,<sup>165</sup> er slike tankar om erstatning framme i førearbeida. Det blir uttalt at der rettshavaren får kalla tilbake utvinningsløyve, bør han «i så fall få refundert de omkostninger virksomheten har

---

<sup>160</sup> NOU 1979: 43 s. 36.

<sup>161</sup> Jf. også Selvig, Petroleumsrett til Studiebruk, s. 348.

<sup>162</sup> Sjø Eckhoff/Smith s. 529.

<sup>163</sup> Sjø Eckhoff/Smith s. 536.

<sup>164</sup> Sjø Rt. 1968 s. 62 der ein byggherre fekk erstatning for direkte utgifter som var pådrege i tillit til ei godkjend byggemelding han seinare ikkje fekk nytte. Sjø også Rt. 1976 s. 1376 der det *ikkje* vart tilkjent erstatning etter ein byggjestans.

<sup>165</sup> Sjø avnitt 4.2.4 ovanfor.

påført ham».<sup>166</sup> Dette taler for at ein bør gjere liknande vurderingar ved ei eventuell omgjerling på ulovfesta grunnlag, iallfall slik at erstatning for påførte utgifter kan vere med å tippe vektskåla i favør av omgjeringsrett.

Dersom det *ikkje* er heimel for omgjerling, kan ein spørje om styresmaktene må svare oreigningserstatning om dei trekkjer attende utvinningsløyvet. Eg har avgrensar mot denne problemstillinga, så eg tek det ikkje opp til vurdering.<sup>167</sup>

#### 4.2.11 Ved generelt atterhald

På bakgrunn av drøftingane i denne avhandlinga, kan vi spørje om det hadde vore fornuftig om ein i samband med utvinningsløyvet tok eit generelt atterhald om at løyvet seinare kunne bli omgjort. I fvl. § 35 fjerde ledd vert det sagt at dei skrankane som elles gjeld for omgjerling ikkje gjeld når «endringsadgangen følger av [...] vedtaket selv».

At ein har teke eit generelt atterhald gir neppe ein fullstendig rett til å omgjere i alle situasjonar. Det har vore hevda i teorien at omsynet til dei rettmessige forventningane den private parten har i tillit til eit løyve, gjer at det truleg er rett å sjå på eit generelt atterhald meir som eit moment i den heilskaplege vurderinga. Frihagen skriv:

«I praksis tar myndighetene ofte *forbehold* om at vedtaket senere skal kunne endres. Oppfatningen er at det må være adgang til å ta slike forbehold ved skjønnsmessige vedtak så lenge det fremmer lovens formål. Det vil imidlertid gi en betenkelig usikkerhet dersom myndighetene ved å ta forbehold skulle få en generell adgang til omgjøring og i praksis regelmessig tok slike forbehold. Det er derfor ikke ønskelig å legge særlig stor vekt på om det i det konkrete tilfelle

---

<sup>166</sup> Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 55, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 39.

<sup>167</sup> Jf. kap. 1.2.

er tatt et generelt forbehold i den forstand at myndighetene dermed skulle ha en vesentlig friere omgjøringsadgang enn ellers. [...]

En annen sak er at det gjerne er grunn til å varsle parten på forhånd om konkrete forhold som kan føre til – eller til og med ventes å ville føre til – endringer i den gitte tillatelse.» (uth. i originalen)<sup>168</sup>

Dette synet gjer at vi kan innvende mot ei endring av praksis til at ein byrjar å ta atterhald i utvinningsløyva, at slike atterhald ikkje vil ha så stor verdi. Mestad har sagt seg usamd i dette. Han skriv:

«Og eg trur det er gode grunnar til at ein skal kunne leggje vekt på atterhald om endring av vilkår nettopp ved konsesjonar som tek sikte på å etablere langvarige rettsforhold. For dette taler alle omsyn som generelt taler for høve til å endre forvaltningsvedtak. I tillegg kjem det at konsesjonshavaren og andre får eit varsel gjennom atterhaldet. Særleg dersom det er nokolunde klart i kva for tilfelle endring kan kome på tale og kva for endringar som i så fall vil kunne skje. Det er nok større grunn til skepsis overfor heilt generelle omgjeringsatterhald.»<sup>169</sup>

Eg er samd med Mestad i dette synet. For ein så langvarig konsesjon som det eit utvinningsløyve er, vil det vere naturleg å ta atterhald om at det kan vere nødvendig med seinare reguleringar. Då har rettshavaren fått eit forvarsel om at slike reguleringar skal kunne skje. Også Eckhoff meiner at det i tilfelle der det er teke atterhald om rett til å setje nye vilkår, vil styresmaktene ha større rett enn elles til å setje opp slike. «Reelle hensyn tilsier at det også da må skje en interesseavveining, men kravene til interesseovervekt blir mindre i disse tilfellene.»<sup>170</sup>

Med tanke på den sterkare posisjonen miljøomsyn har fått, meiner eg det hadde vore naturleg å ta eit atterhald i det minste om

---

<sup>168</sup> Frihagen Forvaltningsrett s. 50-51. Sjå også Woxholth s. 447-448 og Backer 1986 s. 811.

<sup>169</sup> Mestad 1986 s 56-57.

<sup>170</sup> Eckhoff/Smith s. 379. Sjå også Castberg s. 166.

høve til å stille nye miljøvilkår i samband med utvinningsløyve og utbyggingsplanen. Eit slikt atterhald kan i ein slik samanheng *i allfall ikkje* føre til nokon *innsnevra* rett til å setje vilkår, og då har det gode grunnar føre seg at ein gjer rettshavaren merksam på at det kan bli aktuelt med nye vilkår om nye opplysningar tilseier det.

For våre tilfelle kunne det også ha vore naturleg å ta eit konkret atterhald om ei fornøya vurdering for det tilfelle at konsekvensutgreiingane viste at det er mindre tilrådeleg med petroleumsvirksemd i eit område enn det ein trudde ved tildelinga av løyvet. Også Frihagen er samd i at dersom «parten har fått en slik mer konkret advarsel, vil dette være et moment som taler for en videre omgjøringsadgang enn ellers».<sup>171</sup>

### **4.3 Kort om EMK P1 art. 1**

Dei siste åra har ulike menneskerettskonvensjonar fått stor påverknadskraft på norsk internrett. I særleg grad har Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) med tilhøyrande tilleggsprotokollar fått mykje å seie for rettsstoda. EMK er inkorporert i menneskerettslova, jf. menneskerettslova § 3. Etter menneskerettslova § 2 har EMK dermed rang framfor anna norsk lov.

For mine problemstillingar vil den første tilleggsprotokollen (P1) art. 1 kunne kome inn og setje opp skrankar for kva reguleringar styresmaktene kan gjere.

Art. 1 seier at alle naturlege eller juridiske personar «is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law».

---

<sup>171</sup> Frihagen s. 51.



Eigedomsbegrepet har autonom tyding i konvensjonssamanheng. Dette gjer at vernet etter P1 ikkje er avhengig av om det aktuelle godet er ein eigedomsrett etter norsk intern rett.<sup>172</sup> Det kan altså eksistere «possessions» etter P1 utan at det i norsk rett er klasifisert som ein eigedomsrett. Mellom anna har EMD slått klart fast at ikkje berre innehaving av fysiske gjenstandar eller fast eigedom er omfatta av eigedomsomgrepet. I Stretch 24/6 2003 var det eit spørsmål om tilsegn om at ein leigeavtale med offentleg mynde skulle bli forlenga. Sjølv om tilsagnet var ugyldig p.g.a. manglande kompetanse, meinte EMD at klagaren hadde «at least a legitimate expectation». EMK P1 art 1 har altså fått verknad slik at også rettmessige forventningar har fått vern.<sup>173</sup>

Det må kunne vere rett å sjå på tilbakekall av utvinningsløyve som inngrep i rettmessige forventningar. Omgjering må derfor etter omstenda kunne kome i strid med EMK P1 art 1. Som nemnt i innleiinga, har eg avgrensa avhandlinga slik at eg ikkje går inn i ei meir omfattande vurdering av denne problemstillinga. Eg nøyer meg med å vise til at dette kan vere eit problem.

## 4.4 Oppsummering

Problemstillinga i dette kapittelet har vore om dei ulovfesta omgjeringsreglane kan vere ein relevant heimel for styresmaktene til å gripe inn overfor konsesjonæren etter eit utvinningsløyve. Eg er komen til at omgjeringsslæra gjeld på vanleg vis for petroleumsverksemda. Spørsmålet om det kan omgjeraast vil då vere avhengig av ei vektning av omsyna som taler for og imot omgjering. I denne vurderinga vil omsynet til dei rettmessige forventningane retts-

---

<sup>172</sup> Jf. Gasus Dossier – und Fördertechnik GmbH 23/2 1995 pr 53.

<sup>173</sup> Sjå Lorenzen m.fl s. 784 og Kjølbro s. 636.

havaren har – og dei store investeringane han har gjort – vege tungt. På den andre sida er det også klart at miljøomsyn er omsyn som har sær stor vekt i slike vurderingar. Dette vert understreka av at retten til miljø er grunnlovsfesta i Grl § 110 b. Dersom det kjem fram nye opplysningar i samband med konsekvensutgreiinga som blir gjort i tilknytning til utbyggingsplanen, vil det dermed kunne vere aktuelt med omgjerung. Det er i hovudsak nye opplysningar som kan grunnge omgjerung. Særleg er det situasjonar der konsekvensutgreiinga kjem med feltspesifikke opplysningar som viser at risikoen for forureiningsulykker er større enn ein trudde ved tildelinga av utvinningsløyvet, som etter mitt syn kan tenkjast å ge omgjeringsrett for styresmaktene. Nye vurderingar av det same faktumet – nye politiske vurderingar – kan i mindre grad grunnge ei omgjerung. I slike tilfelle vil truleg den relevante framgangsmåten vere ny lovgiving og eventuelt oreigningserstatning.

Dersom det først er heimel til omgjerung, vil det vere høve til dette sjølv om den private parten blir påført store tap. Den private parten har som eit utgangspunkt ikkje krav på erstatning ved ei lovleg omgjerung, men erstatning kan kome inn som eit element i vurderinga av om det er interesseovervekt for omgjerung.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Jf. utsegnene i Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 55.

## 5 Konesjon etter forureiningslova

### 5.1 Innleiing

Både for utslepp til luft og utslepp til sjø er det nødvendig med konesjon etter forureiningslova.<sup>175</sup> Dette er såleis område på petroleumssektoren som ligg utanfor kompetansen til dei sentrale petroleumsstyresmaktene. Problemstillinga er i det følgjande kva vedtakskompetanse forureiningsstyresmaktene har ved vurderingar av konesjon til forureining for petroleumsverksemda etter at departementet har godkjent PUD.<sup>176</sup>

Etter forurl. § 7 må ingen «ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Lova byggjer såleis på eit prinsipp om at ingen har rett til å forureine. Forurl. § 7 gjer at også det å skape ein *risiko* for forureining i utgangspunktet er forbode.<sup>177</sup> Kva som er «forurensning», er definert i § 6. For våre spørsmål er det første ledd nr. 1 og nr. 4 som er særleg aktuelle. I første ledd nr. 1 blir det sagt at forureining omfattar: «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen». I nr. 4 blir det sagt at «påvirkning av temperaturen som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet» også kan vere «forurensning». Desse definisjonen

---

<sup>175</sup> Petroleumsverksemda forureinar på mange ulike måtar. Ho står for ein vesentleg del av Noregs totale utslepp av klimagassar. I tillegg kjem det utslepp til sjø. I dei ulike fasane av utvinning av petroleum vert det nytta kjemikalier. Bruken varierer frå stoff som har ingen eller svært liten miljøeffekt, til stoff som er giftige; stoff som kan oppkonsentrerast i næringskjeda; eller stoff som vert brote ned særst seint. Jf. Fakta 2006 s. 62 flg.

<sup>176</sup> Eg tek altså i hovudsak sikte på situasjonen *etter* godkjenning av PUD. Det er likevel viktig å presisere at forureiningsstyresmaktene er inne i biletet også før godkjenning av PUD, t.d. ved at det blir gitt konesjon til forureining i samband med leiteboringar.

<sup>177</sup> Sjå Bugge 2006 s. 169.

gjer det temmeleg uproblematisk for vårt føremål å avgjere kva som fell utanfor eller innanfor omgrepet forureining.<sup>178</sup> Eg bruker ikkje plass på å gå nærare inn på dette.

Forurl. § 11 første ledd seier at forureiningsstyresmaktene etter søknad kan «gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning». Vi har altså å gjere med eit tradisjonelt konsesjons-system i form av ei lov med eit generelt forbod, men med heimel til å gi individuelle dispensasjonar. For den vidare vurderinga vil spørsmålet eg skal ta opp vere korleis vi må tolke denne heimelen i samband med konsesjon til forureining på petroleumssektoren.

Sidan det er ulike organ som er inne og gjer vurderingar i same sakskompleks, kan vi få opp eit spørsmål om ikkje ei vurdering frå eit organ som kjem i etterkant av ei vurdering frå eit anna organ, vil kunne innebere ei omgjerung av vedtaket frå det organet som var først inne. Slike spørsmål har nemleg vore teke opp frå ulikt hald. Mellom anna tek Backer opp problemstillinga, men seier at hovudregelen må vere at det siste vedtaket ikkje kan vere ei omgjerung av det første der vedtaka har ulik heimel.<sup>179</sup> Graver tek opp i kva tilfelle omgjeringsreglane i fvl. § 35 kjem inn på s. 452:

«Bestemmelsen regulerer ikke de situasjoner hvor et annet organ treffer et selvstendig vedtak som gjør at det første vedtaket ikke kan gjennomføres. Å anlegge en industribedrift kan f.eks. kreve tillatelse

---

<sup>178</sup> Ein viss diskusjon har det vore kring spørsmålet om utslepp av klimagassar til luft er omfatta av forureiningslova. I 1997 var spørsmålet oppe i samband med ev. utbygging av gasskraftverk på vestlandet. At slike utslepp er konsesjonspliktige, er det no ikkje nokon tvil om. Utsleppa må klart vere omfatta av definisjonen av forureining i forurl. § 6 første ledd. Det spelar ikkje noka rolle for denne vurderinga at desse stoffa finst i naturen frå før. Spørsmålet blir teke nærmare opp i Bugge 1999 s. 218-219. Sjå også Bugge 2002 s. 471 flg. (særleg s. 472-473). At utslepp til luft på sokkelen er omfatta, følger no også direkte av aktivitetsforskrifta § 55 b.

