

MARIUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Rine Anette B. Simensen

Utnyttelse av tidskritiske ressurser
i modne deler av kontinentalsokkelen

Myndighetenes styringsadgang

Utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen

Myndighetenes styringsadgang

Rine Anette B. Simensen

Utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen

Myndighetenes styringsadgang



Marlus nr. 369

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
Internett: www.jus.uio.no/nifs

Redaktør: Postdoktor Alla Pozdnakova

Trykk: Lobo media

Forord

Denne avhandlingen ble skrevet mens jeg var ansatt som vitenskapelig assistent ved Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for petroleums- og energirett. Avhandlingen publiseres i sin helhet slik den ble levert som studentavhandling i april 2008.

Jeg vil rette en stor takk til alle på instituttet, som har vært med på å gjøre oppholdet som vit.ass både hyggelig og lærerikt. En særlig takk går til min veileder Knut Kaasen, som beholdt troen på prosjektet når jeg ikke gjorde det selv. Ulf Hammer og Erling Selvig fortjener også takk for nyttige faglige diskusjoner og innspill. Takk også til mine korrekturlesere, Peder Landfald, Finn Simensen, Line Tveter og Solveig Prestegard.

Den største takken går allikevel til mine vit.ass-kolleger, både på instituttet og på Senter for europarett. Dere gjorde året som vit.ass til en fantastisk tid! Helt til sist en spesiell takk til Line, min kontor-felle på «Bare Rør», som på en beundringsverdig måte mestret den tunge oppgaven med å holde humøret og motet mitt oppe i en hektisk innspurtsfase.

Oslo, november 2008

Rine Anette B. Simensen

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema for fremstillingen	1
1.2	Bakgrunn for problemstillingen. Ressursutnyttelse og modningen av norsk sokkel	2
1.2.1	Modningen av norsk sokkel	2
1.2.2	Plikt til optimal ressursutnyttelse	4
1.3	Kort om forholdet mellom myndighetene og aktørene på sokkelen. Reguleringsregimet	8
1.4	Avgrensninger	11
1.5	Veien videre	14
2	NOEN GRUNNLEGGENDE KOMPONENTER I KONSESJONSSYSTEMET	16
2.1	Innledning	16
2.2	Undersøkelsestillatelse	17
2.3	Utvinningsstillatelse	18
2.4	Godkjennelse av plan for utbygging og drift	20
2.5	Særskilt tillatelse til anlegg og drift	23
3	TREDJEPARTSADGANG TIL EKSISTERENDE UTVINNINGSSINNRETNINGER	26
3.1	Innledning	26
3.2	Særlig om behovet for TPA i modne områder	28
3.3	Den rettslige reguleringen av TPA	30
3.3.1	Utgangspunkt og bakgrunn for reguleringen	30
3.3.2	Oversikt over TPA-reguleringen for utvinningsinnretninger	31
3.4	Nærmere om TPA-forskriften	39
3.4.1	Forskriftsreguleringens formål	39
3.4.2	Fra indirekte til direkte rett?	40
3.4.3	Vurdering av forskriftsreguleringen. Muligheter for trenering?	42
3.5	Myndighetenes adgang til å endre avtalenes innhold	46

4	UTVINNINGSTILLATELSEN SOM STYRINGSINSTRUMENT	54
4.1	Innledning	54
4.2	Særlige hensyn og behov ved tildeling av utvinningstillatelse i modne områder	55
4.3	Tildeling i forhåndsdefinerte områder - en presentasjon	57
4.3.1	Særtrekk ved TFO-systemet	57
4.3.2	Utlysningen	59
4.3.3	Skreddersøm av områder som er gjenstand for utvinningstillatelse	63
4.3.4	Inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området	65
4.4	Bruk av vilkår for utvinningstillatelser tildelt i medhold av TFO. Særlig om arbeidsforpliktelser	75
4.4.1	Innledning	75
4.4.2	Særlige hensyn og behov ved bruk av arbeidsforpliktelser i modne områder	77
4.4.3	Bruk av arbeidsforpliktelser i modne kontra umodne områder	79
4.5	Utvinningstillatelsens varighet	87
4.5.1	Utgangspunkt	87
4.5.2	Forlengelsesperiodens varighet	88
4.5.3	Hvor stor del av det tildelte området kan det kreves forlengelse for?	91
4.5.4	Arealavgiften som motivasjonsfaktor	96
4.6	TFO-systemets rettslige karakter og forankring	100
4.6.1	Innledning	100
4.6.2	TFO-systemets rettslige forankring	100
4.6.3	Er TFO-ordningen av en slik art at forankring i lov eller forskrift er nødvendig?	101
4.6.4	Bør TFO-ordningen reguleres i lov eller forskrift?	103
4.7	Et sideblikk til britisk kontinentalsokkel	106
4.7.1	Innledning	106
4.7.2	Promote Licences	107
4.7.3	Bruk av Promote Licences på norsk sokkel?	108
5	PLAN FOR UTBYGGING OG DRIFT SOM STYRINGSINSTRUMENT	110
5.1	Innledning	110

5.2	Styring for å tilpasse utvinningsinnretninger for mulig fremtidig tredjepartsbruk	112
5.3	Adgang til etterfølgende omgjøring av godkjenningen?	120
5.3.1	Problemstillingen	120
5.3.2	Bør myndighetene ha adgang til å omgjøre godkjenningen av PUD?	122
5.3.3	Lovfestet omgjøringsadgang etter petroleumsløven § 4-2?	124
5.3.4	Hjemmelsgrunnlag i godkjennelsesvedtaket?	125
5.3.5	Ulovfestet omgjøringsadgang?	128
6	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	138
	KILDELISTE	142

1 Innledning

1.1 Tema for fremstillingen

Opgavens overordnede tema er å se nærmere på hvilke rettslige virkemidler myndighetene har for å stimulere til optimal utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne områder på norsk kontinental-sokkel.

I den senere tid har deler av petroleumsvirksomheten på sokkelen gått inn i en ny fase, hvor Norge er i ferd med å bli en moden petroleumspровins. Modningen av sokkelen medfører visse utfordringer når det gjelder utnyttelsen av de petroleumssressursene i disse områdene. Den gjennomsnittlige funnstørrelsen avtar etter hvert som områder modnes, noe som innebærer lavere lønnsomhet og dermed fare for at gjenværende ressurser ikke blir realisert.

I modne områder er infrastrukturen mange steder godt utbygd, noe som gjør tredjepartsadgang (TPA) praktisk mulig. Tredjepartsadgang er i denne sammenheng betegnelsen på situasjoner hvor oljeselskapene gis anledning til å benytte kapasitet i petroleumsinnetninger de ikke selv er eiere av. Dersom selskapene kan nyttiggjøre seg eksisterende utvinningsinnretninger og transportkapasitet i sin virksomhet, vil det innebære en kostnadsbesparelse som kan få avgjørende betydning for et funns lønnsomhet. Samtidig er levetiden til den eksisterende infrastrukturen begrenset, og det blir derfor viktig å påvise og utvinne ressurser i nærliggende områder før innretningene stenges ned. Man kan derfor si at petroleumssressursene i modne områder ofte er av tidskritisk karakter.¹ Dette stiller

¹ Med tidskritiske ressurser menes her funn som ikke er økonomisk drivverdige, med mindre de blir funnet og bygget ut ved hjelp av eksisterende infrastruktur i området, før denne stenges ned. Begrepet ble lansert av Oljedirektoratet allerede på 1970 tallet.

strenge krav til myndighetenes arealforvaltning. Blant annet blir det viktig å sørge for at selskapene får tilgang til de tidskrisiske ressursene, og at det jobbes aktivt med tildelt areal for å raskest mulig avklare om utvinning er aktuelt.

Sentralt i avhandlingen står derfor spørsmålet om hvilke styringsinstrumenter myndighetene har til rådighet, og hvordan disse kan brukes for å oppnå en hensiktsmessig arealforvaltning i modne områder. For å svare på dette, kreves en undersøkelse av myndighetenes plikt til forsvarlig ressursforvaltning, og av forholdet mellom myndighetene og private aktører på norsk sokkel. Begrepet «modne områder» må også klarlegges.

1.2 Bakgrunn for problemstillingen - Ressursutnyttelse og modningen av norsk sokkel

1.2.1 Modningen av norsk sokkel

Norsk kontinentalsokkel er i ferd med å modnes. Store deler av Nordsjøen, deler av Norskehavet og området rundt Snøhvitfeltet i Barentshavet, regnes i dag som modne områder.²

Skillet mellom modne og umodne områder er ikke skarpt avgrenset med objektivt definerbare kriterier. Avgjørende for statusen er hvorvidt myndighetene etter en vurdering av de faktiske omstendigheter, karakteriserer et område som «modent». Modne områder kjennetegnes typisk ved at det har vært drevet petroleumsvirksomhet her i lang tid. Flere felt er allerede avsluttet eller i haleproduksjonsfasen.³ Dette innebærer at geologien ofte er godt kjent, og at

² Fakta 2007 s. 26.

³ Med haleproduksjon menes produksjon fra et felt i slutfasen av produksjonsperioden.

man mange steder har en godt utbygd infrastruktur. Dessuten er de operasjonelle utfordringene i disse områdene ofte mindre, blant annet fordi mye av ressursene befinner seg på relativt grunt vann.⁴ Det antas å være små muligheter for å gjøre nye, store funn i de modne områdene av sokkelen. Samtidig er funnfrekvensen knyttet til boring av prospekter relativt høy, slik at det er gode muligheter for å gjøre mindre funn.⁵

Modningen av norsk sokkel skaper nye utfordringer og problemstillinger knyttet til petroleumsvirksomheten i områdene dette gjelder. Lavere forventninger til størrelsen på eventuelle funn, vil ha betydning for bruk av investeringsmidler allerede i de tidlige fasene av virksomheten. For at et funn skal anses interessant for de private aktørene på sokkelen, er det nødvendig at det økonomiske utbyttet av produksjonen overstiger investeringskostnadene og driftsutgiftene, med tillegg av en rimelig avkastning. Selskapene ønsker maksimal avkastning av sin innsats av økonomiske og personelle ressurser. Rasjonelle aktører vil kanalisere sine ressurser dit hvor de gir størst mulighet for verdiskapning.

Ettersom inntjeningspotensialet er mindre i små felt, samtidig som enhetskostnadene stiger etter hvert som et felt tømmes, blir realisering av ressursene en utfordring i modne områder.⁶ Det høye kostnadsnivået på norsk sokkel kombinert med økt modenhet, mindre prosjekter og mer marginale tiltak, medfører at færre prospekter blir lønnsomme å bore. Dette kan resultere i at enkelte funn

⁴ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 19.