<sup>179</sup> Backer 1986 s. 785.

både etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven. At SFT nekter å gi utslippstillatelse til en bedrift som har fått byggetillatelse etter plan- og bygningsloven, er ingen omgjøring av byggetillatelsen. Spørsmålet om SFT har hjemmel til dette, beror ene og alene på en fortolkning av forurensningslovens bestemmelse. Med omgjøring tenker vi mao. bare på de tilfelle hvor et forvaltningsorgan omgjør sitt eget vedtak, eller hvor et overordnet organ omgjør et underordnet vedtak.»<sup>180</sup>

Som Graver meiner eg at rett måte å ta opp problemstillinga om tilhøvet mellom løyva etter petroleumslova og løyva etter forureiningslova, er å sjå på kva heimel forureiningsstyresmaktene har til å gjere vedtak. Dersom dei ikkje har heimel til å nekte konsesjon, er vedtaket sjølvstendig ugyldig om dei likevel har nekta konsesjon. I så tilfelle er det fordi dei ikkje hadde materiell kompetanse til å gjere vedtaket. Dersom SFT derimot har heimel til å nekte å gi konsesjon, er ikkje dette omgjøring av eit løyve som er avhengig av slik konsesjon.

I det følgjande legg eg til grunn at spørsmålet om kva fridom forureiningsstyresmaktene har, ikkje er eit spørsmål om omgjøring. Det vi skal sjå på er altså kva heimel forureiningsstyresmaktene har der dei er inne og gjer vurderingar i samband med konsesjon etter forureiningslova på petroleumssektoren. Det interessante er kva vurderingar forureiningsstyresmaktene kan gjere i skjønnet av om dei skal gi konsesjon og setje vilkår for konsesjonen. For det første er det eit spørsmål om kva *omsyn* forureiningsstyresmaktene kan leggje vekt på. For det andre eit spørsmål om kva *resultat* forureiningsstyresmaktene kan kome til.

---

<sup>180</sup> Graver s. 452.

## 5.2 Forureiningslova på petroleumssektoren

Det første vi må ha avklart for våre spørsmål er i kor stor grad forureiningslova gjeld for petroleumsvirksemd på sokkelen. Av petrl. § 1-5 går det fram at petroleumsløva ikkje gjer innskrenkingar i dei løyva som vert kravt i andre lover. I førearbeida vert det sagt uttrykkjeleg:

«Departementet understreker at bestemmelsene i petroleumsløven ikke er ment å erstatte eller gå foran bestemmelser i annen lovgivning som gjelder planlegging og etablering av virksomhet på territoriet, som f.eks plan- og bygningsloven, havne- og farvannsløven, brann- og eksplosjonslovgivningen og *forurensningsloven*». <sup>181</sup>  
(mi uth.)

Generelt kan vi altså seie at petroleumsvirksemda ikkje er meint å stå i noka særstilling i forhold til andre verksemdar. Av førearbeida går det fram at utvalet har meint at verksemda på kontinental-sokkelen i størst mogleg grad skal verte handsama likt med industri på land. <sup>182</sup>

I forureiningslova seier § 4 første ledd første punktum at løva gjeld for «undersøkelser etter og utvinning og utnytting av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen». Utgangspunktet er dermed at forureiningslova gjeld for petroleumsvirksemd på sokkelen. Men i § 4 første ledd andre og tredje punktum er det enkelte særreglar for korleis løva gjeld for petroleumssektoren. Plikta for operatøren til å få konsesjon etter forureiningslova og retten for forureiningsstyresmaktene til å gi forskrifter etter forureiningslova, gjeld berre dei sidene av verksemda som «jevnlige fører til forurensning». Bakgrunnen for unnataket er ønsket om å oppretthalde ansvarsdelinga mellom kven som gjer vurderinga av

---

<sup>181</sup> Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 29.

<sup>182</sup> Jf. NOU 1979: 43 s. 26.

preventiv tryggleik og kven som vurderer om jamlege utslepp skal akseptertast for petroleumsverksemda.<sup>183</sup>

Regelen i § 4 første ledd andre punktum om at konsesjons-systemet i forureiningslova berre gjeld for «de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensninger», fører til at konsesjonsplikta ikkje gjeld for «de sider av virksomheten som kan medføre en risiko for forurensningsulykker.»<sup>184</sup> Dette forklarar førearbeida slik:

«Det vil således f.eks. ikke være nødvendig med en tillatelse etter forurensningsloven for å begynne prøveboring p.g.a. den teoretiske muligheten for en ukontrollert utblåsing av olje. Likeledes vil ikke en rørledning for ilandføring av olje være konsesjonspliktig p.g.a. faren for et rørledningsbrudd. Forurensningsloven skal først og fremst nyttes til en nærmere regulering av virksomheten for å få kontroll med de kontinuerlige utslipp og gi regler om oljevernberedskapen. Forskriftshjemmelen i § 9 kan heller ikke nyttes til å fastsette forskriften angående den preventive sikkerheten.»<sup>185</sup>

Det vesentlege etter dette er at det ikkje er nødvendig med konsesjon etter forurl. § 11 for å starte opp petroleumsverksemd eller enkeltdelar av petroleumsverksemd så lenge det ikkje er aktuelt med *jamlege utslepp*. Det er først med omsyn til dei enkelte faktisk forureinande tiltaka forureiningsstyresmaktene kjem inn for å gjere formelle vedtak. Dette inneber at det i første rekkje er gjennom petroleumslova ein skal ta avgjerda om petroleumsverksemda i seg sjølv er tilrådeleg i eit område på bakgrunn av faren for forureiningsulykker. Men forureiningsstyresmaktene kjem i desse spørsmåla inn som høyringsinstans og rådgivande organ.

---

<sup>183</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.

<sup>184</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.

<sup>185</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.

Forureiningsstyresmaktene skal så seinare, med heimel i forureiningslova, ta stilling til den *jamlege forureininga*.

Det neste spørsmålet blir så kva som er i kjernen for vurderinga av jamleg forureining. Etter drøftinga ovanfor er dette avgjerande for kva kompetanse forureiningsstyresmaktene har. I førearbeida er det i hovudsak lagt vekt på utslepp av oljehaldig vatn.<sup>186</sup> Men det er også klart at utslepp til luft frå energiproduksjonen og utslepp av kjemikaliar, må reknast som jamleg forureining.<sup>187</sup> Det vil i somme tilfelle vere vanskeleg å avgjere om ein kan seie at eit utslepp må reknast som «jevnlige». Etter førearbeida skal ein avgjere tvilsspørsmål etter eit samla skjøn. Mellom anna er det brukt som døme at søl ved bøyelasting av skip er så sannsynleg at ein må rekne det som «jevnlige» etter § 4.<sup>188</sup> Poenget er at ein må vurdere kor sannsynleg det er med utslepp. Men sjølv om det i somme tilfelle kan vere påreknelig med småutslepp, vil det ofte vere faren for større alvorlege akuttutslepp som er den store faren. Då er det mest naturleg at spørsmålet blir behandla etter petroleumslovgivinga; likevel slik at forureiningsstyresmaktene er inne og samarbeider med petroleumsstyresmaktene om korleis ein best skal regulere tilhøva.<sup>189</sup>

Sidan det kan oppstå tvilsspørsmål om kva som er å rekne som «jevnlige forurensningar», har forureiningsstyresmaktene i § 4 siste ledd fått heimel til å løyse slike spørsmål gjennom forskrift eller enkeltvedtak. Det kan også gjerast unnatak frå første ledd dersom det er behov for ei anna fordeling av ansvar enn det som er

---

<sup>186</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.

<sup>187</sup> Sjå note 178 ovanfor.

<sup>188</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.

<sup>189</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.



føresetnaden i § 4. I aktivitetsforskrifta<sup>190</sup> kap. X-II er det gitt nærmare reglar om når operatøren må søkje om løyve etter forureiningslova kap. 3.

### 5.3 Konesjonsjonsvurderinga

Konesjonsjonsvurderinga etter forurl. § 11 er i utgangspunktet eit fritt forvaltningsskjøn. Forureiningslova set ikkje opp krav om kva som skal til for å få konesjon. Avgjerda om kor mykje forureining vi vil akseptere, dreier seg først og fremst om kva politiske målsetjingar styresmaktene har sett seg.<sup>191</sup> Vi har å gjere med eit vidt skjøn som overlet eit særst stort vurderingsrom til forvaltninga. Det er likevel viktig å setje opp kva rammer forvaltninga må halde seg innanfor. Eg meiner det som ei følge av ansvarsdelinga mellom forureiningsstyresmaktene og petroleumsstyringsmaktene kjem inn særlege problemstillingar på petroleumssektoren som det er grunn til å ta tak i. Problemstillinga for denne vurderinga er i første rekkje kva omsyn det er relevant for forureiningsstyresmaktene å leggje vekt på ved vurderinga av om konesjon skal tildelast, og kva vekt desse omsyna skal ha.<sup>192</sup>

Eg skal no vurdere kva som er dei relevante omsyna forureiningsstyresmaktene kan eller skal leggje vekt på ved vurderinga av eit spørsmål om tildeling av, og kva vilkår som skal setjast til, konesjonen til jamleg forureining. Utgangspunktet for vurderinga finn vi i forurl. § 11 fjerde ledd der det går fram at forureiningsstyresmaktene ved avgjerda av om det skal tildelast konesjon og kva vilkår som skal setjast, skal leggje vekt på «de

---

<sup>190</sup> Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften).

<sup>191</sup> Jf. Bugge 1999 s. 341.

<sup>192</sup> Jf. Bugge 1999 s. 344.

forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». Etter naturleg språkleg forståing er ordlyden sær svid, slik at ein kunne tru alle omsyn var relevante. Men eit minstekrav om at omsyna må vere saklege, må vi kunne slå fast utan vidare.<sup>193</sup> Omsyna må ha å gjere med verknaden av det konsesjonspliktige tiltaket og dei må liggje innanfor føremålet i lova.<sup>194</sup>

Det er naturleg å starte med vurderinga av dei forureiningsmessige ulempene; dette må vere hovudvurderinga.<sup>195</sup> I utgangspunktet er det då verknaden av *dei jamlege forureiningane* som skal vurderast. Dei forureiningsmessige ulempene må bli vurderte med blick på aktuelle tiltak for å førebyggje eller reinse utsleppa. Av førearbeida går det fram at det ikkje er grunn til å nekte løyve dersom det er mogleg å verne miljøet ved å setje passande vilkår.<sup>196</sup> Vurderinga av dei forureiningsmessige ulempene vil elles skilje seg etter kva type forureining det dreier seg om, kva omfang ho får og kva konsekvensar ho kan innebere.<sup>197</sup> Dersom resipienten for forureininga er særleg sårbar, vil det stille strengare krav til vurderinga, slik at det skal meir til før ein kan gi konsesjon.

På petroleumssektoren er det som nemnd to hovudtypar jamlege forureiningar som er aktuelle: utslepp til luft og utslepp til sjø. Utslepp til luft skjer særleg ved at anlegget får energien sin frå ein gassturbin eller dieselmotor på feltet. Det dreier seg her om sær store utslepp. Petroleumsværksemda på sokkelen står for ein

---

<sup>193</sup> Jf. Bugge 1999 s. 344.

<sup>194</sup> Bugge 2006 s. 175.

<sup>195</sup> Backer 2002 s. 228, Bugge 1999 s. 345.

<sup>196</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) s. 25.

<sup>197</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) s. 25.

vesentleg del av dei norske klimagassutsleppa.<sup>198</sup> Utsleppa til sjø dreier seg om utslepp av borekaks, utslepp av kjemikaliar i samband med boring og utslepp av produsert vatn. Det er semje om at utslepp til sjø i nordområda vil kunne ha større konsekvensar enn i andre delar av havet.<sup>199</sup> Det er derfor krav om særskilt aktsemd i desse områda. På bakgrunn av dette må det vere høve til å vere meir restriktiv her enn i mange andre område.

Etter § 11 fjerde ledd skal vurderinga av dei forureiningsmessige ulempene vegast opp mot «de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre». Vi kjem her inn på ei samfunnsmessig vurdering av kva positive konsekvensar tiltaket har. På petroleumssida vil det vere omfattande positive konsekvensar i form av all den velferda dei norske petroleumsressursane tilfører Noreg mellom anna i form av sysselsetjing og busetjing i distrikta – og ikkje minst i form av enorme inntekter til staten. Omsynet til søkjaren sjølv vil også få vekt i petroleumsverksemda på grunn av dei store investeringane som er gjorde på førehand.

Ei særleg problemstilling er her at forureiningskonsesjonen i samband med oppstarten av sjølve drifta av feltet, blir gitt på eit seint tidspunkt i prosessen. Konsesjonane blir ikkje gitt i samband med godkjenninga av PUD, men mykje nærmare produksjonsstart på feltet. Dette gjer at det er gjort tunge investeringar og innrettingar nettopp etter ein godkjend utbyggingsplan. Dersom desse investeringane går til spille som følgje av eit negativt vedtak om konsesjon til forureining, vil dette vere eit moment forureiningsstyresmaktene må leggje vekt på i avveginga. Til dette kjem at mange av omsyna i samband med petroleumsverksemda allereie er vurderte av petroleumsstyresmaktene ved opninga av området, ved

---

<sup>198</sup> Sjå nærare i Miljø 2005 og Fakta 2006 s. 57 flg.

<sup>199</sup> Sjå t.d. St.meld. nr. 8 (2005-2006) s. 8.

tildeling av utvinningsløyvet og godkjenning av PUD. Det kan dermed bli ei spenning mellom kva som er ferdigvurdert av petroleumsstyresmaktene og kva forureiningsstyresmaktene kan vurdere på ny. Dette kjem eg attende til nedanfor i pkt. 5.6 og eg gjer ei vurdering av systemet i pkt. 5.7.

Ved så omfattande verksemder som petroleumsverksemnda er, må dei breiare samfunnsomsyna få ein stor plass i vurderingane. Dei samfunnsmessige føremonnene verksemnda fører med seg, må bli trekt inn i vurderinga på ein grundig måte. I førearbeida er det sagt:

«Vanligvis vil en søknad om tillatelse etter forurensningsloven bli bedømt ut fra rene forurensningshensyn. I enkelte saker kan det likevel gi et skjevt resultat om søknaden bare blir vurdert ut fra hvilke forurensninger tiltaket kan medføre. Det kan være at tiltaket har så stor samfunnsmessig betydning at det bør tillates selv om det vil føre til større forurensninger enn det som ellers kan godtas. Men også for samfunnsviktige tiltak går det en grense for hvor store forurensninger en kan akseptere.»<sup>200</sup>

For jamne utslepp på sokkelen blir det nok dermed feil med eit snevert skjøn der berre dei forureiningsmessige konsekvensane blir vurderte. Ein må ta med i rekninga dei positive konsekvensane petroleumsverksemnda har når ein vurderer om det er tilrådeleg å godkjenne slike utslepp. Det er likevel viktig å merke seg korleis førearbeida presiserer at det sjølv for samfunnsviktige tiltak vil vere grenser for kor store forureiningar vi kan akseptere.