⁵ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 18. Se også St.prp. nr. 1 (2007-2008) s. 11 hvor det uttales at det fremdeles er et «betydelig potensial for verdiskapning» i modne områder.

⁶ St.prp. nr. 1 (2005-2006) s. 116. Med enhetskostnader menes enkelt sagt oljeselskapenes kostnader per produserte enhet petroleum.

ikke bygges ut, og at felt stenges ned før man har hentet ut ressursene som ligger der.⁷ Å få i stand en reduksjon i kostnadsnivået er derfor viktig for å øke verdiskapningen i næringen.

At modningen av sokkelen krever tilpasninger av petroleumsvirksomhetens rammevilkår, fremgår forutsetningsvis St.meld. nr. 38 (2001-2002):

«[M]yndighetene må på sin side være forberedt på at omfattende omstillingsprosesser kan være nødvendig dersom utfordringene petroleumsnæringen står overfor skal løses. I kjølvannet av dette må myndighetene være villige til å vurdere om etablerte prinsipper og gjeldende rammevilkår skaper de rette insentiver for økt verdiskapning. Dersom det viser seg at dette ikke er tilfelle, må myndighetene være villige til å tilpasse rammevilkårene slik at ressursene ikke ødes, men kommer samfunnet til gode.»⁸

1.2.2 Plikt til optimal ressursutnyttelse

Statens eiendomsrett til de undersjøiske petroleumsforekomstene er lovfestet i petroleumsloven § 1-1.⁹ Her fremgår det også at staten har eksklusiv rett til ressursforvaltningen.

Det er klart at petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel utgjør en svært viktig del av norsk økonomi. Virksomheten gir staten store inntekter, blant annet fra skatter og avgifter, direkte eierskap i felt og eierskapet i StatoilHydro. Petroleumsinntektene

⁷ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 52.

⁸ S. 61.

⁹ Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (petroleumsloven, heretter forkortet petrol). Loven erstattet petroleumsloven av 22. mars 1985 nr. 1. Kyststatens suverene rett til undersøkelse og utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen følger også av Havrettskonvensjonen art. 77. Statens rett til ressursene på kontinentalsokkelen anses også å være et alminnelig folkerettslig prinsipp, se Fleischer s. 10 og Fleischer folkerett s. 118-119.

har i stor grad bidratt til utviklingen og finansieringen av det norske velferdssamfunnet. I 2006 kom 36 % av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten, som er den største næringen i Norge.¹⁰ Ingen andre næringer i landet er i nærheten av å generere statlige inntekter av denne størrelsesorden. Petroleumsnæringen er også viktig for sysselsettingen.

Tunge samfunnsinteresser taler etter dette for at staten bør utøve sin myndighet på en måte som fortsatt genererer inntekter som kommer det norske samfunnet til gode. Dette synspunktet har også nedfelt seg i lovgivningen. I petrl § 1-2 legges det føringer på hvordan myndighetene skal forestå ressursforvaltningen. Utgangspunktet er at petroleumssressursene skal forvaltes «i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode». Målet er blant annet å «gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling». Også i forarbeidene til petroleumsløven er det fremhevet at det er et overordnet hensyn i ressursforvaltningen å sikre høyest mulig verdiskapning. Det er eksplisitt uttalt at «det er viktig at rammevilkårene til en hver tid fremmer samfunnsøkonomisk lønnsomhet».¹¹

Ordlyden i § 1-2 er nokså vag, og man kan vanskelig utlede konkrete plikter for myndighetene etter bestemmelsen sett isolert. Samtidig gir den uttrykk for de sentrale målsettingene for petroleumsvirksomheten, og myndighetene må dermed søke å ivareta disse hensynene i sin ressursforvaltning. Ifølge forarbeidene innebærer prinsippet om forvaltning i et langsiktig perspektiv, at petroleumssressursene skal gi et størst mulig bidrag til nasjonalformuen.¹²

¹⁰ Fakta 2007 s. 62

¹¹ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 9.

¹² Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 26.

§ 1-2 sier ikke noe konkret om *graden* av ressursutnyttelse. Bestemmelsen bør imidlertid ses i sammenheng med § 4-1, som omhandler kravet til forsvarlig utvinning av petroleumsressursene.¹³ Utvinningen skal foregå slik at «mest mulig av den petroleum som finnes i hver enkelt petroleumsforekomst, eller i flere petroleumsforekomster til sammen, blir produsert». Utvinningen skal videre skje i samsvar med «forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper».

Til tross for at § 4-1 etter sin ordlyd gir en nærmest ubetinget plikt til maksimal utnyttelse av petroleumsforekomstene, kan den ikke forstås på denne måten. Utgangspunktet er riktignok at vurderingen etter § 4-1 skal foretas ut fra privatøkonomiske prinsipper, men hensynet til total ressursdisponering og andre sterke samfunnsmessige hensyn kan få betydning.¹⁴ Når man holder § 4-1 opp mot § 1-2, blir det klart at målet om maksimal utnyttelse må veies mot andre relevante hensyn, slik som miljøhensyn.¹⁵ I det videre vil jeg derfor bruke uttrykket *optimal ressursutnyttelse*. Med dette menes et mål om høyest mulig utnyttelsesgrad, etter at det er foretatt en avveining mot øvrige relevante hensyn.¹⁶

¹³ § 4-1 retter seg kun mot selve utvinningsprosessen, og sier for eksempel ikke noe om hvorvidt det skal drives petroleumsvirksomhet i et område.

¹⁴ Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 56. Disse forarbeidene relaterer seg formelt sett til petroleumsloven av 1985. Imidlertid er 1996-loven i stor grad en videreføring av den eldre loven. Forarbeidene til den någjeldende loven er i mange tilfeller svært kortfattede, og henviser til forarbeidene til loven fra 1985. I det videre vil jeg derfor, så langt det er grunnlag for det, anvende de eldre forarbeidene for å belyse den gjeldende rettstilstanden.

¹⁵ Se også St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 21.

¹⁶ En bred drøftelse av forsvarlig ressursutnyttelse er gitt av Hammer i Marius nr. 75. Begrepet «optimal ressursutnyttelse» slik jeg har definert det her, må imidlertid ikke forveksles med Hammers snevrere begrep «ressurs-

Ettersom forsvarlighetskravet i § 4-1 gjelder selve *utvinningen* av petroleum, utpeker bestemmelsen etter sin ordlyd *rettighetshaver* som pliktsubjekt. Spørsmålet blir dermed hvorvidt bestemmelsen også pålegger *myndighetene* å utøve sin kompetanse på en slik måte at det oppnås en optimal utvinningsgrad. Bestemmelsens formål taler for en slik forståelse. Det ville være lite hensiktsmessig å pålegge rettighetshaverne en plikt til å tilstrebe optimal ressursutnyttelse, dersom myndighetene ikke tilrettelegger for dette gjennom sin styring av virksomheten. Også utsagn i forarbeidene støtter opp om en slik tolkning. Det uttales at det er av sentral betydning å sikre størst mulig verdiskapning fra petroleumsvirksomheten gjennom fornuftig og langsiktig ressursforvaltning. Disse mål og hensyn «ivaretar myndighetene blant annet gjennom vedtak og godkjenninger i medhold av reglene i forslaget §§ 4-1 til § 4-6 og § 4-8».¹⁷ [Min utheving.]

Selv om § 4-1 direkte henvender seg til rettighetshaverne, må altså bestemmelsens overordnede formål om optimal ressursutnyttelse ligge til grunn også ved myndighetsutøvelsen. Det bør presiseres at myndighetene ikke alene kan ha en absolutt plikt til å *nå* det resultat at optimal utvinning skjer til enhver tid. De må imidlertid ha dette som ett av sine *formål* når de utøver sin kompetanse innen rammene av det eksisterende regelverket.

Myndighetene har en uttrykt målsetting om at så mye som mulig av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel skal utvinnes, og at utvinningen skal skje på en måte som gir høyest mulig verdiskapning for samfunnet.¹⁸ Målet for fremtidig ressursutnyttelse er

messig optimalisering», som relaterer seg til ønsket om høyest mulig utvinningsgrad. Se Hammer s. 15.

¹⁷ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 10.

¹⁸ Se blant annet St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 6.

blant annet illustrert ved den såkalte langsiktige utviklingsbanen, som ble presentert i St.meld. nr. 38 (2001-2002).¹⁹

En konkret målsetting er at oljereservene skal økes med fem milliarder fat innen 2015, og at utvinningsgraden på lang sikt skal økes til 55 %.²⁰ For å nå målet er det nødvendig at alle lønnsomme petroleumsressurser blir realisert. I 2004 antok man at rundt halvparten av de uoppdagede ressursene på norsk sokkel befant seg i modne områder.²¹ Derfor er det viktig å legge til rette for en realisering av de gjenværende ressursene, også i modne områder. Dette fordrer det at det treffes en rekke tiltak for å øke utvinningen fra eksisterende felt, få nye felt i produksjon og sikre et høyt nivå på leteaktiviteten. Optimal utnyttelse av de modne områdene blir således et delmål, eller en forutsetning, for å nå det generelle målet om optimal utnyttelsesgrad.

1.3 Kort om forholdet mellom myndighetene og aktørene på sokkelen. Reguleringsregimet

Som eier av petroleumsressursene på sokkelen, kan staten i utgangspunktet velge hvordan disse skal forvaltes og hvordan petroleumsvirksomheten skal reguleres. Valg av reguleringsregime vil være avgjørende for i hvilken grad myndighetene involveres i petroleumsvirksomheten, herunder hvilket forhold som gjelder mellom myndighetene og de private aktørene på sokkelen. For å kunne si

¹⁹ På s. 5 flg.

²⁰ Målet om reservevekst på fem milliarder fat innen 2015 ble introdusert av Oljedirektoratet i Ressursmeldingen 2005 s. 17. En utvinningsgrad på 55 % vil innebære en markant økning fra dagens 46 %, se http://www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Ubygging_og_drift/okt_utvinning/CoverPage.htm

²¹ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 7.

noe om myndighetenes adgang til å stimulere til optimal utnyttelse av de tidskritiske ressursene i modne områder, er det nødvendig å ha kunnskap om det rettslige grunnlaget for å utøve styring overfor oljeselskapene. Styringssystemets nærmere bestanddeler vil jeg komme tilbake til i kapittel 2.

Et viktig utgangspunkt for det systemet man har valgt i Norge, er at all petroleumsaktivitet i utgangspunktet er forbudt for private aktører, med mindre de nødvendige myndighetstillatelser, godkjenninger og samtykker foreligger, jf. petrl § 1-3. På dette grunnlag har man etablert et dynamisk konsesjonssystem, som er ment å gi myndighetene et effektivt verktøy for å regulere og styre petroleumsvirksomheten. Det rettslige grunnlaget for konsesjonssystemet er petroleumsloven med tilhørende forskrifter.

Det har tidligere vært debatt omkring konsesjonssystemets rettslige karakter.²² Spørsmålet har særlig vært hvorvidt utvinningstillatelsen må anses som et forvaltningsrettslig vedtak eller en privatrettslig avtale mellom myndighetene og rettighetshaver. Dette spørsmålet får blant annet betydning for rettsgrunnlaget for å omgjøre tillatelsene eller tilhørende vilkår.

Riktignok er det slik at utvinningstillatelsens endelige utforming kommer i stand etter forhandlinger mellom myndighetene og de potensielle rettighetshaverne. Videre har rettsforholdet mellom partene tradisjonelt til en viss grad båret preg av å være av gjensidig bebyrdende karakter. Rettighetshaverne overtar eierrettighetene til petroleumsressursene som blir produsert, mot at de gjennomfører visse pålagte arbeidsforpliktelser. Samtidig medfører utvinningen inntekter for staten. På den annen side er det klart at både et utstrakt regelverk og langvarig forvaltningspraksis legger til grunn at det er snakk om et rent offentligrettslig forhold, hvor tildeling av utvinningstillatelse er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav b.²³ Dette er blant annet uttrykkelig forutsatt i petroleumslovens forarbeider, hvor det er

²² Se blant annet Bernt 1980 s. 323 flg.

²³ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (heretter forkortet fvl).

uttalt at bestemmelsen om tilbakekall av tillatelse vil «suppleres av den alminnelige lære om omgjøring av forvaltningsvedtak.»²⁴

Det må nå være klart at konsesjonssystemet og forholdet mellom myndighetene og rettighetshaverne er av forvaltningsrettslig karakter.²⁵ Dette vil legges til grunn i det følgende. Samtidig kan det hende at forhandlinger som skjer mellom partene før vedtak fattes, senere får betydning for myndighetenes kompetanse. Omstendighetene rundt vedtakets tilblivelse kan for eksempel tenkes å påvirke adgangen til etterfølgende omgjøring. Dette kommer jeg tilbake til i punkt 0.

For norsk sokkel har man valgt et *skrittvis* konsesjonssystem, som tar hensyn til myndighetenes behov for å kunne gripe inn og anvende en styringsrett i alle faser av petroleumsvirksomheten.²⁶ Systemet er bygd opp av en rekke suksessive krav til statlige tillatelser, godkjenninger og samtykker som rettighetshaverne er avhengige av for å kunne ta fatt på neste fase av virksomheten.

Myndighetenes styringsadgang er basert på bruk av enkeltvedtak med tilhørende vilkår. Generelt gir det trinnvise konsesjonssystemet, sammenholdt med en generell vilkårshjemmel i petrl § 10-18, myndighetene en nokså vid styringsadgang når det gjelder *fremtidig* virksomhet.²⁷ Kompetansen innskrenkes imidlertid gradvis etter hvert som virksomheten skrider frem. For eksempel vil adgangen til å sette nye vilkår avhenge av hvorvidt dette innebærer en *omgjøring* av tidligere fattede vedtak. Man kan si at mye av den fleksibilitet og

²⁴ Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 91.

²⁵ Slik også Lervåg s. 62

²⁶ Se Selvig s. 22 flg. hvor det også gis en mer omfattende beskrivelse av systemet.

²⁷ Vilkårshjemmelen i § 10-18 skal jeg komme nærmere tilbake til i den videre fremstillingen.

handlingsfrihet styringssystemet i utgangspunktet gir, forsvinner når kompetansen først er brukt.²⁸ Dette vil jeg komme tilbake til.

Petroleumslovgivningen er av generell art, og skal regulere all petroleumsaktivitet på alle områder av sokkelen, jf. blant annet petrl § 1-4. Samtidig kan det være svært ulike utfordringer som gjør seg gjeldende overfor de enkelte aktører, eller på de enkelte deler av sokkelen. Et eksempel på sistnevnte kan være de særlige utfordringene med tidskrisiske ressurser som følger av økende modenhetsgrad. For å kunne løse dette på beste måte, oppstår det et behov for å utøve en mer særskilt tilpasset styringskompetanse.

I forbindelse med ulike tildelinger, godkjenninger og tillatelser, fastsetter myndighetene en rekke generelle eller individuelt tilpassede vilkår. Bruk av vilkår gir anledning til å regulere virksomheten slik det er mest hensiktsmessig i det aktuelle området. Man kan for eksempel tenke seg at graden av arealets modenhet og eksistensen av tidskrisiske ressurser, får betydning for fastsettelsen av individuelle vilkår.

1.4 Avgrensninger

Avhandlingens overordnede tema er å se nærmere på myndighetenes adgang til å treffe tiltak for å fremme målet om optimal utnyttelse av tidskrisiske ressurser i modne områder. I tillegg til styringsadgangen staten som ressurseier er tillagt gjennom regelverket, kan myndighetene også ha en viss påvirkningsadgang på bakgrunn av direkte deltakelse i virksomheten gjennom statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), og gjennom eierskap i oljeselskaper som StatoilHydro. Disse påvirkningsmulighetene faller utenfor oppgavens tema.

²⁸ Se bl.a. Selvig 2001 s. 7.

Konsesjonssystemet gir styringshemler for alle fasene av petroleumsvirksomheten, fra et område åpnes for petroleumsvirksomhet til avviklingen av et felt. Jeg skal ikke gi noen uttømmende behandling av alle virksomhetens faser, men vil konsentrere meg om tiden frem mot utbygging av et felt. Dette betyr blant annet at produktions- og avslutningsfasen ikke vil bli behandlet.

Innenfor avhandlingens rammer, vil det ikke være mulig å ta opp alle spørsmål og tenkelige styringsalternativer som kan være aktuelle i modne områder. Det blir derfor nødvendig å foreta en positiv avgrensning av oppgavens tema. Jeg skal fokusere på hvordan myndighetene innenfor regelverkets rammer kan tilrettelegge for en reduksjon av kostnadene ved virksomheten, ved at selskapene får nyttiggjøre seg eventuelle utvinningsinnretninger som allerede eksisterer i nærheten av et funn. Samordning av petroleumsvirksomhet blir derimot ikke behandlet.

Avhandlingens tema dreier seg ikke først og fremst om selskapenes adgang til eksisterende innretninger som eies av andre, men om myndighetenes kompetanse til å sørge for at tredjepartsbruk *muliggjøres i praksis*. Det er likevel naturlig å si noe om regelverket om TPA, men jeg vil da konsentrere meg om myndighetenes styringsmuligheter, ikke forholdet mellom eiere og potensielle brukere av innretningene. Det interne forholdet mellom selskapene i rettighetshavergruppen faller også utenfor fremstillingen. Jeg vil kun behandle myndighetenes muligheter til å styre bruk av offshore utvinningsinnretninger, og avgrenser mot bruk av transportinnretninger. Dette innebærer at det blir relevant å se nærmere på myndighetsgodkjennelse av plan for utbygging og drift (PUD) som styringsinstrument, mens behandlingen av tillatelse til anlegg og drift begrenser seg til det som er nødvendig for å klarlegge forholdet til utbyggingsplanen.

Det finnes nok en rekke andre tiltak som kan tenkes å stimulere til petroleumssaktivitet i de modne områdene, men oppgavens om-

fang tillater ikke at jeg drøfter alle potensielle virkemidler. Blant annet vil nivået og systemet for skattlegging av aktørene ha stor betydning for hvorvidt man ønsker å satse på et felt eller ikke. Jeg avgrenser imidlertid mot å behandle det petroleumsrettslige skattesystemet.

Myndighetenes holdning er at det primært er oljeselskapenes ansvar å gjennomføre tiltak for å skape mer effektiv drift, økt produksjon fra eksisterende felt og realisering av forekomster som ellers ikke ville vært lønnsomme.²⁹ Her vil jeg imidlertid se på hvordan myndighetene gjennom *rettslige* virkemidler kan tilrettelegge for reduksjon av kostnadene ved virksomheten. Jeg tar således ikke sikte på å behandle tekniske løsninger eller oljeselskapenes muligheter for å rasjonalisere egen drift. Samtidig er det klart at utvikling og implementering av ny teknologi er svært viktig i praksis. Oljeprisen er også en helt vesentlig faktor ved selskapenes lønnsomhetsvurderinger.

I modne områder vil nye aktører med andre forutsetninger og andre krav til lønnsomhet enn de tradisjonelle oljeselskapene, spille en viktig rolle. Myndighetene har tatt konsekvensene av dette, blant annet ved å innføre et prekvalifiseringssystem for nye selskaper som ønsker en vurdering av hvorvidt de tilfredsstiller kravene for å kunne få en utvinningstillatelse på norsk sokkel. Siden ordningen ble innført, har en rekke nye aktører blitt prekvalifisert. Mindre selskaper har fått innpass på sokkelen, enten som opprinnelige deltakere i en utvinningstillatelse, eller som haleprodusenter. De «nye» aktørenes inntog på sokkelen kan reise en rekke problemstillinger, men dette vil ikke bli nærmere behandlet her.³⁰

²⁹ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 33-34.

³⁰ En omfattende behandling av nye aktører på norsk sokkel er gitt av Hesjedal i MarIus nr. 274.

1.5 Veien videre

For å kunne si noe om myndighetenes kompetanse til fremme utnyttelse av tidskriske ressurser, er det først nødvendig å redegjøre for noen grunnleggende styringshjemler. I kapittel 2 vil jeg derfor behandle enkelte sentrale reguleringshjemler, som vil være danne grunnlaget for den videre fremstillingen. Fremstillingen konsentreres om de reguleringshjemlene som etter min mening er de mest sentrale når det gjelder utnyttelsen av tidskriske ressurser.

I kapittel 3 behandler jeg regelverket om tredjepartsadgang til offshore utvinningsinnretninger. Problemstillingen er hvilken adgang myndighetene har til å gripe inn overfor selskapene og sørge for at avtale om tredjepartsbruk kommer i stand. Videre reiser jeg spørsmål ved hvorvidt myndighetene enten på avtaletidspunktet eller i etterkant har mulighet til påvirke innholdet i en eventuell avtale som er inngått mellom partene.

Regelverket om tredjepartsadgang behandles nokså tidlig i fremstillingen, fordi TPA på mange måter er en forutsetning når det gjelder utnyttelse av mindre funn i modne områder, som ikke kan forsvare en egen utbygging. Bakgrunnen for drøftelsene i kapittel 4 og 5, er derfor behovet for tredjepartsbruk av eksisterende innretninger. I disse kapitlene skal jeg se nærmere på hvordan myndighetene kan styre petroleumsvirksomheten i modne områder, slik at tredjepartsbruk blir mulig før innretningene stenges ned.