Føresegna i § 11 må sjåast i samanheng med § 2. Her vert det sett opp retningsliner for skjønnet. I § 2 nr. 3 blir det sagt at ein for å unngå og avgrense forureining og avfallsproblem skal ta «utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater». Dette er ei lovfesting av det generelle miljørettslege

---

<sup>200</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 26.

prinsippet om at best tilgjengeleg teknologi<sup>201</sup> skal nyttast (BAT<sup>202</sup>). Føresegna i § 2 nr. 3 rettar seg først og fremst til skjønnsutøvinga frå styresmaktene. I rammeforskrifta § 9 andre ledd er dette BAT-kravet presisert.<sup>203</sup> Her er kravet også retta direkte mot den som er ansvarleg for petroleumsverksemda:

«Ved reduksjon av risiko skal den ansvarlige velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og fremtidig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås.»

Poenget er at ein til ei kvar tid må ta i bruk den reinseteknologien som er best for å hindre forureining. I vurderinga av kva som er best, kan ein også leggje vekt på kor mykje denne teknologien kostar sett i forhold til kva effekt han har.

Etter forurl. § 2 nr. 1 tredje punktum, skal lova nyttast «for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold». Dette er å sjå på som ei presisering av føremålet i § 1 om at lova skal sikre ein «forsvarleg miljøkvalitet». Etter denne presiseringa skal styresmaktene altså ta økonomiske omsyn ved vurderingane.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Sjå om prinsippet generelt i Backer 2002, s. 68.

<sup>202</sup> «Best Available Techniques».

<sup>203</sup> Forskrift om helse miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften).

<sup>204</sup> Bugge er kritisk til den lovtekniske løysinga som her er valt, fordi regelen om at det skal takast økonomiske omsyn vert knytt til omgrepet «tilfredsstillende miljøkvalitet». Sjå Bugge 2006 s. 168.

BAT er også definert i EU-rettslege reglar Noreg er bunde av. Forurl. § 2 må utfyllast av IPPC-direktivet<sup>205</sup> slik at vi må tolke forureiningslova i samsvar med direktivet for dei verksemdene det gjeld for. Direktivet er gjennomført i forureiningsforskrifta kap. 36. Som ein konsekvens av EØS-lova<sup>206</sup> § 2, får denne forskrifta forrang framfor andre lover og forskrifter på dei områda direktivet regulerer. IPPC-direktivet presiserer BAT-prinsippet på ein måte som nok stiller strengare krav enn det som følgjer av forurl. § 2 nr. 3.<sup>207</sup> Eg kjem attende til IPPC-direktivet i avsnitt 5.4 nedanfor.

Når det dreier seg om store uslipp – slik det gjer der forureiningsstyresmaktene vurderer utslepp frå ein gassturbin – vil ein måtte foreta ei samansett og omfattande vurdering der ein legg vekt på føremonnene og ulempene både på kort og lang sikt.<sup>208</sup> Desse vil nemleg kunne stille seg forskjellig ut frå kva tidsperspektiv vi vurderer dei ut frå. Store utslepp av klimagassar reknar vi med vil kunne påverke det globale klimaet på lang sikt. Dette er ein verdi det er vanskeleg å måle opp mot økonomiske gevinstar på kort sikt. Det er vidare slik at ein ved slike utslepp må sjå på ein større samanheng; ein må vurdere mengda av dei totale utsleppa frå fleire verksemdar, ikkje berre utsleppa frå søkjaren isolert. Kor alvorleg utsleppet er vil dermed kunne skilje seg avhengig av om ein ser det isolert eller om ein tek breiare omsyn inn i vurderinga. Ikkje minst vil det kunne spele ei rolle for petroleumswerksemd at det ved opning av verksemd i eit område vil bli aktuelt med fleire utbyggingar slik at det er pårekeleg med

---

<sup>205</sup> Rådsdirektiv 96/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrensning av forurensning.

<sup>206</sup> Lov av 27. nov 1992 nr. 109.

<sup>207</sup> Jf. Backer 2002, s. 227.

<sup>208</sup> Ot prp. nr. 11 (1979.-1980) s. 25.

fleire tilsvarande søknader i framtida. For slike tilfelle må ein i vurderinga av konsesjonen leggje vekt på korleis ein skal handsame den samla belastninga i området. For vurderingane i nordområda vil dette vere viktig. Her må vi rekne med fleire utbyggingar i tida som kjem, slik at ein ved konsesjonane må leggje til grunn den samla belastninga frå fleire felt. I førearbeida er det sagt at det i slike tilfelle unntaksvís kan vere aktuelt å avslå alle søknader om enkeltutslepp for å sikre lik behandling av søkjarane og for å motstå presset.<sup>209</sup> Dette vil vere ei så drastisk avgjerd ho på petroleumssektoren bør gjerast i samråd med OED, jf. Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91. Det er nok særleg med omsyn til utslepp til sjø dette er aktuelt, sidan det for utslepp av CO<sub>2</sub> i eit forureiningsperspektiv – pga den globale karakteren på CO<sub>2</sub>-problematikken – ikkje er viktig kvar utsleppa skjer.

## **5.4 IPPC-direktivet**

### **5.4.1 Innleiing**

Der IPPC-direktivet<sup>210</sup> gjeld, vil dette kome inn og gi reglar for korleis styresmaktene kan utøve skjønnet i samband med konsesjonstildelinga. Eg vil no gå litt nærare inn på kva plikter som følgjer av direktivet.

EUs IPPC-direktiv stiller opp krav til korleis styresmaktene skal behandle utslepp frå industri. Etter direktivet må ein bruke «best tilgjengeleg teknikk» på industrianlegga. Etter artikkel 4 skal medlemsstatane gjere det som er nødvendig for at «ingen nye anlegg settes i drift uten tillatelse i samsvar med dette direktiv». Vidare seier artikkel 5 at medlemsstatane skal gjere dei nødvendige

---

<sup>209</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 25.

<sup>210</sup> Integrated Pollution Prevention and Control, 96/61/EC.

tiltaka for at også etablert verksemd skal følgje krava i IPPC-direktivet:

«Medlemsstatene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre at vedkommende myndigheter, ved hjelp av tillatelser utstedt i samsvar med artikkel 6 og 8 eller på en hensiktsmessig måte ved å vurdere på nytt og om nødvendig ajourføre vilkårene, sørger for at eksisterende anlegg drives i samsvar med kravene i artikkel 3, 7, 9, 10 og 13 og artikkel 14 første og annet strekpunkt samt artikkel 15 nr. 2 senest åtte år etter datoen for gjennomføring av dette direktiv, uten at andre særskilte fellesskapsbestemmelser berøres.»

Dette har som konsekvens at også verksemd som er i gang, må innrette seg etter BAT-krava i IPPC-direktivet innan åtte år.<sup>211</sup>

IPPC-direktivet krev altså at BAT-prinsippet skal vere styrande for medlemsstatane. På bakgrunn av dette er det no sett i gang ein prosess i Noreg for å gjennomføre BAT-baserte grenser for NO<sub>x</sub>-uslepp på sokkelen for dei felte som allereie er etablert. Ved sidan av å oppfylle Noregs plikter etter IPPC-direktivet, vil dette også vere med på å tilfredsstillе NO<sub>x</sub>-pliktene Noreg har etter Gøteborgprotokollen.<sup>212</sup>

#### **5.4.2 Kvar gjeld IPPC-direktivet?**

IPPC-direktivet har som sakleg verkeområde dei typane verksemdar som er nemnd i vedlegg 1 til direktivet. Vedlegg 1 pkt. 1.1 seier at direktivet gjeld «[f]orbrenningsanlegg med en nominell termisk tilført effekt på mer enn 50 MW (1)». Dette gjer at utslépp frå energiproduksjon på sokkelen er omfatta av direktivet. Derimot

---

<sup>211</sup> Dette er bakgrunnen for dei reguleringane av utslépp av NO<sub>x</sub> som SFT har sett i verk for allereie etablert petroleumsverksemd.

<sup>212</sup> Protokollen om reduksjon av forsuring, overgjødsling og bakkenært ozon (Gøteborgprotokollen) vedteken 30. november 1999 under ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridande luftforureining.



er nok ikkje utslepp til sjø i samband med petroleumsverksemd omfatta. Petroleumsverksemd er nemleg ikkje teke inn som ein del av vedlegg 1 til direktivet. Dette gjer at BAT-vurderinga med omsyn til utslepp til sjø på sokkelen, må gjerast utelukkande etter forurl. § 2 nr. 3.<sup>215</sup>

Ein kunne kanskje også problematisere om energiproduksjon på sokkelen er omfatta av vedlegg 1 pkt. 1.1. Ein synsmåte kunne vere at pkt. 1.1. berre er meint å omfatte kraftverk som produserer straum for sal, ikkje energianlegg som berre sørgjer for energitilførsel på feltet. SFT har som nemnd i brev av 6. juni 2006 sendt ut varsel om fastsetjing av nye grenser for utslepp av NOx til luft knytt til energiproduksjonen på ei rekkje felt. I dette varselet er det lagt til grunn at IPPC-direktivet gjeld for desse spørsmåla. Eg meiner dette er rett måte å sjå det på, og går ikkje nærare inn på denne problemstillinga.

EØS-avtalen art. 126 nr. 1 seier at avtalen skal gjelde på «Kongerike Norges territorium». På bakgrunn av reglane i Havrettskonvensjonen<sup>214</sup> og territorialfarvannsloven<sup>215</sup> fører dette i utgangspunktet til ei avgrensing i geografisk verkeområde slik at avtalen ikkje gjeld utanfor territorialfarvatnet.<sup>216</sup> Det er ikkje klart korleis EØS-avtalen gjeld der verksemd på sokkelen har ei funksjonell tilknytning til den indre marknaden.<sup>217</sup> Det vil føre for langt for meg å gå inn desse problemstillingane i denne avhandlingsa. Eg nøyer meg med å vise til at IPPC-direktivet er implementert i forureiningslova gjennom forureiningsforskrifta kap. 36. Som vist, seier forurl. § 4 at lova skal gjelde på kontinental-sokkelen. Norsk lovgivar har late ein del EØS-reglar gjelde på sokkelen ut frå ei vurdering av kva som er rimeleg. Forureiningsforskrifta § 36-1 seier at kapitel 36 gjeld «behandling av saker som omfattes av forureiningsloven § 11, § 18 og § 29», men etter andre ledd innskrenka slik at §§ 36-8 og 36-9 bere gjeld verksemd oppreknna i vedlegg 1 (som tilsvarer den saklege avgrensinga eg tek opp ovanfor). I samband med innarbeidinga av direktivet i

---

<sup>215</sup> Men her kjem OSPAR-konvensjonen inn. I samarbeidet etter denne konvensjonen prøver ein å kome fram til felles mål og standarder.

<sup>214</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea – December 10, 1982.

<sup>215</sup> Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (27. juni 2003 nr. 57).

<sup>216</sup> Arnesen TfR 1994 s. 424 flg.

<sup>217</sup> Arnesen 1996 s. 81.

norsk lov, er det ikkje sagt noko i førearbeida om IPPC-direktivet skal gjelde på sokkelen.<sup>218</sup> Men når direktivet vert innarbeidd i ei lov som gjeld på sokkelen, er det naturleg å seie at direktivet også skal gjelde så langt noko anna ikkje er sagt. Eg meiner det må vere forsvarleg å konkludere med at reglane i IPPC-direktivet gjeld for verksemd på sokkelen, og legg dette til grunn i det følgjande. Dette er også i tråd med at SFT no har sett i verk reguleringar på sokkelen etter IPPC-direktivet.<sup>219</sup>

### 5.4.3 Kravet etter IPPC-direktivet

Når forureiningsstyresmaktene skal fastsetje utslppskrav for forbrenningsanlegg på sokkelen, krev IPPC-direktivet art. 3 første ledd bokstav a) at BAT blir lagt til grunn ved vurderingane. Anlegga må drivast med dei beste tilgjengelege teknikkane. BAT er definert i art 2 nr. 11 til

«det mest effektive og avanserte trinn i utviklingen av virksomhetsformene og deres driftsmetoder, som er uttrykk for om en teknikk i prinsippet er praktisk egnet som grunnlag for utslippsgrenseverdier med sikte på å forebygge og, dersom dette ikke er mulig, generelt begrense utslippene og innvirkningen på miljøet som helhet»

Etter art 9 nr. 4 er utgangspunktet at det skal setjast krav «uten at bruk av en særskilt teknikk eller teknologi påbys». Forureiningsstyresmaktene skal altså halde seg til å setje utslppskrav på bakgrunn av kva dei meiner er best tilgjengeleg teknologi, men utan å påleggje bruk av den aktuelle teknologien. Dermed blir det opp til operatøren å finne ut korleis han vil etterleve utslppskrava. Likevel er det sjølvsagt slik at utslppskrava som blir sette av forureiningsstyresmaktene blir styrande for kva teknologi forureinaren kan velje. Sett på spissen: Dersom det vert sett

---

<sup>218</sup> Ot. prp. nr. 59 (1998-1999).

<sup>219</sup> Jf. varsel til Statoil ASA av 6.6. 2006 om nye utslppskrav på Sleipnerfeltet – referanse: 2002/1167 405.0.

utsleppskrav som berre éin type teknologi kan tilfredsstillere, blir utsleppskravet reelt sett eit krav om bruk av denne typen teknologi.

Vurderinga av BAT etter IPPC-direktivet er tredelt slik at ein har definert både «teknikk», «tilgjengeleg» og «beste». «Teknikk» er definert: «både den brukte teknologi og måten anlegg konstrueres, bygges, vedlikeholdes, drives og utvikles på», jf. art. 2 nr. 11 andre ledd første strekpunkt. «Tilgjengeleg» er definert i art. 2. nr. 11 andre ledd andre strekpunkt:

«utviklet i en slik målestokk at de kan anvendes i den aktuelle industrielle sektor på økonomisk og teknisk mulige vilkår, idet det tas hensyn til kostnader og fordeler, uansett om teknikkene anvendes eller produseres i den berørte medlemsstat eller ikke, så lenge den driftsansvarlige har tilgang til teknikkene på rimelige vilkår»

«Beste» er definert: «mest effektive for å oppnå et høyt allment vernnivå for miljøet som helhet», jf. art. 2 nr. 11 andre ledd tredje strekpunkt.