I kapittel 4 skal jeg behandle utvinningstillatelsen som styringsinstrument. Problemstillingen her er hvordan myndighetene gjennom utvinningstillatelsen kan tilrettelegge for at tredjepartsadgang blir mulig i praksis, før nærliggende innretninger stenges ned. Spørsmålet blir særlig hvordan myndighetene kan sørge for at selskapene gis tilgang til rett areal til rett tid, hvilke krav som kan settes til aktiv utforskning av tildelte områder, og hvordan man kan oppnå en effektiv sirkulasjon av areal.

I kapittel 5 går jeg over til å se på hvordan godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) kan være et egnet styringsverktøy for utnyttelse av ressurser som ikke kan forsvare egen utbygging. Spørsmålet her er for det første hvorvidt myndighetene ved godkjenning av PUD kan kreve at innretningen som bygges skal være dimensjonert for tredjepartsbruk. Deretter behandler jeg spørsmålet om hensynet til mulig fremtidig tredjepartsbruk kan begrunne omgjøring av godkjenningen av utbyggingsplanen.

Til slutt vil jeg i kapittel 6 forsøke å sammenfatte de funn og vurderinger jeg har gjort i avhandlingen.

2 Noen grunnleggende komponenter i konsesjonssystemet

2.1 Innledning

I punkt 1.3 ga jeg en kort beskrivelse av systemet som er valgt for å regulere petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Konsesjonssystemet har som nevnt en *trinnsvis* oppbygging. Det inneholder en rekke krav til statlige tillatelser, godkjenninger og samtykker som følger hverandre naturlig, og som en aktør er avhengig av for å kunne ta fatt på de ulike fasene av petroleumsvirksomheten. Systemet blir dermed et viktig verktøy for statlig styring og kontroll av virksomheten.

I juridisk teori er de ulike fasene av petroleumsvirksomheten blitt betegnet som undersøkelsesfasen, planleggingsfasen, utbyggingsfasen, driftsfasen og avslutningsfasen.³¹ Hver enkelt av disse stadiene reiser igjen ulike rettslige problemstillinger. Petroleumsloven inneholder egne kapitler for reglene om henholdsvis undersøkelsestillatelse, utvinningstillatelse, utvinning av petroleum og avslutning av virksomheten.

I dette kapitlet tar jeg sikte på å gi en nærmere redegjørelse for enkelte av bestanddelene i konsesjonssystemet. Dersom man skal si noe om myndighetenes adgang til å anvende konsesjonssystemet som en styringsmekanisme for et bestemt formål, er det nødvendig å ha grunnleggende kunnskap om de aktuelle reguleringshjemlene.

Hensikten med dette kapitlet er ikke på noen måte å gi en uttømmende oversikt over de ulike trinn av virksomheten. Formålet er å gi en samlet behandling av noen sentrale styringshjemler jeg vil komme tilbake til i den videre fremstillingen. Jeg vil derfor kun ta

³¹ Kaasen s. 9-14.

for meg de reguleringshjemplene som er aktuelle som styringsverktøy for å muliggjøre utnyttelse av tidskriske ressurser i modne områder.

2.2 Undersøkelsestillatelse

Olje- og energidepartementet (OED) kan etter petrl § 2-1 tildele tillatelser til å foreta undersøkelser i havbunnen eller dens undergrunn. Hvilke undersøkelser tillatelsen gir rett til kan variere, jf. petroleumsforskriften § 4.³² Grunne borerer kan foretas til en dybde som fastsettes av Oljedirektoratet. Imidlertid er formålet med undersøkelsene ikke å finne olje, men å kartlegge geologien og dermed skaffe et grunnlag for vurderingen av hvorvidt det kan tenkes å gjøres funn i området. Man må således skille mellom boring for å kartlegge geologien etter petrl § 2-1, og leteboring etter § 3-3.

Tidsmessig er undersøkelsestillatelsen den første individuelle tillatelsen som tildeles i det trinnvise konsesjonssystemet.³³ Undersøkelsestillatelsen gir ingen eksklusiv rett til leting etter petroleum, og heller ingen fortrinnsrett ved eventuell etterfølgende tildeling av utvinningstillatelse, jf. § 2-1 andre ledd. Rettighetshaver får imidlertid en særlig kunnskap om blant annet geologien i det aktuelle området.

Modne områder kjennetegnes som nevnt i kapittel 1.2.1 blant annet av at geologien i området er godt kjent. Dette kommer av at det er foretatt undersøkelser i området tidligere. Selskapenes muligheter til å nyttiggjøre seg informasjon som er samlet inn av andre fremfor å foreta egne innsamlinger, kan i modne områder innebære

³² Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet av 27. juni 1997, heretter forkortet petrforokr.

³³ Lervåg s. 15.

et viktig kostnadsbesparende og tidsbesparende element. Dette vil jeg komme noe tilbake til i punkt 0.

2.3 Utvinningstillatelse

Tildeling av utvinningstillatelser er et svært sentralt element i konsesjonssystemet. Rettighetshaver får en eksklusiv rett til «undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen», jf. petrl § 3-3 tredje ledd. Ved tildeling av utvinningstillatelsen overfører myndighetene sin eiendomsrett til petroleum som produseres i medhold av tillatelsen.

Utvinningstillatelse kan etter petrl § 3-3 tildeles både juridiske og fysiske personer, men i praksis gis tillatelse til oljeselskaper som tilfredsstillende visse tildelingskriterier. På bakgrunn av innkomne søknader, setter myndighetene sammen en gruppe selskaper som samlet tilbys tillatelsen.³⁴ Dette betegnes som rettighetshavergruppen eller interessentskapet. Det er fast praksis at myndighetene setter som konsesjonsvilkår at rettighetshaverne inngår en samarbeidsavtale seg i mellom, jf § 3-3 fjerde ledd. Samarbeidsavtalen er standardisert og regulerer rettsforholdet innad i interessentskapet.

Petroleumsloven med tilhørende forskrifter gir anvisning på en rekke saksbehandlingsregler som skal følges i forbindelse med tildeling av utvinningstillatelser. Disse reglene gjelder uavhengig av hvorvidt det er snakk om tildeling i modne eller umodne områder. Blant annet gjelder bestemte prosedyrer for utlysning av området som skal tildeles, jf. petrl § 3-5 og petrforokr § 7. Myndighetene står heller ikke fritt i valget mellom hvilke søkere som skal få tillatelsen. Dette skal avgjøres på bakgrunn av visse ikke-diskriminerende

³⁴ Fakta 2007 s. 24.

tildelingskriterier, jf. petrforokr § 10 og petrl § 3-5 tredje ledd, sammenholdt med forvaltningsrettslige prinsipper.

Petrl § 3-3 bestemmer at «Kongen i statsråd kan *på nærmere bestemte vilkår* tildele utvinningstillatelse». [Min utheving.] Selv om ordlyden kunne tilsi at det gjelder visse skranker for Kongens kompetanse til å tildele tillatelsen, kan ikke bestemmelsen forstås slik. Poenget er at myndighetene har adgang til å sette vilkår for tillatelsen.

Selv om § 3-3 tilsynelatende hjemler en ubegrenset rett til å sette vilkår, må bestemmelsen tolkes innskrenkende i lys av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Generelt kan man si at petroleumslovens formål og reelle hensyn på området, vil være veiledende for hvilke vilkår som kan settes. Vilkåret må ha en viss *saklig sammenheng* med vedtaket, og være *forholdsmessig* i forhold til hva forvaltningen oppnår ved å sette vilkåret.³⁵ § 3-3 er for så vidt overflødig, ettersom petrl § 10-18 andre ledd gir en generell hjemmel for å fastsette vilkår i forbindelse med enkeltvedtak. Forutsetningen er at vilkåret har en «naturlig tilknytning» til det vedtaket gjelder. Videre inneholder petrforokr § 11 en katalog over hensyn som kan begrunne vilkår for tildeling av utvinningstillatelse. Petroleumsloven gir også enkelte særskilte hjemler for fastsettelse av sentrale aktuelle vilkår, som for eksempel retten til å pålegge arbeidsforpliktelser, jf. § 3-8.³⁶

Den petroleumsløvsrettslige lovgivningen skiller ikke mellom hvorvidt utvinningstillatelsen gjelder modent eller umodent areal. Etter som det til en viss grad er ulike hensyn som gjør seg gjeldende i de

³⁵ Eckhoff/Smith s. 375 og Graver s. 292-296.

³⁶ De særskilte vilkårshjemlene skal ikke begrense adgangen til å stille vilkår etter den generelle bestemmelsen i § 10-18, se Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 64.

ulike områdene, vil imidlertid modenhetsgraden kunne påvirke innholdet av vilkår som kan fastsettes. Blant annet medfører ressursenes tidskrisiske karakter at det blir viktig å gi aktørene tilgang til modent areal til rett tid, samt få i stand en effektiv prosess frem mot utbygging.

Videre har skillet mellom modne og umodne områder betydning for hvilket system som i praksis brukes for tildeling av utvinnings-tillatelser. Tradisjonelt har man anvendt såkalte utlysningsrunder eller konsesjonsrunder.³⁷ Regjeringen utlyser da nærmere angitte blokker som det kan søkes om utvinningstillatelse for. Foreløpig har det vært gjennomført 19 ordinære konsesjonsrunder, mens 20. runde etter planen skal lyses ut før sommeren 2008. I praksis har det i senere tid vært lagt opp til ordinære runder annethvert år, men myndighetene er ikke rettslig forpliktet til å lyse ut områder innen dette intervallet.³⁸ På bakgrunn av de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende når modenhetsgraden øker, innførte myndighetene i 2003 en særskilt ordning med *tildeling i forhåndsdefinerte områder* (TFO) i de modne områdene.³⁹ Ordningen innebærer at alt modent areal på sokkelen omfattes av et forhåndsdefinert område, og det er lagt opp til en fast årlig syklus for konsesjonsrunder i disse områdene. TFO vil bli nærmere behandlet i kapittel 4.

2.4 Godkjennelse av plan for utbygging og drift

Selv om utvinningstillatelse foreligger, kan ikke rettighetshaver uten videre sette i gang produksjon av eventuelle forekomster.

³⁷ Heretter vil disse rundene betegnes som de ordinære konsesjonsrundene.

³⁸ Blant annet valgte myndighetene i januar 2007 å utsette 20. konsesjonsrunde med ett år.

³⁹ St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 54 flg. Tildeling i forhåndsdefinerte områder forkortes heretter TFO.