Det er viktig å notere seg at på same måte som etter forurl. § 11, jf. § 2 nr. 3, skal vi etter IPPC-direktivet vege grada av effekt opp mot om det er økonomisk mogleg å ta teknikken i bruk. Her vil mykje av vurderinga liggje: Kva for økonomiske byrder kan vi krevje at tiltakshavaren skal ta på seg for å redusere forureininga? Av ordlyden i definisjonen av «tilgjengeleg», ser vi at det skal vurderast om teknikken innanfor «den relevante industrisektor» (mi uth.) er økonomisk gjennomførleg. Dette viser at vurderinga må gjerast ut frå ei heilskapleg vurdering av *sektoren totalt sett*, ikkje berre ut frå ei individuell vurdering av feltet det er søkt om konsesjon til. Denne synsmåten er også understreka av kommisjonen:

«The fact that costs and benefits are elements in the definition of BAT also means that BAT inevitably is a balance between different environmental impacts and associated costs. Therefore, techniques may very well be better than BAT in terms of their overall environmental performance or for one particular environmental aspect. [...]

The determination of BAT involves an *assessment of the estimated net costs of implementing a technique in relation to the environmental benefits achieved through its implementation*. A *second economic test* relates to whether the technique can be introduced *in the relevant sector* under economically viable conditions. *This affordability test can only be legitimately applied on a European sectoral [...] level, not to individual installations*. [I ein note til ordet «sectoral» vert det sagt at ««Sector» should be understood as a relatively high level of disaggregation, e.g. the sector producing chlorine and caustic soda rather than the whole chemical sector».] If the techniques are considered too expensive for the sector as a whole, then they are not BAT. However, by taking the sector and not the individual installation as a basis for this test, there can be no perverse effect whereby installations in a difficult financial situation *are allowed to continue to pollute because they cannot afford to take the required measures.*<sup>220</sup> (mine uth.)

Kommisjonen trekk altså fram at det etter definisjonen av BAT er to økonomiske vurderingar som skal gjerast. For det første skal det skje ei kostnad-nytte-vurdering; ei vurdering av teknikken målt opp mot miljøeffekten vi oppnår ved at teknikken blir brukt. Denne vurderinga skal gjerast på det spesifikke tiltaket, slik at effekten av ein teknikk kan variere på ulike område mellom anna ut frå korleis resipienten er. For våre spørsmål vil neppe denne vurderinga kunne slå særleg ulikt ut på ulike felt. Resipienten for utslepp til luft er jo den same uavhengig av kvar verksemda skjer.

For det andre skal BAT vurderast ut frå kva som er økonomisk mogleg på *sektornivå*. Det skal altså gjerast ei vurdering av kva som generelt sett er best tilgjengelege teknikkar for den aktuelle verk-

---

<sup>220</sup> Communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions, On the Road to Sustainable Production, Progress in implementing Council Directive 96/61 EC concerning integrated pollution prevention and control, s 14-15.

semdstypen. Dette får konsekvensar to vegar: For det første kan det føre til at eit felt som ikkje vil kunne drivast løysamt med bruk av dei beste reinsingsmetodane, rett og slett ikkje kan få løyve til å drive på ein rekningsssvarande måte; ein kan ikkje ta bedrifts-økonomiske omsyn der ein berre vurderer eitt konkret felt.<sup>221</sup> For det andre fører denne sektorvurderinga til at rettshavarar på felt som har store marginar, slik at dei kan drive rekningsssvarande med betre reinsemetodar enn det andre felt kan, ut frå ei BAT-vurdering isolert sett kan få godkjent reinseanlegg som er dårlegare enn reinseanlegg dei egentleg har økonomisk høve til å bruke. Vi kan då spørje om styresmaktene i slike tilfelle har rett til å setje strengare krav enn det som følgjer av ei BAT-vurdering etter IPPC-direktivet isolert sett.

Svaret må temmeleg opplagt vere at det er høve til å stille slike vilkår. Internrettsleg i Noreg følgjer dette av utgangspunktet om at forureining er forbode, og at styresmaktene kan nekte å gi løyve til forureining. Men også etter IPPC-direktivet må dette vere det klare resultatet.<sup>222</sup> Direktivet er eit minimumsdirektiv. I art 1 blir det sagt at føremålet med direktivet er å oppnå førebygging og avgrensing av forureining frå dei områda direktivet gjeld på. Av fortalen pkt. 8 går det også fram at direktivet har som bakgrunn føremålet med å førebyggje utslepp «overalt der det er praktisk mulig» og der det ikkje er mogleg «å minimere utslippene» for å oppnå eit heilskapleg vernenivå for miljøet. Dette tilseier at det ikkje bør vere mogleg å bruke direktivet som argument for å setje seg imot ei strengare

---

<sup>221</sup> Jf. ei førebels upublisert studentavhandling om verknaden IPPC-direktivet har på norsk rett, der Eldbjørg H. Martinsen er komen til denne konklusjonen.

<sup>222</sup> Jf. Bugge 1999 s. 344.

regulering enn det som er BAT etter IPPC-direktivet isolert.<sup>223</sup> Etter tilhøva kan truleg også avveginga etter forurl. § 11 fjerde ledd jf. § 2 føre til at forureiningsstyremaktene *pliktar* å setje strengare krav enn BAT etter IPPC-direktivet.

Konklusjonen må bli at det er høve til å gjere strengare vurderingar enn det som følgjer av BAT. Dette har særleg verdi for dei felta der det er økonomisk mogleg med vesentleg dyrare og betre reinseteknologi enn det som følgjer av ei BAT-vurdering på sektornivå. Styremaktene kan då ikkje bli møtt med at BAT-vurderinga etter IPPC-direktivet godtek mindre kostnadskrevjande reinsing.<sup>224</sup>

## 5.5 Kort om vilkår for forureiningskonsesjonen

### 5.5.1 Generelt om vilkår etter forureiningslova

I praksis er nok det viktigaste verktøyet for forureiningsstyremaktene i samband med konsesjonen at det er høve til å setje vilkår til løyvet.<sup>225</sup> Vilkåra vil gjerne vere i form av maksimale mengder av utslepp (t.d. maksimale CO<sub>2</sub>- eller NO<sub>x</sub>-utslepp i tonn) eller maksimale konsentrasjonar av giftstoff, kjemikaliar og borekaks. Slike vilkår er i realiteten meir å rekne som rammer for konsesjonen.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> Jf. også ei fråsegn frå Justisdepartementets lovavdeling - JDLov- 2000-7795, 15. mai 2000 der det same blir lagt til grunn.

<sup>224</sup> Også etter art. 10 i IPPC-direktivet er det opning for å setje strengare vilkår enn det som følgjer av BAT: «Dersom en miljøstandard gjør det nødvendig med strengere vilkår enn dem som kan oppnås ved bruk av de beste tilgjengelige teknikker, skal det særlig fastsettes utfyllende vilkår i tillatelsen uten at det berører andre tiltak som kan treffes for å oppfylle miljøstandardene.»

<sup>225</sup> Jf. Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 27.

<sup>226</sup> Jf. Backer 2002 s. 230.

Men også andre typar vilkår, som krav om forskning på skadeverknader av forureininga, utvikling av ny teknologi eller vilkår om tredjemannsoppfylling, kan vere aktuelle.

Heimelen for å setje vilkår har forureiningsstyresmaktene i forurl. §§ 16-17. For verksemd som er omfatta av IPPC-direktivet, er denne heimelen supplert av forureiningsforskrifta § 36-9. Av forurl. § 16 første ledd første punktum, går det fram at det i løyve etter lova eller forskrifter i medhald av lova kan «settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer». I andre punktum er det gitt døme, slik at det «herunder [kan] fastsettes vilkår om beskyttelses- og rensetiltak, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid».

Vi må også supplere føresegnene i lova med den alminnelege forvaltningsrettslege vilkårs læra. Denne læra er eg inne på i kap. 3.4.3.<sup>227</sup> Dei grunnleggjande problemstillingane vil vere temmeleg like. Supplering med den alminnelege vilkårs læra kan nok føre til at § 16 må tolkast noko innskrenkande, men også i nokre tilfelle til ein utvida rett til å stille vilkår.<sup>228</sup> I samband med dette skriv Bugge:

«Den alminnelige vilkårs læren supplerer § 16 også på en annen måte: Selv om et vilkår ligger innenfor ordlyden til § 16, kan det ikke godtas hvis det er uforholdsmessig tyngende. Her står vi ved et vanskelig skjønnstema, og det må forstås og anvendes riktig i vår sammenheng. I og med at forurensning i utgangspunktet er forbudt, har ingen som vil starte en forurensende virksomhet, krav på å få tillatelse til forurensning. Som nevnt er det de politiske myndighetene som bestemmer ambisjonsnivået i miljøpolitikken. Følgelig må vilkår som gjelder selve forurensningen – selv vilkår som gjør en

---

<sup>227</sup> For området IPPC-direktivet gjeld på, vil det EF-rettslege proporsjonalitetsprinsippet kome inn på same måte som eg skildrar ovanfor i kap. 3.4.4. Eg avgrensar meg her til å vise til denne vurderinga.

<sup>228</sup> Jf. Backer 2002 s. 231.

virksomhet ulønnsom eller praktisk umulig – godtas hvis de er i tråd med politikken. I stedet må spørsmålet stilles om vilkåret er uforholdsmessig tyngende *i forhold til det som ønskes oppnådd*. Vilkaåret kan være uforholdsmessig enten i forhold til det miljømålet som er satt på vedkommende felt, eller fordi kostnadene er uforholdsmessige i forhold til den miljømessige virkningen av vilkaåret.»<sup>229</sup>

Dersom det vert sett vilkår til konsesjonen som ikkje stemmer overens med den tidlegare godkjente utbyggingsplanen, kan vilkåra fort bli så kostnadskrevjande at det blir spørsmål om dei står i mishøve til den effekten dei har.

Første problemstilling er kva vilkår ein kan setje direkte etter ordlyden i § 16. Bugge skriv på generelt grunnlag at det er liten grunn til å tolke ordlyden strengt.<sup>230</sup> Ein kan spørje om dette vil skilje seg på petroleumssektoren. Eit særleg omsyn er, som eg kjem inn på i avsnitt 5.6, at det er gjort vedtak etter petroleumslova som dreier seg om liknande spørsmål som dei forureiningsstyresmaktene skal vurdere.

Verknaden av forureining er avhengig av resipienten; stad, tid, kva tidspunkt drifta skjer på osv. Der slike tilhøve har noko å seie for kva skader forureininga fører med seg, er det klart at det er høve til å setje vilkår som tek omsyn til dette. Om det viser seg at bruk av eit kjemikalie kan ha innverknad på fiskeyngel som er i området rundt eit felt på ei bestemt tid av året, er det høve til å setje vilkår i konsesjonen om at dette kjemikaliet ikkje vert brukt i det aktuelle tidsrommet.

Ei eiga problemstilling er om forureiningsstyresmaktene berre skal setje krav, og la det vere opp til tiltakshavaren å finne ut korleis han skal etterleve krava, eller om dei også kan spesifisere

---

<sup>229</sup> Bugge 2006, s. 177-178.

<sup>230</sup> Bugge 1999s. 345.



korleis han konkret skal tilfredsstillе krava.<sup>251</sup> Her kjem vi inn på spørsmålet om ei vurdering av kva som er best tilgjengeleg teknologi (BAT).

Om problemstillinga er det i utgreinga i forkant av lova uttalt:

«Samlet sett mener departementet – slik det er gjort rede for i St. meld. nr. 44 kap 3.2.7 og 4.2.2 – at de enkelte bedrifter i betydelig grad bør medvirke til valg av teknologi for å redusere forurensningene, men at dette ikke bør utelukke at det i konsesjonene settes vilkår om hvilken teknologi som skal nyttес.»<sup>252</sup>

Også i Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) på s. 27 blir det uttalt at det er heimel for å spesifisere tiltaka dersom det er nødvendig. Men samstundes er det klart at ein bør vere varsam, særleg dersom operatøren sjølv har dei beste føresetnadene for å vurdere kva tiltak som er best. Som vist i pkt. 5.4.3 ovanfor, er det i IPPC-direktivet sagt at det ikkje skal stillast krav om bestemte typar teknologi. Men det er her eit viktig poeng at eit strengt krav i realiteten kan innebere eit krav om ein bestemt type teknologi der det berre er ein type som oppfyllar kravet. Eit argument for at styresmaktene bør halde set til å setje utsleppskrav, er at dette er meir fleksibelt for konsesjonæren der den teknologiske utviklinga går raskt framover. Konsesjonæren kan då skifte ut teknologien med rimelegare og meir effektiv teknologi så snart denne finst, utan at det er nødvendig med eit nytt vedtak frå styresmaktene om at denne teknologien blir akseptert.

---

<sup>251</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 27 andre spalte.

<sup>252</sup> Utkast til Lov om vern mot forurensning og om forsøpling med motiver – en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977, s. 43.

## 5.5.2 Særleg om vilkår om tredjemannsoppfylling

Eit særleg spørsmål er i kor stor grad det kan setjast vilkår etter forul. § 16 om at operatøren sørgjer for at tredjemann reduserer utslepp for at operatøren sjølv skal kunne gjere utslepp. Eit døme er om ein i samband med utsleppsløyve på sokkelen set som krav at operatøren sørgjer for reduserte utslepp frå t.d. skipstrafikk; stader der det er lettare – mindre kostnadskrevjande – å redusere utsleppa enn på plattforma.

I ei fråsegn frå lovavdelinga vert det med omsyn til NOx-utslepp sagt at forureiningslova kan gi heimel for å setje krav om utslepps-reduksjonar andre stader *i tillegg til* BAT-krav.<sup>233</sup> Men det kan ikkje stillast tredjemannskrav *i staden for* BAT-krav.<sup>234</sup> Etter synet til lovavdelinga, er det ein «nødvendig og helt avgjørende forutsetning for at en tredjemannsløsning skal kunne være innenfor forurensningslovens rammer» at krava blir stilt *utover* det som følgjer av BAT.<sup>235</sup>

Det kan også vere aktuelt å setje krav om at konsesjonæren skal motvirke anna forureining som han sjølv driv. Om dette seier Backer:

«Helt klart er det at det kan settes vilkår for å motvirke annen forurensning enn den omsøkte fra samme virksomhet, eller forurensning fra andre virksomheter som søkeren driver.[i ein note viser Backer her til Bugge 1999 s 347 om reduksjon av industriutslipp i Grenlandsområde som vilkår for konsesjon til de petrokjemiske anlegg på Rafnes(Norsk Hydro AS og Saga Petrokjemi AS).»<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> Fråsegn 15. mai 2000, JDLOV-2000-7795.

<sup>234</sup> Sjå også Gauslaa i Kritisk Jus 2000 s. 33 på s. 40.

<sup>235</sup> Fråsegn 15. mai 2000, JDLOV-2000-7795 s. 2.

<sup>236</sup> Backer 2002 s. 231.

Aktuelle vilkårstypar i denne retning for petroleumsverksemda, vil vere å krevje at rettshavaren sørgjer for å senke utsleppa frå suply-båtane som skal betene feltet.

### 5.5.3 Vilkår om bruk og utvikling av ny teknologi

Dersom ein trass i stor grad av forureining kjem til at ei verksemd må få konsesjon fordi føremonnene med verksemda elles er så store for samfunnet, er det viktig å sørgje for at forureininga blir avgrensa eller fjerna så raskt det er teknisk mogleg. Av den grunn vil det vere naturleg å setje vilkår om at det blir sett i verk tiltak så snart det er utvikla betre metodar for reinsing, eller vilkår om at tiltakshavaren skal forske fram nye løysingar. Dette er mellom anna aktuelt i samband med løyve til gasskraftverk, og det må vere særskildt aktuelt i samband med petroleumsverksemd. I konsesjonen til kraftvarmeverk på Mongstad, som vart tildelt 12. oktober 2006 av Miljøvern-departementet, er det t.d. gitt løyve til utslipp av 1 300 000 tonn CO<sub>2</sub> per år, men med vilkår om etablering av «fullskala CO<sub>2</sub>-håndtering fra kraftvarmeverket innen utløpet av 2014».<sup>237</sup> Vidare i konsesjonen er det sett spesifikke vilkår om korleis arbeidet med utvikling og tilrettelegging av teknologien skal skje.<sup>238</sup> Tilsvarande vilkår må det opplagt vere høve til å setje for utslepp på sokkelen.

For petroleumsverksemda er ei rekkje krav om oppfølging frå konsesjonæren slått fast i forskrifter. Mellom anna av forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskrifta), går det fram krav til operatøren. I kapittel X-I i aktivitets-

---

<sup>237</sup> <http://odin.dep.no/md/norsk/tema/klima/022001-110097/dok-bn.html>.

<sup>238</sup> I tillegg er det inngått ein «gjennomføringsavtale» mellom Statoil og staten ved Olje- og energidepartementet om korleis mange av desse vilkåra skal gjennomførast. Etter denne avtalen er staten også pliktig til å bidra økonomisk for å gjennomføre vilkåra.

forskrifta er det gitt reglar om overvaking av det ytre miljø, slik at operatøren skal samarbeide om slik overvaking. Også i kapittel X-II er det gitt fleire reglar som generelt pålegg operatøren plikter til å følgje opp miljøproblem. Etter § 56 a er det krav om økotoxikologisk testing av kjemikalier som blir brukte eller sleppte ut frå petroleumsverksemda. Operatøren skal kategorisere kjemikaliane ut frå eigenskapane til stoffa (§ 56 b). Etter § 56 c skal operatøren gjennomføre heilskaplege vurderingar av kva miljøskade kjemikaliane kan ha potensiale til. Etter andre ledd skal han ha særlege planar for korleis kjemikaliane kan skiftast ut, og desse planane skal det årleg rapporterast om til SFT. Vidare er det i § 56 c ei føresegn som pålegg operatøren med jamne mellomrom å gjere heilskaplege vurderingar av kva potensial ulike kjemikalier har for miljøskadar.

Tilsvarande forskriftsreglar er det ikkje for problematikken med utslepp til luft. Her kan det derfor bli aktuelt å setje vilkår om liknande testar i samband med konsesjonen. Det er ein klar føresetnad i førearbeida til forureiningslova at det skal vere høve til å setje denne typen vilkår:

«Det kan komme på tale å pålegge bedriften å forestå eller delta i utvikling av nytt renseutstyr, eller av modifikasjoner og justeringer i produksjonsprosessen som kan føre til mindre forurensnings- og avfallsproblemer. [...]

Å gi pålegg om forsknings- og utviklingsarbeid til den enkelte bedrift alene, vil først og fremst være aktuelt dersom den selv disponerer de nødvendige ressurser i form av en kvalifisert forsknings- eller utviklingsavdeling.»<sup>259</sup>

Det er vanskeleg å seie kvar grensa skal gå for kor omfattande forskning ein kan påleggje ein operatør å stå for. På petroleumssektoren er det i alle tilfelle klart at det er industrien sjølv som i stor grad sit med nøkkelen til å utvikle nye reinsemetodar eller teknikk-

---

<sup>259</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 28.

kar som reduserer utsleppa. Mykje taler derfor for at ein kan gå langt i å setje denne typen vilkår, i stor grad etter same norm som dei reglane som er fastsette i forskriftene om oppfølging av utsleppa til sjø.

#### **5.5.4 Grensene for kva vilkår ein kan setje**

Kva grenser er det så for kva vilkår forureiningsstyresmaktene kan setje? Hovudsakleg vert skrankane sett av føremålet med lova. Men i tillegg kjem det alminnelege prinsippet om at eit vilkår ikkje kan vere uproporsjonalt.

Kjernen i vurderinga er kor alvorleg forureininga er, kor sterkt vilkåret reduserer forureininga og kor tyngande vilkåret er sett i forhold til effekten. I førearbeida til forureiningslova vert det i samband med heimelen til vilkår understreka:

«Generelt vil departementet imidlertid understreke at kravet om forholdsmessighet mellom mål og midler bare vil sette grenser for vilkårene i mer ekstreme tilfelle.»<sup>240</sup> (mi uth.)

At det er høve til å setje strenge vilkår, må etter dette vere klart.

Spørsmålet om kor byrdefulle vilkår som kan setjast, er eit spørsmål om det er uproporsjonalt i forhold til det ein ønskjer å oppnå. Som Bugge skriv, kan vilkåret vere «uforholdsmessig enten i forhold til det miljømålet som er satt på vedkommende felt, eller fordi kostnadene er uforholdsmessige i forhold til den miljømessige virkningen av vilkåret.»<sup>241</sup> På petroleumssektoren vil det viktige spørsmålet vere å sjå vilkåra opp mot nullutsleppsmåla som er sett.<sup>242</sup> Dette må vurderast opp mot kostnadseffektiviteten av dei aktuelle utsleppskrava.

---

<sup>240</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 28-29.

<sup>241</sup> Bugge 2006, s. 177-178.

<sup>242</sup> Jf. Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997)

Vurderingane vil vere temmeleg like vurderinga av kva som er uproporsjonalt ved vilkårssetjing for godkjenning av PUD. På området der IPPC-direktivet gjeld, vil vilkårlæra dessutan bli supplert av det EF-rettslege proporsjonalitetsprinsippet på tilsvarende måte som eg skildra i avsnitt 3.4.4. For vurderinga av kor byrdefulle vilkåra kan vere, viser eg derfor i hovudsak tilbake til den utgreiinga eg gjorde om den alminnelege vilkårlæra i avsnitt 3.4.3 og om det EF-rettslege proporsjonalitetsprinsippet i avsnitt 3.4.4 ovanfor.

## **5.6 Tilhøvet mellom løyva etter petroleumslova og konsesjon etter forureiningslova**

### **5.6.1 Innleiing**

Eg har vore inne på problemstillinga med at det er gitt løyve frå petroleumsstyresmaktene tidlegare i prosessen, og at desse løyva er innom liknande vurderingar som dei forureiningsstyresmaktene skal gjere ved konsesjonsvurderinga. Ei problemstilling som då oppstår, er om dei løyva og godkjenningane som er gitt tidlegare i prosessen set opp skrankar for vurderingane til forureiningsstyresmaktene.

Eg vil ta opp to variantar av problemstillinga. Først tek eg opp spørsmålet om dei konseptvala som er gjorde i godkjenninga av PUD er bindande for vurderingane forureiningsstyresmaktene skal gjere på tidspunktet for konsesjon etter forureiningslova. Dette drøftar eg i avsnitt 5.6.2. I avsnitt 5.6.3 tek eg opp om vurderingane som er gjorde ved tildelinga av løyve etter forureiningslova snevrar inn kva *omsyn* forureiningsstyresmaktene kan leggje vekt på i konsesjonsvurderinga etter forureiningslova. Eg tek spesifikt opp om ansvarsdelinga i forurl. § 4 fører til at omsynet til *fare for* forureining er utanfor det forureiningsstyresmaktene har høve til å leggje vekt på.

## 5.6.2 Er konseptvalet som blir gjort ved godkjenning av PUD bindande for forureiningsstyresmaktene?

No skal eg drøfte om konseptvalet som er gjort i samband med godkjenninga av PUD er bindande for forureiningsstyresmaktene. I petroleumskonsesjonssystemet vert det etter petrol. § 4-2 lagt fram ein plan for utbygging og drift.<sup>243</sup> Her er det også konsekvensutgreidd kva innverknad utbygginga vil få på ulike nivå. Mellom anna vert det lagt fram ein plan for korleis feltet skal få den energien det treng for å gjere sine operasjonar. Planen inneheld også vurderingane som er gjorde av korleis feltet skal utbyggjast med omsyn til korleis produsert vatn skal bli reinsa, korleis ein vil hindre utslepp av borekaks osb. Vi kan i det heile seie at *konseptvalet* er gjort når utbyggingsplanen er godkjend. Som vist i kap 2.3.5, blir det samtykt til godkjenning av PUD frå anten Stortinget eller Kongen i statsråd. Når eit konseptval blir behandla av dei øvste statsorgana kan vi spørje om ikkje dette gir rettshavaren grunn til å ha rettmessige forventningar om at dette også blir godkjend frå styresmakter som kjem inn seinare.

For å bruke ei konkret sak som illustrasjon for problemstillinga vil eg trekkje fram St. prp. nr. 30 (2005-2006) – Utbygging, anlegg og drift av Tyrihans. På s. 5 i proposisjonen er spørsmålet om miljømessige konsekvensar av utbygginga teke opp. Her kjem det fram mykje om kva typar utslepp til luft og sjø som vil følgje av ei utbygging av Tyrihans. Det går fram at dei «årlige utslipp til luft som følge av produksjonen fra Tyrihans er beregnet til 93 000 tonn Co2 og 140 tonn NOx per år, regnet som årlig gjennomsnitt for produksjonsperioden 2009-2025».<sup>244</sup> Ein er altså allereie på dette stadiet heilt klare på at det vil skje store utslepp til luft. Det går

---

<sup>243</sup> Sjå kap. 3.3.

<sup>244</sup> St. prp. nr. 30 (2005-2006) s. 5.

vidare fram at ein på Kristin-plattformen vil dekkje det auka kraftbehovet «ved å utnytte de eksisterende gassturbinene mer optimalt enn i dag, samt økt bruk av dieselmotorer for bruk av nødstrømsaggregat».<sup>245</sup> Styresmaktene er altså i det vesentlege klare over kva utslepp drift etter den aktuelle utbyggingsmåten vil innebere på tidspunktet for godkjenning av PUD. Gjennom utbyggingsplanen får vi detaljerte opplysningar om kor stort kraftbehovet er og korleis dette vil bli dekt.

Om utslepp til sjø blir det mellom anna sagt:

«Produksjon av Tyrihans-ressursene vil medføre utslipp til sjø i borefasen og i driftsfasen. I forbindelse med boring av brønner, vil det være utslipp av borekaks og boreslam på feltet. [...]»<sup>246</sup>

Også aktuelle utslepp til sjø vert ein altså informert om på øvste politiske hald før det blir samtykt til godkjenning av planen. I ei høyringsfråsegn uttrykkjer SFT skepsis til utbyggingsplanen ut frå miljøomsyn, særleg på bakgrunn av om det er teke tilstrekkeleg omsyn til nullutslippsmåla.<sup>247</sup> Avslutningsvis i høyringsfråsegna seier SFT at det vil «vurdere dette nærmere når det søkes om tillatelse til virksamhet etter forurensingsloven.» I kommentaren frå OED til høyringsfråsegna frå SFT, blir det sagt:

«Utbygger understreker at en har lagt til grunn at det i nullutslippsarbeidet har vært en felles forståelse mellom myndighetene og industrien at selv om det skal legges til grunn en føre-var-holdning når det gjelder miljøkonsekvenser av utslipp, så må det *av samfunnsmessige årsaker også tas hensyn til kostnads-effektivitet*. [...] Det er på denne bakgrunn prosjektet har besluttet å gå for den alternative løsningen med to-trinns rensing av produsert

---

<sup>245</sup> St. prp. nr. 30 (2005-2006) s. 5.

<sup>246</sup> St. prp. nr. 30 (2005-2006) s. 5.

<sup>247</sup> St. prp. nr. 30 (2005-2006) s. 7.



vann. *Departementet støtter denne vurderingen fra utbygger..»*<sup>248</sup> (mi uth.)

Frå SFT blir det altså sagt at det vil bli vurdert om dei godkjenner dei aktuelle utsleppa, medan OED meiner det – om dei legg til grunn breiare samfunnsmessige vurderingar – er tilrådeleg med det systemet utbyggjaren søkjer om å få godkjent. I realiteten er dei vurderingane OED her gjer, mange av dei same vurderingane som skal gjerast etter forureiningslova; nemleg å setje forureininga opp mot dei føremonnene og ulempene som tiltaket vil føre med seg. Med samtykke frå Stortinget eller Kongen i statsråd, godkjenner altså OED ein plan der ein har gjort mange av dei same vurderingane som det SFT etter lova skal gjere. Og ved denne godkjenninga er dei kjende med eventuelle innvendingar forureiningsstyresmaktene kjem med i høyringsrunden. Såleis vert det gjort eit politisk vedtak der ein tek eit medvite val om utbyggingsløyisingar der ein har vurdert miljøulempene opp mot andre omsyn, som sysselsetjing, ressursutnytting osv.