Petrl § 4-2 bestemmer at rettighetshaver må legge frem en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten (PUD) for godkjenning fra departementet. Med dette menes utbygging og drift av innretninger for produksjon av petroleum, og for behandling og lagring av denne for transport.⁴⁰ Utbygging kan ikke iverksettes før slik godkjenning foreligger, jf. § 4-2 femte ledd. Godkjent PUD er altså en forutsetning for at rettighetshaverne faktisk får utvinne petroleumen i feltene som er omfattet av utvinningstillatelsen.⁴¹ Utførlige krav til planens innhold er gitt i petrl § 4-2 andre og tredje ledd, supplert med petrforokr § 20 flg. De to hovedelementene er en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning.

Dersom det oppstår en situasjon hvor ressursene i et felt skal utvinnes ved hjelp av tredjepartsbruk av eksisterende utvinningsinnretninger, blir spørsmålet hvilke krav som utløses med hensyn til PUD, både for brukerfelt og eierfelt.

Selv om *det nye feltet* skal realiseres ved hjelp av eksisterende utvinningsinnretninger, må det skje en viss utbygging, noe som utløser krav til godkjent PUD. § 4-2 sjette ledd inneholder imidlertid en unntakshjemmel, som innebærer at departementet etter søknad kan frafalle krav om utbyggingsplan for brukerfeltet. Slikt fritak vil ifølge lovens forarbeider typisk være aktuelt for mindre forekomster, som kan nås fra eksisterende innretninger på felt som allerede har en godkjent PUD.⁴² Det er i utgangspunktet en forutsetning at forekomsten ligger innenfor konsesjonsbelagt område, og i sin helhet kan bores og produseres fra eksisterende innretninger som allerede omfattes av en godkjent plan

⁴⁰ Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 60, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 41.

⁴¹ Forholdet mellom den rett til utvinning som følger en utvinningstillatelse og godkjenning av PUD er grundig behandlet i Lervåg s. 22 flg.

⁴² Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 43.

Videre vil tredjepartsbruk kreve at det foretas større eller mindre modifikasjoner også på *vertsinnretningene*. Etter § 4-2 syvende ledd skal departementet «underrettes om og godkjenne vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger». Det fremgår av forarbeidene at det kun er «ubetydelige» endringer som ikke behøver særskilt godkjenning.⁴³ I slike tilfeller *kan* departementet likevel kreve at det skal fremlegges ny eller endret PUD. Forarbeidene gir ingen føringer på departementets diskresjonære skjønnsmyndighet i dette henseende, men endringenes art og viktighet, samt behovet for å stille vilkår for godkjenningen, må antas å være av betydning.⁴⁴

Før en utvinningsinnretning tas i bruk for første gang, må rettighetshaver ha samtykke fra departementet til oppstart og videreføring av petroleumsvirksomheten i en ny fase, jf. petrforskr § 30a. Det samme gjelder dersom det har skjedd modifikasjoner på en vertsinretning for å muliggjøre TPA.⁴⁵ Ettersom modifikasjonene forutsettes å være godkjent av departementet i forkant av ombyggingen, jf. § 4-2 syvende ledd, kan det spørres om myndighetene har noen skjønnsfrihet til å velge om samtykke skal gis etter § 30a. Etter min mening må kravet til samtykke etter § 30a kun anses å være en *kontrollbestemmelse*. Selve styringsmekanismen ligger ikke i denne bestemmelsen, men i kravet om at endringer i PUD må godkjennes av departementet. Sammenhengen mellom kravet til forutgående godkjenning og etterfølgende samtykke, må innebære at departementet *plikter* å gi samtykke etter § 30a dersom utbyggingen er utført i samsvar med det som er godkjent etter § 4-2 syvende ledd. I motsatt tilfelle ville aktørene kunne stå i fare for å ha utført arbeid forgyves dersom samtykke ikke gis. Dette ville representert en usikkerhet hos selskapene som kunne påvirket beslutningen om tilknytning av tilleggsressurser.

⁴³ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 43.

⁴⁴ Når innretninger må bygges om for å kunne tilby tredjepartsbruk, kan det også være aktuelt å kreve særskilt tillatelse for anlegg og drift, jf. petrl § 4-3. Se punkt 2.5.

⁴⁵ Kravet gjelder tilsvarende der det er gitt tillatelse til anlegg og drift.

Også ved godkjenning av PUD er bruk av vilkår et viktig styringsinstrument for myndighetene. Godkjenning av PUD er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, og petrl § 10-18 andre ledd gir dermed hjemmel for å fastsette vilkår i forbindelse med vedtaket. Når det gjelder utnyttelse av ressurser i modne områder, vil det være særlig interessant å se på hvorvidt myndighetene kan kreve at rettighetshaver ved valg av utbyggingsløsning tar høyde for at innretningene som bygges skal kunne brukes av andre. Bruk av slike vilkår kan i prinsippet også tenkes aktuelt i forbindelse med godkjenning av PUD for innretninger i umodne områder. Perspektivet er da at området vil kunne oppdages tidskritiske ressurser i området i fremtiden, og at det da kan oppstå behov for tredjepartsbruk av eksisterende innretninger. Derfor kan det være hensiktsmessig å stille krav om at rettighetshaver innberegner ekstra kapasitet utover hva han selv har behov for i innretningen som uansett skal bygges. Bruk av slike vilkår vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.

Før eller samtidig med godkjenning av PUD, skal departementet også godkjenne forekomstens produksjonsforløp, jf. petrl § 4-4. Det er klart at det er sterk sammenheng mellom produksjonsprofil og innholdet av PUD. Fastsettelsen av produksjonsforløp, vil i praksis ha stor betydning for muligheten til benytte seg av innretningen til tredjepartsadgang i fremtiden. Blant annet krever endringer i opprinnelig fastsatt produksjonsforløp at det foreligger «sterke samfunnshensyn», jf. § 4-4 fjerde ledd. Dette kan i praksis begrense myndighetenes kompetanse til å pålegge tredjepartsadgang til innretningen. Dette skal jeg komme tilbake til i punkt 3.3.2.

2.5 Særskilt tillatelse til anlegg og drift

Etter petrl § 4-3 første ledd kan myndighetene gi en særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretning, dersom slik rett ikke allerede følger av godkjent PUD. Det skal fremlegges søknad med plan for

bygging, plassering, drift og bruk for slike innretninger, jf. andre ledd.⁴⁶

Tidligere var det slik at § 4-3 kun omhandlet innretninger for transport og utnyttelse av petroleum, men dette ble endret i 2003.⁴⁷ Skillet mellom anvendelsesområdene for henholdsvis § 4-2 og § 4-3 fremstår etter lovendringen som noe uklart. Særskilt tillatelse etter § 4-3 kan nå i prinsippet gis for anlegg og drift av alle innretninger som inngår i petroleumsvirksomheten, det avgjørende er hvorvidt byggingen, driften mv. allerede er godkjent etter § 4-2.

Det interessante spørsmålet for denne avhandlingen, er hvorvidt § 4-3 tillatelse blir nødvendig ved tredjepartsbruk av offshore utvinningsinnretninger. Dette vil nok *ikke* bli aktuelt dersom innretningen allerede er dimensjonert for TPA, slik at bruken inngår i de opprinnelige forutsetningene for godkjent PUD. I motsatt tilfelle, hvor PUD ikke gir anvisning på en utbyggingsløsning som åpner for tredjepartsbruk, kan det imidlertid bli aktuelt å kreve tillatelse etter § 4-3. I forarbeidene til endringsloven er det uttalt at «[e]n innretning som bygges for å betjene et gitt felt vil med tiden også kunne betjene andre som følge av feltutbygginger, omlegginger og endringer i produksjonsstrømmer. Også i slike tilfeller kan det være hensiktsmessig at det gis en § 4-3 tillatelse.»⁴⁸

Som nevnt vil imidlertid myndighetene etter § 4-2 syvende ledd ha kompetanse til å kreve ny PUD fremlagt ved endring av forutsetningene for godkjent PUD, eller dersom innretningene endres. Lovendringen har dermed tillagt myndighetene en viss skjønnsfrihet med hensyn til hvorvidt det skal kreves ny PUD, eller om det skal kreves særskilt tillatelse til anlegg og drift i slike tilfeller.

⁴⁶ Planen som utarbeides, kalles plan for anlegg og drift (PAD).

⁴⁷ Ved lov 27. juni 2003 nr. 68

⁴⁸ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 14.

Forarbeidene taler for at det skal legges vekt på hvorvidt innretningene helt eller delvis skal *eies* av andre enn de som er rettighetshavere etter den utvinningstillatelsen innretningene i utgangspunktet skal betjene. I forbindelse med en § 4-3 tillatelse har departementet kompetanse til å fastsette vilkår om eierforhold, jf. petrforokr § 28 andre ledd, bokstav a. I praksis vil derfor særskilt tillatelse for anlegg og drift først og fremst være aktuelt for transportinnretninger eller landanlegg.⁴⁹ Ettersom tredjepartsbruk av slike innretninger faller utenfor oppgavens tema, kommer jeg ikke i særlig grad til å behandle § 4-3 tillatelser i det videre.

Både ved fastsettelsen av en § 4-3 tillatelse og senere, har myndighetene adgang til å fastsette tariffier og andre vilkår for tredjepartsbruk, jf. petrforokr § 28 andre ledd litra a. Det er ikke uvanlig at departementet forebeholder seg retten til å sette slike vilkår på et senere tidspunkt, noe som for eksempel ble gjort ved tillatelse for anlegg og drift for Skarvfeltet.⁵⁰

⁴⁹ Dette er uttrykkelig uttalt i Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

⁵⁰ Se St.prp. nr. 5 (2007-2008) s. 12

3 Tredjepartsadgang til eksisterende utvinningsinnretninger

3.1 Innledning

Med tredjepartsadgang menes som nevnt situasjonen hvor en rettighetshavergruppe gis adgang til å benytte ledig kapasitet i eksisterende petroleumsinnretninger og infrastruktur, til tross for at gruppen ikke er eier av innretningene.⁵¹ For eksempel kan rettighetshaver ønske å knytte utvinningen av petroleum til en nærliggende plattform med andre eiere, i stedet for å bygge sin egen plattform.

I dette kapitlet skal jeg se nærmere på selve regelverket om tredjepartsadgang på petroleumsrettens område. Formålet er ikke å gi noen uttømmende behandling av dette. Spørsmålet er hvilke muligheter *myndighetene* etter det eksisterende regelverket har til å gi pålegg og sette vilkår for å sørge for at TPA muliggjøres og faktisk gjennomføres i et konkret tilfelle.

Det alminnelige utgangspunkt er at eier har faktisk og rettslig rådighet over innretningene han har bygget. Dette skulle tilsi at tredjepartsbruk forutsetter at eier og bruker inngår en avtale om TPA, og at dette fullt ut avhenger av partenes kontraheringsvilje.⁵² Mer presist er det imidlertid å si at rettighetshaver har full rådighet

⁵¹ Begrepet «tredjepartsadgang» er således noe misvisende, i og med at det ikke er snakk om noen egentlig tredjepart. Dette er imidlertid et innarbeidet begrep, og vil bli brukt i det følgende. Se også Petroleum Law Compendium Book I s. 107.