Som nemnt i kap 3.3.3 er det i petrl. § 4-2 femte ledd ein regel om at «vesentlige kontraktsmessige forpliktelser» ikkje må bli inngått før PUD er godkjend med mindre departementet samtykkjer i dette. Bakgrunnen for regelen er at styresmaktene ikkje reelt sett skal bli bundne til å godkjenne utbyggingsløyisingar fordi retts-havaren allereie har inngått kontraktar. Dette viser at ein i lov-givinga har vore opptekne av at investeringar og inngåtte kontraktar ikkje skal binde opp styresmaktene før dei vurderer utbyggingsløyisingane. Tilsvarande vurderingar har ikkje lovgivar teke med i rekninga ved utforminga av konsesjon etter forureinings-lova på petroleumssektoren. Her kjem nemleg denne problematik-ken heilt på spissen. Konsesjon etter forureiningslova i samband

---

<sup>248</sup> St. prp. nr. 30 (2005-2006) s. 7.

med oppstart av feltet, blir gitt langt seinare enn godkjenninga av PUD. Gjerne først når den aktuelle utbygginga er ferdigstilt.<sup>249</sup>

Kjernevurderinga forureiningsstyresmaktene skal gjere, er om den aktuelle jamlege forureininga er tilrådeleg slik at dei kan gi løyve til ho etter forurl. § 11. Problemstillinga er no om dei vurderingane som er gjorde i samband med godkjenning av PUD – konseptvalet – legg føringar på kva vedtak forureiningsstyresmaktene kan gjere etter forurl. § 11 jf. § 16.

Etter ordlyden i § 11 har forureiningsstyresmaktene den formelle heimelen i orden til å gjere ei fullstendig vurdering også ved konsesjonsvurderinga på petroleumssektoren. Det går ikkje fram noko av ordlyden som skulle tilseie at vurderingane forureiningsstyresmaktene skal gjere, vert oppbundne av den godkjente utbyggingsplanen. Etter ordlyden ser det ut til at dei i prinsippet har heimel til å avslå konsesjon blankt eller setje vilkår som gjer det ugjennomførleg med rekningsvarande drift sjølv om dei nødvendige løyva er gitt av petroleumsstyresmaktene.

I førearbeida er det utsegner som likevel kan tale for ei innskrenking i kompetansen også her. I samband med kompetansefordelinga etter forureiningslova § 4, tek førearbeida nemleg opp problemstillinga med at forureiningsstyresmaktene får sær stor makt i samband med vurderinga av forureininga. Det vert teke opp at det der reinseteknologien ikkje er god nok, kan vere aktuelt å setje grenser for dei totale usleppa.. Så blir det sagt:

«Det vil være avgjørelser av meget vidtrekkende økonomisk betydning som *ikke kan avgjøres av forurensningsmyndighetene på egen hånd*, men hvor Olje- og energidepartementet må trekkes inn, *selvom forurensningsloven gir den formelle hjemmel.*»<sup>250</sup> (mi uth.)

---

<sup>249</sup> Dette har eg fått opplyst frå SFT.

<sup>250</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.

Dette kunne tyde på at forureiningsstyresmaktene ikkje er så fristilte i vurderingane som det ein elles kunne tenkje ut frå heimelen i lova. Lovgivar ser ut til å setje opp ein føresetnad om at dersom forureiningsstyresmaktene skal setje utleppskrav som kan gå ut over det økonomiske grunnlaget for drift, må dette skje i samråd med petroleumsstyresmaktene.

Utsegna er nok i første rekkje å sjå på som ei vurdering av at OED bør bli konsultert, slik at vi kan sjå det som ein saksbehandlingsregel at OED må vere med i vurderinga. Den formelle heimelen er jo framleis forureiningslova med forureiningsstyresmaktene som kompetent organ. Men når det kjem til vektinga av omsyn, meiner eg utsegna har verdi. At lovgivar meiner OED må trekkjast med i desse vurderingane, er eit argument for at tidlegare gitte løyve må vere eit tungtvegande omsyn ved forvaltningsskjønet forureiningsstyresmaktene skal foreta i samband med ei konsesjonsbehandling, slik at rettane søkaren har etter utvinningsløyvet og den godkjente utbyggingsplanen må trekkjast inn i vurderinga. Dette blir også støtta opp av andre utsegner i førearbeida. I samband med vurderinga av kva omsyn forureiningsstyresmaktene kan leggje vekt på i konsesjonsvurderinga, blir det sagt at «hvis tillatelse blir gitt etter en annen lov, kan det tenkes at disse hensynene er så sterke at de bør veie opp for forurensningsmessige ulemper som ellers ville ha ført til avslag etter forurensningsloven.»<sup>251</sup> Dette er ei viktig vurdering. Her viser lovgivar nemleg at omsynet til tidlegare vedtak – eller meir presist, omsyna bak dei tidlegare vedtaka – kan gjere at sjølv tiltak som elles er utilrådelege etter forureiningslova likevel bør få konsesjon. Det kan såleis vere eit viktig moment for forureiningsstyresmaktene at søkjaren har fått utvinningsløyve og godkjent utbyggingsplan etter petroleumslova. Men avgjerande er det nok ikkje. Meiner

---

<sup>251</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 26.

forureiningsstyresmaktene at ei jamleg forureining det er søkt om konsesjon til er utilrådeleg, har dei heimel til å avslå søknaden. At utbygginga tidlegare er godkjend i samband med PUD, kan ikkje endre dette standpunktet.

Det er også eit viktig poeng at det kan ha gått lang tid frå godkjenning av PUD til konsesjonsvurderinga etter forureiningslova. Den tekniske utviklinga og erfaringar som er gjorde, kan dermed gjere at det er nødvendig med heilt andre løysingar enn dei som vart godkjende i samband med PUD.<sup>252</sup> Også dette er med på å underbygge at forureiningsstyresmaktene bør stå formelt fritt i sine vurderingar.

Etter dette konkluderer eg med at forureiningsstyresmaktene *formelt sett* ikkje er bundne av godkjenninga av PUD i vurderingane av om dei skal gi konsesjon til jamlege forureiningar. Dei kan i prinsippet avslå utsleppsløyve eller setje strengare krav enn det rettshavaren har innretta seg på etter godkjenninga av PUD. Resultatmessig er dermed ikkje forureiningsstyresmaktene bundne av godkjenninga av PUD. Det kan likevel ikkje vere tvil om at godkjenninga av PUD og dei rettmessige forventningane rettshavaren har etter tidlegare gitte løyve, vil måtte kome inn som tungtvegande moment i vurderinga av om konsesjon skal tildelast. Sjølv der den jamne forureininga isolert sett er lite ønskjeleg, kan derfor omsynet til at verksemda generelt er akseptert på bakgrunn av meir overordna samfunnsvurderingar, føre til at forureiningsstyresmaktene aksepterer den jamne forureininga.

---

<sup>252</sup> Hagen Oljekonsesjonssystemet s. 94.

### 5.6.3 Særlege skrankar for kva forureiningsstyresmaktene kan leggje vekt på – *fare for forureining*

Som vist i kap. 5.2, fører forurl. § 4 til at det berre er dei *jamlege* forureiningane som utløyser konsesjonsplikt. Det er ikkje nødvendig med konsesjon etter forureiningslova på bakgrunn av *fare for forureining*. På generell basis har det vore trekt opp som problem om forureiningsstyresmaktene i konsesjonsvurderinga har høve til å leggje vekt på andre omsyn enn dei omsyna som utløyser konsesjonsplikta.<sup>253</sup> Vi kunne då spørje om forureiningsstyresmaktene – sjølv om dei berre skal vurdere dei *jamlege* utsleppa – likevel kan trekkje inn *faren for forureiningsulykker* i vurderingane av dei jamlege utsleppa.

I Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk) har vi ei rettsavgjerd som taler for eit slikt syn. Her vurderte Høgsterett ei sak der SFT og Miljøverndepartementet hadde lagt avgjerande vekt på omsyn som etter forureiningslova måtte vere å rekne som sideomsyn fordi det ikkje var desse omsyna som utløyste konsesjonsplikta. Saka dreidde seg om eit pukkverk som på grunn av støy og støv var konsesjonspliktig etter forureiningslova. Men pukkverket var plassert slik til at dette isolert sett ikkje ville vere til plage for nokon. Likevel vart det ikkje gitt konsesjon, fordi tungtrafikk til og frå pukkverket ville vere til stor ulempe for eit bustadfelt, særleg på bakgrunn av støy, men også på grunn av at tungtrafikken kunne føre med seg større ulykkesrisiko. Lunner Pukkverk meinte dette var sideomsyn som ikkje åleine kunne vere nok til å grunngi eit avslag. Høgsterett kom til at det var ei vesentleg målsetting etter forureiningslova å motvirke forureining frå tungtrafikk. At andre lover også gav høve

---

<sup>253</sup> Jf. t.d. Bugge 1999 s. 344.

til å regulere dette, var ikkje eit argument imot å bruke forureiningslova som reguleringslov.

Denne dommen tilseier at det i samband med ei konsesjonsvurdering etter forurl. § 11 er fullt høve til å leggje vekt – og til og med avgjerande vekt – på omsyn som ikkje er av dei som utløyser konsesjonsplikta, sjølv når desse omsyna blir vurderte av andre forvaltningsorgan. På same måte som for vårt spørsmål var omsynet det vart lagt vekt på i Rt. 1993 s. 528, eit omsyn som var unnateke for konsesjonsplikt etter forureiningslova (jf. forurl. § 5). I utgangspunktet vil det derfor vere naturleg å spørje om ikkje vårt spørsmål må vere heilt tilsvarende det som var oppe i dommen, slik at forureiningsstyresmaktene har rett til å leggje avgjerande vekt på også faren for forureiningsulykker ved vurderinga av om dei skal gi konsesjon til jamlege forureiningar.

I førearbeida til forurl. § 4 er det utsegner som taler klart imot eit slikt syn:

«Bestemmelsen går lenger enn til bare å si at det ikke er nødvendig med en særskilt tillatelse etter forurensningsloven p.g.a. faren for f.eks. en ukontrollert utblåsing. Regelen innebærer også at forurensningsmyndigheten ved avgjørelse av en utslippssøknad *ikke kan forby virksomheten p.g.a. faren for en omfattende ulykke.*»<sup>254</sup> (mi uth.)

Etter førearbeida skal føresegna altså vere både ei avgrensing i kva tiltak det er nødvendig med konsesjon til, og dessutan ei avgrensing i kva forureiningsstyresmaktene kan *leggje vekt på* ved vurderinga av dei jamne utsleppa.

Lenger nede på same sida held førearbeida fram med ei vurdering av at forureiningsstyresmaktene berre er ei av mange styresmakter som er inne i vurderinga av spørsmåla på petroleumssektoren:

---

<sup>254</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 19.

«Det er en selvfølgelig forutsetning at slike deltillatelser eller godkjenninger ikke blir nektet fordi den aktuelle oljevirkksomheten etter en sektormyndighets syn er uønsket.»

Eg meiner dei klare utsegnene i førearbeida ovanfor må vege tungt i denne vurderinga. Når lovkonsipistane har sagt uttrykksleg at forureiningsstyresmaktene ikkje skal ha høve til å avslå konsesjon til dei jamlege utsleppa på bakgrunn av faren for ulykker, meiner eg vi må leggje dette til grunn. Også reelle omsyn taler etter mitt syn for dette resultatet. Spørsmålet om etablering av petroleumswerksemnd er vurdert av dei øvste statsorgana. Det er gjort omfattande konsekvensutgreiingar ved opning av området, og regjeringa eller Stortinget gjer ei brei vurdering av omsyn for og imot etablering av verksemnd. I denne samanhengen blir også forureiningsstyresmaktene trekte inn i tråd med utsegner i førearbeida:

«Når det gjelder de forurensningsmessige spørsmål ved den preventive sikkerhet, vil forurensningsmyndigheten etter behov bli trukket inn i viktigere beslutninger. Dette følger av det generelle ansvar forurensningsmyndigheten har for saksområdet, og vil gjelde uten særskilt hjemmel i forurensningsloven»<sup>255</sup>

Forureiningsstyresmaktene får altså vere med i vurderingane, men har ikkje det endelege ordet i spørsmåla.

I eit ferskt vedtak frå SFT ser det ut til at den same vurderinga blir lagt til grunn. Her var det spørsmål om konsesjon til forureining i samband med leiteboring på Nucula-feltet.<sup>256</sup> I samband med saksbehandlinga vart det innvendt frå Natur og Ungdom og Bellona at SFT som rådgivar tidlegare hadde stilt seg skeptisk til

---

<sup>255</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 19.

<sup>256</sup> Dette er altså ein konsesjon til forureining som er gitt *før* godkjenning av PUD, slik at den heilskaplege vurderinga SFT viser til er gjort i samband med opninga av området, den heilskaplege forvaltningsplanen og tildelinga av utvinningsløyvet.

petroleumsverksemd i det aktuelle området.<sup>257</sup> Når utvinningsløyve trass i innvendingane frå forureiningsstyresmaktene vart gitt, uttalte SFT seg slik då dei gjorde konsesjonsvurderinga for jamlege utslepp i samband med boring av leitebrønn:

«I kystnære blokker er det stor sannsynlighet for at dersom bølge- og nedisingforholdene tilsier at en aksjon ikke kan iverksettes, vil oljen nå land før forholdene bedres. Derfor er det uheldig fra oljevernssynspunkt at slike boringer legges til den tiden av året der rammebetingelsene for oljevern er dårligst. *Stortinget, ved sin behandling av 19. konsesjonsrunde, bestemte at området skulle åpnes for boring til tross for de miljømessige og beredskapsmessige betenkelighetene.* En overordnet avveining av fordeler og ulemper ved denne type aktivitet er derfor allerede foretatt og er lagt til grunn for behandlingen av denne saken.»<sup>258</sup> (mi uth.)

SFT innleier altså med å halde fast på at det er uheldig med petroleumsverksemda i seg sjølv på bakgrunn av faren for forureiningar. Likevel held dei seg i konsesjonsvurderinga til utelukkande å vurdere om dei jamne utsleppa isolert sett kan akseptast.

Det er nok på det reine etter Rt. 1993 s. 528 at det ikkje gjeld noko spesialitetsprinsipp som alminneleg forvaltningsrettslig prinsipp i Noreg.<sup>259</sup> Hovudinnvendinga mot eit spesialitetsprinsipp er at det er nødvendig med breie og heilskaplege vurderingar, og at sektorprega vurderingar lett vil gjere at ein går glipp av nyansar.<sup>260</sup> I yttarste konsekvens kan ein risikere at viktige omsyn ikkje blir

---

<sup>257</sup> Sjå Brev frå SFT 01. desember 2005 – ref 2005/409. Brevet ligg på: [http://www.sft.no/nyheter/brev/19konsesjonsrunde\\_md011205.htm](http://www.sft.no/nyheter/brev/19konsesjonsrunde_md011205.htm).