⁵² Med «bruker» menes her både rettighetshavergruppe som faktisk benytter ledig kapasitet i andres innretninger, samt rettighetshavere som er interessert i slik bruk. Dette er i tråd med blant annet definisjonen i forskrift om andres bruk av innretninger (TPA-forskriften) § 3 litra d.

over innretningene, med de begrensninger som følger av regelverket. Det er disse begrensningene jeg skal se på her.

Tredjepartsbruk av innretninger kan innen petroleumsvirksomheten være aktuelt for flere formål. Utvinning og nyttiggjøring av petroleumssressursene er avhengig av en rekke forskjellige funksjoner.⁵³ For å utvinne reservene fra feltene, må man ha de nødvendige brønnsystemer. Videre må trykket i brønnstrømmen stabiliseres, og olje, gass og vann må separeres. Til dette trenger man prosesseringsanlegg. Deretter må ressursene transporteres, enten via oljerørledninger eller tankskip, eller via gassrørledningsnettet. I tillegg kan det være behov for injeksjon av gass og vann for å øke utvinningsgraden, lagringsplass, kraft til drift av felt og innkvartering av personell. Alle de nevnte innretningene kan i prinsippet være aktuelle for tredjepartsbruk.

Som nevnt innledningsvis faller tredjepartsbruk av transportinnretninger utenfor avhandlingens tema. Jeg skal kun behandle bruk av offshore utvinningsinnretninger. Dette er en viktig avgrensing, i og med at regelverket er forskjellig når det gjelder henholdsvis utvinningsinnretninger samt oljerørledninger, og gassrørledningsnettet.

I petroleumslovens forstand er «innretning» definert i § 1-6 bokstav d, og omfatter som utgangspunkt «installasjon, anlegg eller annet utstyr for petroleumsvirksomhet». Skip som transporterer olje, samt forsynings- og hjelpefartøy, faller utenfor definisjonen, mens rørledninger og kabler som utgangspunkt omfattes. Når jeg snakker om tredjepartsadgang til «innretninger» anvender jeg altså begrepet i enn *snevvere* forstand enn petrol § 1-6 bokstav d.

⁵³ Nygaard s. 15-16.

3.2 Særlig om behovet for TPA i modne områder

Utvinning av petroleum krever betydelige investeringer i plattformer og andre innretninger som er nødvendige for å drive petroleumsvirksomhet. Utbyggings- og driftskostnadene er av en slik størrelse at de får stor betydning for feltets lønnsomhet. Som nevnt i kap. 1.2.1 vil lønnsomheten ofte være mindre i modne områder, ettersom eventuelle funn typisk er små. Størrelsen på utbyggingskostnadene kan derfor være avgjørende for hvorvidt et felt i det hele tatt blir realisert.

Utnyttelse av eksisterende innretninger ved nye utbygginger, er ofte den samfunnsøkonomisk mest kostnadseffektive løsningen.⁵⁴ Effektiv bruk av utvinningsinnretninger gir normalt en stordriftsfordel og innebærer mer lønnsom virksomhet, som vil øke den totale produksjonen og dermed statens skatteinntekter.⁵⁵ Dette tilsier at kapasiteten i utvinningsinnretningene som allerede finnes på sokkelen bør utnyttes maksimalt, i stedet for at man bygger nye innretninger for hvert funn som gjøres. At de samlede investeringer som gjøres på sokkelen bør effektiviseres er altså et generelt utgangspunkt, men er særlig viktig i modne områder på grunn av funnernes marginale lønnsomhet.⁵⁶

Bruk av eksisterende innretninger kan etter forretningsmessige vurderinger ofte være den eneste utbyggingsløsningen for mindre funn. Gjennom tredjepartsadgang åpner man for utvinning av funn

⁵⁴ St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 55.

⁵⁵ Energy Law in Europe s. 912.

⁵⁶ I høringsbrev av 23. august 2005 om ny forskrift om andres bruk av innretninger (heretter Høringsbrevet) skriver Olje- og energidepartementet at modningen av sokkelen «ut fra ressursforvaltningsmessige hensyn stiller strenge krav til effektiv bruk av infrastrukturen». Se også Energy Law in Europe s. 909 og St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 57.

som ikke kunne forsvart en egen utbygging, og dermed heller ikke ville blitt sett på som økonomisk drivverdige. Riktignok vil det ikke være kostnadsfritt å gjøre bruk av andres innretninger, men kostnadene vil oftest bli av en helt annen størrelsesorden. Også miljøhensyn kan tale for mer utstrakt bruk av tredjepartsadgang. Utbygginger får konsekvenser for miljøet, og mer effektiv bruk av eksisterende innretninger vil redusere miljøbelastningen.

Rettighetshavere som leter etter petroleum tar en betydelig risiko. Det er store kostnader knyttet til letevirksomheten, og disse kostnadene vil allerede være påløpt når tredjepartsadgang til utvinnings- og transportinnretninger blir aktuelt. Forutberegnelighet med hensyn til mulighetene for tredjepartsbruk er en viktig faktor i selskapenes beslutningsprosess. Dersom man allerede på et tidlig stadium vet at utbyggingskostnadene blir lavere på grunn av TPA, kan dette gi insentiver til å satse mer på ellers tvilsom leting - for eksempel etter små funn som kan prosesseres på eksisterende installasjoner. Effektiv bruk av utvinningsinnretninger kan også bidra til økt levetid og produksjon på eksisterende felt gjennom deling av driftskostnadene.⁵⁷

I tillegg til at *behovet* for TPA som kostnadsbesparende faktor er særlig stort i modne områder, ligger også de *faktiske forhold* til rette for at bruk av andres innretninger er praktisk mulig. I disse delene av sokkelen har det vært petroleumsvirksomhet i lang tid, og på mange felt er produksjonstoppen nådd eller nær forestående. Dermed vil utvinningen være avtagende eller begynne å synke i nær fremtid, noe som gjør at tilgangen på ledig kapasitet i utvinnings- og transportinnretninger øker jevnt.⁵⁸ Ved små funn vil det også være behov for mindre kapasitet. Dette er med på å gjøre bruk av eksi-

⁵⁷ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 56 flg.

⁵⁸ Se for eksempel Karset m.fl. s.4-5.

sterende utvinningsinnretninger både mer attraktivt og praktisk mulig for mindre funn enn for felt med større reserver.

3.3 Den rettslige reguleringen av TPA

3.3.1 Utgangspunkt og bakgrunn for reguleringen

For å si noe om myndighetenes kompetanse til å stimulere til eller pålegge tredjepartsadgang, er det nødvendig å redegjøre for regelverket på området. Før jeg går nærmere inn på dette, kan det imidlertid spørres om hvorfor rammene for tredjepartsadgang i det hele tatt er rettslig regulert. Eiendomsretten til innretningene innebærer blant annet at eierne kan inngå avtaler med brukerne om TPA. I avtalene kan det fastsettes vilkår om hva slags kompensasjon som skal ytes for bruken. Som regel vil både eier av en innretning med ledig kapasitet og brukerne ha egeninteresse av at slike avtaler inngås. Brukers utbyggingskostnader reduseres, mens eiers inntekter økes ved at det betales vederlag for bruken.

På den annen side må man forholde seg til at markedet for slike tjenester er preget av ufullstendig konkurranse, og potensielle brukere vil ofte stå overfor relativt få tilbydere av tjenester som for eksempel prosesseringskapasitet. Posisjonen som eier av innretningene, gir således tilbyderne mulighet til å betinge seg urimelige vilkår, herunder ta høyere fortjeneste enn det en reell konkurranse-løsning ville gitt.⁵⁹ Spesielt kan dette skape problemer for små og nye aktører med begrenset forhandlingskapasitet.⁶⁰ Videre vil myndighetene og selskapene iblant ha ulike meninger om fordelene med TPA, blant annet når det gjelder økonomiske vurderinger.⁶¹

⁵⁹ Se Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 15 og 26, samt Høringsbrevet s. 2.

⁶⁰ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 57.

⁶¹ Petroleum Law Compendium Book I s. 109-110.

Resultatet av å gi partene full avtalefrihet kan altså bli at det avtales vilkår som er uheldige i et samfunnsøkonomisk perspektiv, eller at forhandlingene strander på grunn av uenigheter mellom partene. Dette kan hindre at samfunnsøkonomisk gunstige prosjekter blir gjennomført, forårsake tidligere nedstenging av produserende felt eller fremtvinge alternative løsninger som er mindre gunstige. En viss rettslig regulering av rammene for TPA er altså nødvendig for å balansere styrkeforholdet mellom partene.

Et annet poeng, er at selve forhandlingsprosessen mellom eier og bruker kan bli svært tidkrevende, dersom denne styres fullt ut av partene selv. Det er uheldig, i lys av ressursenes tidskrisiske karakter. For mindre funn kan også usikkerhet med hensyn til forhandlingsprosessen gjøre terskelen høyere for å satse på utviklingen av mindre funn.⁶²

Regelverket om TPA tar fortsatt utgangspunkt i at bruk skal baseres på avtale mellom partene. Det alminnelige avtalerettslige utgangspunkt om full avtalefrihet er imidlertid fraveket.⁶³ Dette gjelder kontraktspartenes frihet til å bestemme hvorvidt avtale skal søkes inngått, forhandlingsprosessen og avtalevilkårenes innhold. Dette skal jeg se nærmere på i det følgende.

3.3.2 Oversikt over TPA-reguleringen for utvinningsinnretninger

Det rettslige rammeverket for TPA finnes i petroleumsloven med tilhørende forskrifter. Her skal jeg se nærmere på hvordan regelverket tilrettelegger for at myndighetene kan pålegge, kontrollere eller på andre måter påvirke tredjepartsadgangen i det konkrete

⁶² St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 55.

⁶³ Om avtalefrihet som et grunnleggende avtalerettslig prinsipp, se Woxholth s. 27-29.

tilfelle. Jeg vil derfor kun gi en oversikt over reguleringen, formålet er ikke å gi noen dyptgående behandling av de materielle reglene om TPA eller forhandlingsprosessen mellom partene.

Den sentrale hjemmelen og utgangspunktet for reguleringen av all tredjepartsbruk på norsk sokkel er petrl § 4-8.⁶⁴ Ut over dette følger det praktisk viktigste regelverket av forskriftsregulering, men det er viktig å være oppmerksom på at § 4-8 og andre relevante lovbestemmelser utgjør rammene for hvilke inngrep som kan gjøres i eiers rettigheter. For eksempel kan ikke myndighetene ved forskriftsregulering gis en *videre* adgang til å pålegge TPA enn hva som følger av § 4-8 eller andre relevante lovbestemmelser.⁶⁵

§ 4-8 første ledd gir departementet kompetanse til å bestemme at visse innretninger skal kunne benyttes av andre enn eier

«dersom hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det og departementet ikke finner at slik bruk er til urimelig fortrengsel for rettighetshavers eget behov eller for en som allerede er sikret bruk.»

Det kan også settes vilkår for bruken. Bestemmelsens virkeområde er begrenset til innretninger som omfattes av petrl §§ 4-2 og 4-3, det vil si innretninger som krever godkjent PUD eller særskilt tillatelse til anlegg og drift.

Etter ordlyden i § 4-8 første ledd, har departementet en nokså vid kompetanse til å ensidig og på eget initiativ pålegge eier av utvinningsinnretninger å stille kapasitet til disposisjon for brukere. Riktignok vil kriteriet om at TPA ikke må være til urimelig fortrengsel for rettighetshavers eller andre berettigedes behov, medføre visse

⁶⁴ Departementets kompetanse til å sette vilkår i forbindelse med godkjenning av PUD er også et egnet styringsmiddel for å fremme tredjepartsbruk. Dette skal jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 5.

⁶⁵ Dette følger av legalitetsprinsippet, se Eckhoff/Smith s. 309 flg., Graver s. 71 flg. og Boe s 654. Se også Enegr Law in Europe s. 915.

praktiske skranker for myndighetenes kompetanse. Ved fastleggelsen av innholdet i dette vilkåret, kan det også være naturlig å se hen til petrol § 4-4 fjerde ledd, som bestemmer at fastsatt produksjonsforløp for en forekomst kun kan endres av myndighetene dersom «vektige samfunnshensyn gjør det nødvendig». Pålegg etter § 4-8 vil derfor være mest praktisk dersom det faktisk finnes ledig kapasitet i innretningene.⁶⁶

Det er verdt å merke seg at bestemmelsen ikke gir bruker noen *direkte* rett til TPA, en slik rett forutsetter at departementet pålegger eier å stille innretningen til disposisjon. Det fremgår imidlertid uttrykkelig av bestemmelsens forarbeider at man normalt ikke vil bruke denne fremgangsmåten for å få i stand TPA.⁶⁷ Det anses som mest hensiktsmessig at selskapene selv inngår avtaler, og avklarer betingelsene for bruk gjennom kommersielle forhandlinger. Også praksis viser at tredjepartsbruk alltid er basert på avtaler mellom selskapene uten myndighetenes *formelle* mellomkomst.

I tillegg til den formelle kompetansen til å pålegge tredjepartsadgang i et konkret tilfelle, bemerkes det at myndighetene også kan stimulere til tredjepartsadgang ved hjelp av uformell styring. For eksempel kan det tenkes at departementets kompetanse til å ensidig TPA, motiverer selskapene til å inngå avtale på egen hånd. Videre kan det utøves uformell styring for å muliggjøre tredjepartsadgang i forbindelse med godkjennelse av PUD. Dette skal jeg komme tilbake til i punkt 5.2.

Forskrift om bruk av andres innretninger (TPA-forskr) trådte i kraft 1. januar 2006. Forskriften gjelder tredjepartsbruk av innretninger «i medhold av petrol § 1-4 og § 4-8», men gjelder ikke «for så vidt

⁶⁶ Energy Law in Europe s. 915.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 47.

annet følger av» reglene i tarifforskriften.⁶⁸ Noe forenklet kan man si at tarifforskriften omhandler oppstrøms gassrørledningsnett, og at innretningene som inngår her dermed faller utenfor TPA-forskriften.⁶⁹ I praksis innebærer det at TPA-forskriften regulerer ulike typer utvinningsinnretninger, oljerørledninger og eventuelle gassrørledninger som ikke er opplistet i tarifforskriften.

TPA-forskriften forutsetter at eier og bruker selv fremforhandler en avtale om bruk. Partene får imidlertid ikke styre forhandlingsprosessen helt på egen hånd, da forskriften stiller krav til partene på ulike stadier i forhandlingene. Ved å gi rammer for forhandlingsprosessen og for utformingen av tariffier og øvrige vilkår i avtaler om TPA, er forskriften ment å sikre effektiv bruk av innretninger og derved gi rettighetshaverne gode insentiver til lete- og utvinningsvirksomhet.⁷⁰ Det legges opp til en effektiv forhandlingsprosess, noe som er særlig viktig i lys av ressursenes tidskrisiske karakter. Forskriften inneholder også visse krav til avtalens innhold. Dette gjelder både hva som må reguleres i avtale, samt hva avtalevilkårene kan gå ut på, jf. §§ 4, 9 og 14. Som jeg skal komme tilbake til i punkt 3.4.3, er imidlertid innholdskravene nokså vage.

Et spørsmål blir hvilken adgang *myndighetene* etter TPA-forskriften har til å stimulere til tredjepartsadgang ved hjelp av påbud og forbud. Dette spørsmålet kan besvares kort; forskriften gir ikke myndighetene noen direkte rett til å på eget initiativ gripe inn i forhandlingene eller fastsette avtalevilkårenes innhold. Riktignok er

⁶⁸ Forskrift om bruk av tariffier mv. for bestemte innretninger.

⁶⁹ Tarifforskriften regulerer i praksis rørledninger som eies av Gassled. Gassled ble etablert 1. januar 2003, og er et felles eierskap for de sentrale deler av infrastrukturen for transport og behandling av naturgass. Eventuelle rørledninger som ikke er med i Gassled faller dermed utenfor tarifforskriftens anvendelsesområde.

⁷⁰ Høringsbrevet s. 1.

departementet etter § 13 tillagt kompetanse som tvisteløsningsorgan, dersom det under forhandlingene oppstår uenigheter mellom partene. Dette fordrer imidlertid at en av partene tar initiativ til å bringe tvisten inn for departementet. Utover dette gir ikke forskriftsreguleringen myndighetene noen rettslige påvirkningsmuligheter. Departementet må i så fall falle tilbake på kompetansen de er tillagt etter petrl § 4-8.

Etter § 4-8 andre ledd, skal departementet *godkjenne* alle avtaler inngått mellom partene. I forbindelse med godkjenningen, kan OED også fastsette tariffier og andre vilkår. Videre kan departementet i ettertid *endre* vilkår de har godkjent eller fastsatt, blant annet dersom det er nødvendig for å sikre at prosjekter blir gjennomført i tråd med hensynet til ressursforvaltning.

Departementets plikt til å godkjenne inngåtte avtaler gjelder imidlertid bare «med mindre departementet bestemmer noe annet», jf. § 4-8 annet ledd, første punktum. I 2006 valgte departementet å benytte seg av sin kompetanse til å bestemme at avtaler som er inngått i medhold av TPA-forskriften ikke lenger skal godkjennes.⁷¹ I stedet skal avtalene sendes inn til *vurdering*. Det er noe uklart hva som menes med at avtalene nå kun skal sendes til departementet for *vurdering*. Trolig betyr det i alle fall at partene ikke lenger behøver å avvente noen positiv tilslutning fra departementet før avtalen kan iverksettes.⁷²

⁷¹ Se brev fra Olje- og energidepartementet av 6. september 2006, adressert til samtlige rettighetshavere og prekvalifiserte selskaper på norsk sokkel. Dette brevet innebærer ikke at departementet har frasagt seg godkjennelseskompetansen for all fremtid, men denne er suspendert inntil annet blir bestemt.

⁷² For en nærmere behandling av hva som ligger i at avtalen skal sendes departementet for vurdering, se punkt 3.5.

Det kan reises spørsmål ved hvorvidt der er hensiktsmessig at departementet har suspendert godkjennelsesordningen for avtaler som er inngått i medhold av TPA-forskriften. I forarbeidene er det uttalt at utviklingen har gjort det mer praktisk at departementet fastsetter tariffer eller øvrige vilkår for bruken av enkeltvedtak.

«I de tilfeller hvor departementet fastsetter vilkårene kan det være unødvendig at departementet også godkjenner de inngåtte avtalene. Departementet foreslår derfor en endring som går ut på at departementet kan bestemme at slike avtaler (...) ikke skal godkjennes av departementet.»⁷³

Det forutsettes altså at fraskrivelse av godkjennelsesadgangen bare er aktuelt i de tilfeller hvor departementet *allerede har fastsatt* TPA-vilkårene i første omgang, slik at hensikten er å hindre en unødig dobbeltbehandling.

Ved suspensjonen av godkjennelsesordningen for tredjeparts-avtaler inngått i medhold av TPA-forskriften, argumenterte departementet med at forskriften sammenholdt med et sett standardiserte avtaleklausuler som nå er utarbeidet, gir tilstrekkelig klare rammer for forhandlingene og forhandlingsrommet.⁷⁴ Anvendelse av standardvilkårene er imidlertid frivillig, og myndighetene kan derfor ikke på et så tidlig stadium basere seg på at disse vil bli brukt. Dessuten er forskriftens bestemmelser om grenser for avtalenes innhold nokså vage, blant annet når det gjelder tariffnivå. Etter min mening synes det derfor noe merkverdig at departementet finner at forskriften sammenholdt med standardklausulene utgjør et tilstrekkelig regelsett, slik at behovet for å godkjenne avtaler ikke lenger er til stede.

⁷³ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

⁷⁴ Høringsbrevet s. 1. Standardavtalen det her vises til ble utarbeidet av industrien og godkjent av Olje- og energidepartementet ved brev 26. juni 2006.

Selv om adgangen til å suspendere godkjennelsesadgangen etter forarbeidene tar sikte på situasjonen hvor myndighetene allerede har spilt en rolle ved fastsettelsen av vilkårene, innebærer ikke dette at departementets vedtak om å suspendere godkjennelsesadgangen er ulovlig. Etter petrl § 4-8 er myndighetene gitt en generell kompetanse til å fatte slikt vedtak, uten at det er oppstilt konkrete situasjonsbetingelser. I hvilken grad suspensjonen faktisk innebærer at departementet har gitt fra seg en viktig kontroll- og styringsmekanisme, skal jeg komme tilbake til i punkt 3.5.