<sup>258</sup> Vedtak 6. november 2006 – Boring av letebrønn 7125/4-1 i utvinnings-tillatelse 393 Nucula. Vedtaket vart påklaga, men stadfesta av Miljøvern-departementet i vedak 28. desember 2006.

<sup>259</sup> Jf. Graver s. 126.

<sup>260</sup> Sjå Backer 1986 s. 406 med vidare tilvisingar.



vurderte dersom ein held seg til eit strengt forvaltningsrettsleg spesialitetsprinsipp. Desse innvendingane slår neppe til for våre spørsmål. Eg har vist korleis vurderingane etter petroleumslova nettopp er meint å vere breie og heilskapelege, og at ei rekkje organ blir trekt inn i saksbehandlinga. Mykje kan derfor tale for å vurdere spørsmålet annleis på petroleumssektoren enn det som vart gjort i Rt. 1993 s. 528, slik at vi på petroleumssektoren har ei særstode det kan vere tenleg å skildre som at det gjeld eit spesialitetsprinsipp. Uavhengig av kva namn vi set på dette resultatet, konkluderer eg med at forureiningsstyresmaktene ikkje kan avslå konsesjon til dei jamlege forureiningane på bakgrunn av vurderingar av faren for forureiningsulykker.

## **5.7 Kjem SFT for seint inn i prosessen?**

### **5.7.1 Innleiing**

På bakgrunn av det som er sagt ovanfor, vil eg no vurdere om SFT kjem for seint inn i prosessen. Dette spørsmålet kan vi sjå på både de lege lata og de lege ferenda.

### **5.7.2 Kjem SFT de lege lata for seint inn i prosessen?**

Forureiningsstyresmaktene har tradisjonelt ikkje vore inne og gitt konsesjon berre fordi det blir sett i verk byggjearbeid som leier mot tiltak som er konsesjonspliktige.<sup>261</sup> Dei seinare åra har det skjedd ei viss praksisendring for større utbyggingsprosjekt. I samband med spørsmålet om utbygging av gasskraftverk på Kollsnes og Kårstø, vart det nemleg hevda frå Miljøverndepartementet at det var nødvendig med konsesjon etter forureiningslova *før* ein sette i verk sjølve

---

<sup>261</sup> Dette har eg fått vite frå SFT.

utbygginga. Tanken var at utbyggingsarbeid i seg sjølv kan vere konsesjonspliktig fordi det vil leggje føringar på vurderinga av konsesjonar etter forureiningslova. Justisdepartementets lovavdeling vart konferert i spørsmålet. Ho uttalte om problemstillinga:

«[...] dersom oppføring skaper en kvalifisert risiko for et vesentlig bidrag til den samlede forurensningssituasjon fordi de foretatte tiltak og investeringer lett vil legge avgjørende føringar på konsesjonsvurderingen, talar lovens formål i forurl § 1 for at også oppføringen regnes som å «sette i verk noe som kan medføre forurensning». Det gjelder ialfall hvor det er tale om så omfattende tiltak at det – når de er utført – økonomisk og samfunnsmessig vil være vanskelig å unngå å ta dem i bruk.»<sup>262</sup>

Ei slik problemstilling får vi på vårt område. Dersom operatøren bygger ut eit oljefelt i samsvar med ein godkjent utbyggingsplan, vil nok dette reelt sett leggje sterke politiske føringar på konsesjonsvurderinga frå forureiningsstyresmaktene. Vi kan derfor spørje om sjølve oppstarten av utbygginga etter at PUD er godkjend, er konsesjonspliktig etter forureiningslova som følgje av at utbyggingane kan leggje føringar på vurderinga forureiningsstyresmaktene skal gjere på tidspunktet for tildelinga av forureiningskonsesjon. Frå ein samfunnsøkonomisk ståstad vil det vere lite heldig om ei utbygging etter ein godkjend PUD ikkje skal kunne takast i bruk fordi dei nødvendige løyva ikkje vart tildelte frå forureiningsstyresmaktene t.d. fordi ei BAT-vurdering tilsa ei anna utbyggingsform.

Eit motargument mot å tolke forureiningslova slik at konsesjonsplikta i slike tilfelle oppstår allereie før utbygginga tek til, er at det då kan bli vanskeleg å seie *eksakt* når konsesjonsplikta oppstår. I fråsegna som eg siterte frå ovanfor konkluderte Justisdepartementets lovavdeling likevel med at det for slike tilfelle må

---

<sup>262</sup> JDLOV-1998-11605 s. 5.

innhentast løyve frå forureiningsstyresmaktene før ein set i verk utbygginga:

«Lovavdelingen antar etter dette at lovens formål og hensynet til å unngå at foretatte arbeider og investeringer reelt sett blir et selvstendig argument for å gi utslippstillatelse, bør få avgjørende betydning for tolkingen av forurensningsloven § 7 (jf § 11). Vi antar derfor at utslippstillatelse for et tiltak som gasskraftverk må foreligge før omfattende byggearbeider tar til, om ikke forurensningsmyndigheten gir et samtykke til byggestart.»<sup>263</sup>

Denne lovtolkinga vart så lagt til grunn av Miljøverndepartementet i vedtak 02.12.1998 og i vedtak frå Miljøverndepartementet i samband med start av anleggs- og byggearbeid for Åsgardanlegga på Kårstø, vedtak 03.12.98. Det same synet vart slått fast som synet til regjeringa ved handsaminga av Snøhvit-utbygginga i brev frå statsministeren til stortingsrepresentant Kristin Halvorsen 27.02.02. Dette vart følgt opp i vedtak frå SFT og Miljøverndepartementet i spørsmåla om byggestart på Snøhvit.<sup>264</sup>

Dersom vi kjem til at godkjenninga av utbyggingsplanen reelt eller formelt legg føringar på vurderinga i samband med forureiningskonsesjonen, vil ei tilsvarande vurdering tilseie at konsesjonsplikta for rettshavaren oppstår allereie før igangsetjinga av utbyggingsanlegga etter ein godkjent PUD. Ovanfor har eg konkludert med at forureiningsstyresmaktene *formelt sett* står fritt til å avslå å gi konsesjon og til å setje vilkår. Men samstundes meiner eg dei tunge investeringane og den godkjente utbyggingsplanen vil måtte kome inn som eit vektig moment i det frie skjønnet.

No er det slik at ein i petroleumsverksemda har gjort ei avveging av kvar vedtakskompetansen skal liggje allereie i forurl. § 4. At det

---

<sup>263</sup> JDLOV-1998-11605 s. 8.

<sup>264</sup> Vedtak 3. mai 2002 frå SFT og vedtak 21. juni 2002 frå Miljøverndepartementet

berre er dei jamlege forureiningane forureiningsstyresmaktene skal vurdere, ikkje *faren for* forureining, talar med tyngde for å seie at det er først i samband med dei aktuelle utsleppa det blir nødvendig med konsesjon, slik at det ikkje er nødvendig med forureiningskonsesjon for å setje i gang utbyggingar isolert sett. Den breie vurderinga som blir gjort i samband med godkjenning av PUD, må vere nok til å akseptere at det blir sett i verk utbyggingar.

Under tvil konkluderer eg derfor med at det de lege lata *ikkje* er nødvendig med konsesjon frå forureiningsstyresmaktene for å setje i verk utbyggingar i tråd med ein godkjent utbyggingsplan. Men eg presiserer at ein føresetnad for denne konklusjonen er at forureiningsstyresmaktene formelt sett står rettsleg fritt til å avslå konsesjon på tidspunktet for konsesjonsvurderinga.

### **5.7.3 Kjem SFT de lege ferenda for seint inn i prosessen?**

Etter mine konklusjonar sit altså forureiningsstyresmaktene med omfattande formell vedtakskompetanse på eit seint tidspunkt i prosessen fram mot petroleumsverksemd. Reelt sett trur eg det er stor fare for at godkjenninga av utbyggingsplanen og dei store investeringane som er gjorde, kan leggje avgjerande politiske føringar på dei vurderingane som blir gjorde ved tildelinga av konsesjon etter forureiningslova. Sjølv om forureiningsstyringsmaktene rettsleg sett står fritt til å gjere sine egne vurderingar, vil det i realiteten vere eit stort press på å gi konsesjon i tråd med det opplegget som vart godkjend av OED med samtykke frå Stortinget eller Kongen i statsråd.

Frå eit miljømessig perspektiv er det uheldig om ei slik reell binding legg til rette for utslepp ein elles ikkje hadde akseptert. Men også av omsyn til rettshavaren meiner eg det er grunn til å vurdere om det noverande systemet er hensiktsmessig. Det vil etter omstenda kunne vere dramatisk for ein utbyggjar som lojalt rettar seg etter eit

konseptval som blei gjort i samband med godkjenninga av PUD, dersom han etter at innkjøpa er gjorde og kontraktar teikna, vert stilt overfor heilt nye krav frå styresmaktene. Også dette taler for at faginstansane som skal vurdere dei jamne forureiningane, kjem inn på eit så tidleg tidspunkt med formell vedtakskompetanse at dei har reelt høve til å påverke valet av reinseteknologi og utsleppskrav. Dette bør skjje før rettshavaren inngår kontraktar og set i verk utbyggingar som legg føringar på kva reinseteknologi som kan brukast.

Når det blir sett vilkår til ei verksemd etter ulik lovgiving, er det ein klar føremon om det skjer ei samordning av desse vilkåra. Særleg gjeld det når det er samanheng mellom dei omsyna som skal vurderast etter dei ulike lovene og av ulike organ. Mellom anna er det ønskjeleg at vedtaka blir gjorde samtidig.<sup>265</sup> Etter mitt syn er det derfor behov for å vurdere om ikkje lovverket, eller i det minste praksisen, bør endrast slik at forureiningsstyresmaktene kjem inn i biletet med formell vedtakskompetanse på eit tidlegare tidspunkt. Ein måte å gjere det på kunne vere å behandle konsesjonane til forureining i samband med godkjenninga av PUD. Dette kunne ein gjere gjennom eit *prinsippvedtak*. I førearbeida til forureiningslova omtalar ein slike vedtak:

«Departementet vil understreke at forurensningsmyndigheten i medhold av § 12 [§ 11 i lova] kan gi prinsippgodkjenning av et utslipp og fastsette de nærmere utslippsvilkår senere. Dette kan være aktuelt i tilfeller hvor det er på det rene at utslippstillatelse vil bli gitt, men det tar tid å utarbeide de detaljerte vilkårene for tillatelsen. En slik prinsippavklaring vil ha særlig betydning i forbindelse med utarbeiding av arealplaner. Virkningen av en prinsippgodkjenning vil være at forurensningsmyndighetene i utgangspunktet ikke kan mot-

---

<sup>265</sup> Jf. Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 28 der dette blir teke opp med blick på føresegner etter arbeidsmiljølova.

sette seg utslippet senere, men må nøye seg med å fastsette nærmere vilkår m.h.t. rensekrav m.v.»<sup>266</sup>

Ved eit slikt prinsippvedtak kunne spørsmålet om utslepp som er ein naturleg konsekvens av den godkjende utbyggingsplanen, bli avgjorde før dei største investeringane vart gjorde. Likevel slik at utsleppskrava – med bakgrunn i det godkjende konseptvalet – kunne vurderast nærmare seinare. Truleg hadde realiteten i ting ikkje blitt mykje endra gjennom dette, men formelt hadde det etter mitt syn vore eit meir heilskapleg og godt system.

---

<sup>266</sup> Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 109.

## 6 Avslutning

I denne avhandlingen har eg teke opp samanhengen mellom enkelte løyve og godkjenningar på petroleumssektoren. Eg har vist korleis utvinningsløyvet gir dei grunnleggjande rettane til utvinning, slik at enkelte vurderingar – spørsmålet *om* det skal skje petroleumsvirksemd i eit område – vert endeleg avgjort ved tildelinga av dette løyvet. Nekting av å godkjenne PUD er ikkje ein adekvat måte for styresmaktene å ombestemme seg på dersom dei ikkje lenger ønskjer petroleumsvirksemd i området.

Likevel har styresmaktene ein vid kompetanse til å vurdere meir bestemte spørsmål seinare. I samband med godkjenning av PUD, skal styresmaktene vurdere *strukturen* i ei utbygging, under dette om utbygginga er forsvarleg. Det er høve til å avslå godkjenning av PUD, men eit slikt avslag må vere grunnleggjande i at den aktuelle utbyggingsplanen ikkje er god nok. Bakgrunnen for eit avslag kan ikkje vere at styresmaktene har ombestemt seg med omsyn til dei spørsmåla som blei vurderte ved tildelinga av utvinningsløyvet.

Det viktigaste spørsmålet i samband med godkjenning av PUD, er kor byrdefulle vilkår styresmaktene kan setje for godkjenninga. Dette er avhengig av ei heilskapleg vurdering der ein set behovet for vilkåra opp mot kor byrdefulle dei er for rettshavaren. I denne vurderinga kan det EF-rettslege proporsjonalitetsprinsippet kome inn som supplement i vurderinga.

Dersom styresmaktene har ombestemt seg med omsyn til dei vurderingane som vart gjorde ved tildelinga av utvinningsløyvet slik at dei ønskjer å trekkje attende eller endre utvinningsløyvet, må eit slikt vedtak ha heimel i den ulovfesta omgjeringsregelen. Denne regelen byggjer på ei interesseavveging der omsyna til interessa den private parten har i at vedtaket skal stå ved lag blir vekta mot dei offentlege omsyna som taler for omgjerung. Det er krav om vesentleg interesseovervekt for at omgjerung skal vere rettmessig. Eit poeng er at miljøomsyn veg tungt i ei omgjeringsvurdering. Også

styringsomsyn og det at petroleumsverksemda er ein særrett for staten, er argument for at omgjerung ikkje er så urealistisk som ein elles kunne tenkje seg. Samstundes er det klart at dei store investeringane som gjerne er gjorde etter dei rettmessige forventningane rettshavaren har etter utvinningsløyvet, vil tale med tyngde imot omgjerung.

Omgjerung er etter mitt syn berre aktuelt der det kjem fram nye opplysningar som viser at petroleumsverksemd er utilrådeleg. Omgjerung er *ikkje* ein relevant heimel for eit nytt politisk fleirtal til å kalle tilbake utvinningsløyve dersom det berre er nye politiske vurderingar som er årsaka til eit ønskje om omgjerung. Av nye opplysningar er det særleg ny kunnskap om *risikoen* for ulykker som kan vere relevante. På bakgrunn av vurderingane i avhandlinga, meiner eg styresmaktene bør vurdere om det er ønskjeleg å ta atterhald i sjølve utvinningsløyva om at løyva kan bli endra eller kalla tilbake dersom det kjem fram nye miljøopplysningar.

Forureiningsstyresmaktene kjem inn og vurderer dei jamlege forureiningane petroleumsverksemda står for. Det er klart at forureiningsstyresmaktene har formell heimel til å avslå å gi konsesjon og at dei har høve til å stille strenge utleppskrav etter ei BAT-vurdering. Ein skranke for kva forureiningsstyresmaktene kan vurdere, er at dei ikkje kan avslå forureiningskonsesjon på bakgrunn av faren for forureiningsulykker.

Eit problem eg har avdekt, er at forureiningsstyresmaktene kjem så seint inn i vurderingane med formell avgjerdskompetanse at det er fare for at dei blir reelt bundne av det konseptvalet som er gjort ved godkjenninga av PUD. At konsesjonsvurderinga skjer på eit seint tidspunkt er også eit problem for rettshavaren, fordi forutbereknlegheita dermed blir svak. Både av omsyn til styringsretten for forureiningsstyresmaktene og av omsyn til forutbereknlegheita for rettshavaren, meiner eg det er grunn til å vurdere om ikkje forureiningsstyresmaktene burde bli trekt inn i større grad i samband



med godkjenning av PUD. Det er grunn til å spørje om ikkje dei jamlege utsleppa burde bli formelt vurderte av forureiningsstyresmaktene allereie på dette tidspunktet.

## Kjelder

## Litteratur

- Andenæs  
Andenæs, Johs.: Statsforfatningen i Norge, 8. utg., Oslo, 1998.
- Arnesen 1996  
Arnesen, Finn: Statlig styring og EØS-rettslige skranker, Oslo, 1996.
- Arnesen 1994  
Arnesen, Finn: Regulerer EØS-avtalen Den norske stats utnyttelse av petroleumsforekomster? TfR 1994 s. 424
- Backer 1986  
Backer, Inge Lorange: Naturvern og naturinngrep, Oslo, 1986.
- Backer 2002  
Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett, 4. utg., Oslo, 2002.
- Bernt  
Bernt, Jan Fridthjof: Striden om oljeutvinningskonsesjonenes rettslige status – noen forvaltningsrettslige og statsrettslige grunnproblemer, Lov og Rett, 1980 s. 323.

- Boe  
Boe, Erik: Innføring i jus, bind 2, Oslo, 1993.
- Brækhus og Hærem  
Sjur Brækhus og Axel Hærem, Norsk tingsrett, Oslo, 1964.
- Bugge 1999  
Bugge, Hans Chr.:  
Forurensningsansvaret – Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Oslo, 1999.
- Bugge 2002  
Bugge, Hans Chr.: Juss eller politikk? Gasskraftsakens rettslige sider, Festskrift til Nils Nygaard, Bergen, 2002.
- Bugge 2006  
Bugge, Hans Chr.: Lærebok i miljøforvaltningsrett, Oslo, 2006.
- Castberg  
Castberg, Frede: Innledning til forvaltningsretten, 3. utgave, Oslo, 1955.
- Craig/de Bùrca:  
Paul Craig and Gràinne de Bùrca: EU Law, Text, cases, and materials, third edition, Oxford University Press, New York, 2003.
- Eckhoff/Smith  
Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett, 6. utg. ved Eivind Smith, Oslo, 1997.

Eckhoff Rettskildelære	Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 4. utgave ved Jan E. Helgesen, Oslo, 1997.
Fleischer	Fleischer, Carl August: Petroleumsrett, Oslo, 1983.
Fleischer Folkerett	Fleischer, Carl August: Folkerett, 7. utgave, Oslo, 2000
Frihagen Forvaltningsrett	Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett Bind III, Omgjøring, kontroll og gyldighet, Bergen, 1992.
Frihagen Omgjøring	Frihagen, Arvid: Omgjøring av forvaltningsvedtak, Lov og Rett 1970 s. 305.
Gauslaa	Gauslaa, Jon: Gass, juss og politikk, Kritisk Jus 2000 s. 33.
Gravdahl Agerup	Gravdahl Agerup, Mette: National Regulations: Norway (undervisningsmateriale til petroleumsrett valgfag ved UiO).
Graver	Graver, Hans Kristian: Alminnelig forvaltningsrett, 2. utg., Oslo, 2002.

Hagen m.fl.	Hagen, Lasse, Hammer, Ulf, Grung Michelet, Thomas, Stang, Trond: Petroleumsloven med kommentarer, Oslo, 1989.
Hagen Oljekonsesjonssystemet	Hagen, Lasse: Oljekonsesjonssystemet som styringsinstrument, Marius nr. 98, Oslo, februar 1985.
Hammer og Østensen	Hammer, Ulf og Østensen, Tone: Hovedpunktene i den nye petroleumsloven med forskrifter, herunder en sammenligning med gjeldende rett, Marius nr. 101, 1985.
Hansen Jensen	Hansen Jensen, Michael: Proportionalitetsprincippet i EF-retlig belysning, København, 1990.
Høstmælingen	Høstmælingen, Ingrid Kristine: Etablering av petroleumsvirksomhet i nye områder på norsk kontinentalsokkel – Åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1, Marius nr. 339, Oslo, 2006.
Kaasen Sikkerhetsregulering	Kaasen: Knut, Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten, Oslo, 1984.

Kaasen Statsdeltagelsesavtalen	Kaasen, Knut, Statsdeltagelsesavtalen i Norsk petroleumsvirksomhet: Kontraktsrettslig form, konsesjonsrettslig innhold – eller omvendt?, TfR 1984 s. 372.
Kantanen	Kantanen, Eeva: Petoro – Partner og verdiforvalter – En rettslig analyse av den nye forvalterordningen for SDØE, Marius 304, Oslo, 2003.
Kjølbro	Kjølbro, Jon Fridrik: Den europæiske menneskerettighedskonvention - for praktikere. København 2005.
Lorenzen	Lorenzen, Peer m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - Art. 11-59 samt Tillægsprotokollene - 2. utdgave - København 2004.
Martinsen	Martinsen, Eldbjørg H.: IPPC-direktivet. Integrert forebygging og begrensning av forurensning og krav om anvendelse av de beste tilgjengelige teknikker.  Førebels upublisert studentavhandling
Mestad 1985	Mestad, Ola: Statoil og statleg styring og kontroll, Marius nr. 105, Oslo, 1985.

- Mestad 1986 Mestad, Ola: Bruk og endring av konsesjonsvilkår, Marius nr. 121, Oslo, 1986.
- Nesdam Nesdam, Anne-Karin, Interessekonflikter i petroleumsvirksomhet, Marius nr. 235, Oslo, 1997.
- Sejersted m.fl Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, Sten Foyen, Olav Kolstad: EØS-rett, 2. utgave, Oslo, 2004.
- Sejersted, Kontroll og konstitusjon Sejersted, Fredrik, Kontroll og konstitusjon, Oslo, 2002.
- Selvig 1995 Selvig, Erling: Petroleumsrett til studiebruk, Utdrag, (kompendium frå Nordisk institutt for sjørett), Oslo, 1995.
- Selvig 1981 Selvig, Erling: Konsesjonssystemet i Petroleumsvirksomheten, Tidsskrift for rettsvitenskap, 1981 s. 25.

Tsang	Tsang, Vincent: Forvaltningen gav, forvaltningen tok – Om tilbakekall av offentlige tillatelser etter forvaltningsrettens ulovfestede om gjøringsregel.
	Førebels upubliseret avhandling som blir publisert i 2008 i Institutt for offentlig retts skriftserie (truleg i nr 2).
Woxholth	Woxholth, Geir: Forvaltningsloven med kommentarer, Oslo, 1999.

## **Internasjonale konvensjonar**

Havrettskonvensjonen	United Nations Convention on the Law of the Sea – December 10, 1982.
Espoo-konvensjonen	Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 25 February 1991
OSPAR-konvensjonen	The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (1992)
SEA-protokollen	The Protocol on Strategic Environmental Assessment (Kiev 2003)



Den nordiske miljøvernkonvensjonen	Miljøvernkonvensjon av 19. februar 1974, mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige – Innteke i lov 9. april 1976 nr. 21.
EF	Traktat om opprettelse av Det europeiske felleskap, Roma 25. mars 1957 (Romatraktaten).
Gøteborg-protokollen	Protokollen om reduksjon av forsurening, overgjødning og bakkenært ozon (Gøteborgprotokollen) vedteken 30. november 1999 under ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforureining.

## **EU-direktiv**

IPPC-direktivet	Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse av forurening.
Konsesjonsdirektivet	Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet).

Konsekvensutredningsdirektivet	Europaparlamentets og rådets direktiv 85/337/EØF om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.
--------------------------------	---

## **Førearbeid, offentlege utgreingar, offentlege dokument m.v.**

Fakta 2006	Fakta. Norsk petroleumsverksemd 2006, Olje- og energidepartementet.
Miljø 2005	Miljø. Norsk petroleumsvirksomhet 2005, Olje- og energidepartementet.
St. meld. nr.8 (2005-2006)	Om helhetlig forvaltning av det marine miljøet i Brentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).
St. meld. nr. 19 (2004-2005)	Marin næringsutvikling. Den blå åker.
St. meld. nr. 38 (2003-2004)	Om petroleumsvirksomheten
St. meld. nr. 12 (2001-2002)	
Dok. nr. 8: 35 (2002-2003)	Forslag om ny vurdering av alle sider av Snøhvit-utbyggingen.

Vedlegg til St. meld. nr. 76 (1970-1971)

Oversikt over oljepolitiske spørsmål – bl.a. på bakgrunn av utenlandsk oljelovgivning og utenlandsk konsesjonspolitikk, av Jens Evensen, betenkning utarbeidet etter oppdrag fra Industridepartementet, januar 1971.

NOU 1979: 43

Ot. prp. nr. 46 (2002-2003)

Ot. prp. nr. 48 (2000-2001)

Ot. prp. nr. 59 (1998-1999)

Ot. prp. nr. 43 (1995-1996)

Ot. prp. nr. 63 (1994-1995)

Ot.prp. nr. 72 (1982-1983)

Ot.prp. nr. 11 (1979-1980)

Ot. prp. nr. 75 (1962-1963)

Innst.O. nr.116 (2002-2003)

St. prp. nr.1 (2006-2007) Olje og energidepartementet

St. prp. nr. 30 (2005-2006)

St. prp. nr. 35 (2001-2002)

St. prp. nr. 36 (2001-2002)

Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE.

Innst.S. nr. 100 (2001-2002)

Utbygging, anlegg og drift av Snøhvit LNG.

Rapport fra Sameksistensgruppen II      Rapport – Sameksistens mellom fiskerinæringen og oljevirksomheten i området Lofoten – Barentshavet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling, Rapport fra arbeidsgruppe, april 2006, Olje- og energidepartementet.

Innstilling fra forvaltningskomiteen      Innstilling fra forvaltningskomiteen av 13. mars 1958

Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver

## **Rettsavgjerder**

### **Norske**

Rt. 1993 s. 528

Lunner Pukkverk

Rt. 1979 s. 994

Karlsen og Storvik

Rt. 1976 s. 1376

Rt. 1968 s. 92

### **EF-domstolen**

Sak 11/70 Internationale Handelsgesellschaft.

Sak 796/79 Testa m.fl. vs Bundesanstalt für Arbeit.

Sak 77/86, The Queen v.s. H.M. Commissioners of Customs and Excise, ex parte: The National Dried Fruit Trade Association

## **EMD**

Gasus Dosier – und Fördertechnik GmbH 23/2 1995 pr 53 Stretch 24/6 2003

## **Fråsegrner frå Justisdepartementets lovavdeling**

JDLOV-1998-11605

JDLOV-2000-7795

## **Internett**

<http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/Nyhetsmelding+sn%C3%B8hvit+22.8.2006.htm>.

<http://odin.dep.no/md/norsk/tema/klima/022001-110097/dok-bn.html>

[http://www.sft.no/nyheter/brev/19konsesjonsrunde\\_md011205.htm](http://www.sft.no/nyheter/brev/19konsesjonsrunde_md011205.htm).

## **Anna**

Varsel frå SFT til Statoil ASA av 6.6. 2006 om nye utslppskrav på Sleipnerfeltet – referanse: 2002/1167 405.0

Communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions, On the Road to Sustainable Production, Progress in implementing Council Directive 96/61 EC concerning integrated pollution prevention and control, s 14-15.

Brev frå SFT 01. desember 2005 – ref 2005/409.

Vedtak 6. november 2006 – Boring av letebrønn 7125/4-1 i utvinningstillatelse 393 Nucula.

Vedtaket av Miljøverndepartementet 28. desember 2006 – Boring av letebrønn 7125/41 i utvinningstillatelse 393 Nucula.

Vedtak 3. mai 2002 frå SFT

Vedtak 21. juni 2002 frå Miljøverndepartementet

## Tidligere utgaver av MarIus

De oppgitte prisene er for abonnenenter. Andre kjøpere som ønsker enkelthefter må betale dobbelt pris, med minstepris kr. 50 + porto. Fullstendig register i runde nummer (360, 370 osv.) og på våre nettsider [www.jus.uio.no/nifs](http://www.jus.uio.no/nifs).

- 356 MELAND, Casper M. og Witschel, Georg En komparativ analyse av norsk og engelsk kontraktsrett & Mare Liberum and Maritime Security. 2007. 98 s. Kr 70,-.
- 357 HØGSETH, Thomas Bruusgaard Vertikale begrensninger i langvarige gassalgskontrakter. En vurdering av forholdet til EF- og EØS- rettens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. 2007. 216 s. Kr. 100,-.
- 358 KEISERUD, Jørgen Transport og kortsiktig salg av gass i Nederland - nettoperatorens tilrettelegging. 2007. 156 s. Kr. 80,-
- 359 EGGEN, Tine «No gain no loss» – prinsippet i petroleumsvirksomhetens samarbeidsavtaler. 2007. 184 s. Kr. 100,-
- 360 SIMPLY Yearbook 2007, 2007. 463 s. Kr. 210,-.
- 361 SØRENSEN, Christopher Haugli Konstruktivt totalforlis. Kondemnasjonsvilkår og totaltapsoppgjør etter Norsk Sjøforsikringsplan og spesialvilkår. 2008. 186 s. Kr. 90,-.
- 362 ØSTLIE, Christian B. Finansielle covenants i låneavtaler. 2008. 161 s. Kr. 80,-.
- 363 LERVÅG, Jon Vegard Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsvirksemd. Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenninga av PUD og forureiningskonsesjonen. 2008. 154 s. Kr. 80,-.

## Bøker utgitt av Sjørettsfondet fra 1990

- Syversen, 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.