Et annet spørsmål som bør stilles, er hvorvidt suspensjonen av godkjennelsesadgangen i det hele tatt er *gyldig*. Det fremgår av forarbeidene at dersom departementet ikke lenger ønsker å godkjenne avtalene, skal dette bestemmes ved forskrift eller enkeltvedtak.⁷⁵

Avgjørende for om suspensjonen av godkjennelsesadgangen skulle vært gjort ved forskrift eller ved enkeltvedtak, er hvorvidt beslutningen er bestemmende for «et ubestemt antall eller en ubestemt krets personer» eller for «en eller flere bestemte personer», jf. fvl § 2 første ledd, bokstav b og c. Brevet hvor departementet bestemmer at avtaler inngått i medhold av TPA-forskriften ikke lenger skal godkjennes, er sendt til samtlige prekvalifiserte aktører og rettighetshavere på sokkelen. Utgangspunktet er at når adressatene for vedtaket er individualisert, må dette anses som et enkeltvedtak, jf. fvl § 2 første ledd, bokstav b.⁷⁶ Imidlertid tilsier brevet formulering at suspensjonen av godkjennelsesadgangen skal gjelde *generelt*, også for eventuelle fremtidige aktører. Etter min mening innebærer dette at vedtaket er rettet mot «et ubestemt antall eller

⁷⁵ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

⁷⁶ Eckhoff/Smith s. 230 og Graver s. 412.

en ubestemt krets personer», slik at vedtaket skulle vært fattet i forskrifts form.⁷⁷

Det kan se ut til at kravene til saksbehandling forut for forskriftsvedtak, jf. fvl § 37, ikke er fulgt i dette tilfellet. Brudd på saksbehandlingsreglene kan i prinsippet medføre at forskriften blir ugyldig, etter en analogisk anvendelse av prinsippene bak fvl § 41.⁷⁸ Imidlertid kan det stilles spørsmål ved hvem som kan tenkes å *påberope* eventuell ugyldighet i dette tilfellet. Suspensjon av godkjennelsesordningen fremstår i utgangspunktet som en fordel for selskapene, og det er lite praktisk at noen av disse vil kreve at departementet allikevel skal godkjenne avtalene. Derfor er det ikke nødvendig å foreta noen omfattende diskusjon av suspensjonsvedtakets gyldighet, og jeg vil bare oppstille et par utgangspunkter.

Fvl § 41 sier at selv om den lovpålagte behandlingsmåten ikke er fulgt, er vedtaket allikevel gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Det er lite trolig at selskapene ville gjort innsigelser mot suspensjonen av godkjennelsesadgangen, dersom de var gitt anledning til å uttale seg etter § 37. Vedtaket er derfor gyldig.

Fvl § 38 krever at forskriften skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Den angitte fremgangsmåten er ikke fulgt i vårt tilfelle, da suspensjonen av godkjennelsesadgangen bare er «kunngjort» ved brev til rettighetshavere og prekvalifiserte aktører. Etter § 39 er virkningene av forsømt kunngjøring at forskriften ikke kan påberopes overfor den enkelte, «med mindre det påvises enten at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent for (...) den

⁷⁷ I Rt. 2002 s. 1298 ble et vedtak som rettet seg mot en bestemt gruppe oppdrettere med konsesjon behandlet som en forskrift, til tross for at det ble foretatt individuell underretning til hver enkelt konsesjonshaver.

⁷⁸ Se Rt. 1980 s. 485.

forskriften påberopes overfor, eller at vedkommende har fått kjennskap til forskriften». Det er klart at mottakerne av brevet fra departementet har fått tilstrekkelig kjennskap til suspensjonen av godkjennelsesordningen, slik at suspensjonsvedtaket kan påberopes overfor selskapene.

På *prinsipielt grunnlag* kan det likevel hevdes at myndighetene skal følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler når vedtak fattes. Departementet bør derfor sørge for å utferdige en forskrift i samsvar med lovens krav, dersom de vil opprettholde suspensjonen av godkjennelsesordningen.

Konsekvensene av at departementet har suspendert godkjennelsesordningen, skal jeg komme tilbake til i punkt 3.5.

3.4 Nærmere om TPA-forskriften

3.4.1 Forskriftsreguleringens formål

Før ikrafttredelsen av TPA-forskriften i 2006, var tredjepartsadgang i praksis avhengig av de kommersielle partenes evne og vilje til å komme frem til avtaler om bruk på egen hånd. Riktignok hadde myndighetene etter § 4-8 kompetanse til å pålegge bruk og fastsette tariffier eller andre vilkår for avtalene, men denne kompetansen ble sjeldent eller aldri benyttet når avtale var fremforhandlet mellom partene. Etter hvert ble det uttrykt bekymring for om partenes frie rolle på dette området hindret en fornuftig utnyttelse av marginale ressurser.⁷⁹ Viktigheten av et effektivt system for tredjepartadgang øker i takt med at en stadig større andel av gjenværende ressurser må utvinnes ved hjelp av eksisterende innretninger for å bli lønnsomme.

⁷⁹ Energy Law in Europe s. 916.

TPA-forskriften ble laget blant annet som en reaksjon på dette, og formålet er å stimulere til god letevirksomhet på sokkelen. Forskriften skal sørge for at rettighetshavere som tar leterisiko, er sikret forutsigbare vilkår for de tjenester som er nødvendige for å få petroleumen til markedet.⁸⁰ I praksis betyr dette at forskriftsreguleringen både skal tilrettelegge for at avtale inngås innen rimelig tid, og at avtalens innhold er fornuftig. Reguleringen skal bidra til effektive forhandlinger, slik at perioden fra bruker melder sitt behov og frem til avtaleinngåelse, blir kortest mulig. Dette er viktig i lys av ressursenes tidskritiske karakter.

3.4.2 Fra indirekte til direkte rett?

Etter petrl § 4-8 første ledd, første punktum, *kan* departementet pålegge tredjepartsbruk av innretninger dersom visse vilkår er oppfylt. Bestemmelsen gir således ikke potensielle brukere noen ubetinget rett til adgang, da det er opp til departementets diskresjonære skjønn å avgjøre hvorvidt bruk skal pålegges.

I TPA-forskr § 4 er det imidlertid bestemt at «bruker som har behov for bruk av en annens innretning, skal på objektive og ikke-diskriminerende vilkår *ha rett til* slik bruk i samsvar med reglene i petroleumsloven § 4-8 og denne forskrift». [Min utheving.] Det kan derfor spørres om forskriftsreguleringen innebærer at bruker nå har en *direkte* rett til tredjepartsadgang, i stedet for kun den *indirekte* rett som følger av departementets påleggskompetanse i § 4-8.⁸¹ Formuleringen i TPA-forskr § 4 reiser to spørsmål som jeg skal se nærmere på i det følgende: Hvilken betydning har det at bruker gjennom forskriften tilsynelatende er gitt en *direkte* rett til bruk, og

⁸⁰ Høringsbrevet s. 2.

⁸¹ Se Are Brautaset, foredrag fra petroleumsjuridisk klubb i Stavanger 29. november 2006 s. 6.

er forskriftsreguleringen på dette punktet innenfor rammene som følger av petrl § 4-8? Disse to spørsmålene har nær sammenheng, da det er klart at forskriftsbestemmelsene kun kan supplere lovgivningen, og ikke utvide myndighetenes kompetanse til å gripe inn og pålegge selskapene plikter.

Det vil først være naturlig å foreta en nærmere analyse av innholdet i rettigheten bruker er tillagt i TPA-forskr § 4. Retten til tredjepartsbruk er ikke ubetinget, men skal fastlegges «i samsvar med reglene i petrl § 4-8». Dette må forstås slik at de materielle vilkårene for departementets diskresjonære kompetanse etter § 4-8 første ledd, vil utgjøre skranker også for den rett som følger av forskriftsbestemmelsen. Forskjellen mellom lov- og forskriftsreguleringen blir dermed at mens brukers rett etter petrl § 4-8 er betinget av at myndighetene gir pålegg etter en konkret vurdering av situasjonen, gir TPA-forskr § 4 i utgangspunktet en direkte rett til bruk såfremt situasjonsbetingelsene i § 4-8 første punktum er oppfylt.

Pliktsubjektet etter § 4 er innretningenes eier, som pålegges en kontraheringsplikt. Det er allikevel verdt å merke seg at selv om § 4 gir en «rett» til bruk, innebærer ikke det at bruker uten videre kan få gjennomført sin rett i praksis dersom eier ikke er samarbeidsvillig. Tredjepartsbruk fordrer fremdeles at partene fremforhandler en avtale, og blir enige om vilkårene innen forskriftens rammer. Bestemmelsen gir verken departementet plikt eller kompetanse til å gripe inn for å sikre tredjepartsadgangen. Dette må eventuelt hjemles i petrl § 4-8.

Konklusjonen blir altså at til tross for at § 4 tilsynelatende gir bruker en direkte rett til tredjepartsbruk, vil dette ikke medføre noen realitetsforskjell fra gjeldende rett. Myndighetenes kompetanse til å gripe inn og pålegge TPA utvides ikke som følge av forskriftsreguleringen, og bestemmelsen vil dermed være innenfor rammene av petrl § 4-8.

Selv om brukers rettsstilling i realiteten ikke endres ved den «rett» han er tillagt etter § 4, er det klart at bestemmelsen gir signaler om at TPA anses som et viktig verktøy, og kommer til å være et satsningsområde fremover. Bestemmelsen synliggjør myndighetenes mål om å fremme tredjepartsbruk, i de tilfeller hvor det er hensiktsmessig ut fra formålet om optimal ressursforvaltning.

3.4.3 Vurdering av forskriftsreguleringen. Muligheter for trenering?

Formålet med innføringen av TPA-forskriften var som nevnt å møte behovet for mer effektiv bruk av innretninger i modne områder, herunder effektivisering av forhandlingsprosessen. Her skal jeg se nærmere på hvorvidt forskriften er et egnet verktøy til å ivareta dette formålet.

TPA-forskriften retter seg mot eier og bruker av infrastruktur, og pålegger disse rettigheter og plikter knyttet til forhandling og avtale-slutning. Myndighetene er ikke gitt noen sentral rolle i prosessen, og vil etter forskriften kun opptre som tvisteløsningsorgan etter en av partenes initiativ. Spørsmålet blir dermed i hvilken grad avtale om tredjepartsbruk fortsatt er fullstendig avhengig av partenes vilje. En problemstilling som kan være praktisk, er om forskriften gir eier mulighet til å trenere prosessen, og hva myndighetene kan gjøre dersom dette skjer.

Selve forhandlingsprosessen er regulert i TPA-forskr § 5 flg. §§ 5 og 6 omhandler eiers plikt til å besvare forespørsler fra bruker om henholdsvis kapasitetsoversikt og bruk. Når det gjelder kapasitets-oversikten, er eier gitt en konkret frist på 15 arbeidsdager på å gi slik informasjon, jf. § 5. I praksis innebærer dette at eier til enhver tid må ha overordnet informasjon om kapasitet tilgjengelig for å

kunne overholde fristen.⁸² Når det gjelder forespørsel om bruk, finnes ingen konkret angitt frist. Eier skal besvare forespørselen innen «rimelig tid», jf. § 6 andre ledd. Dette er en relativ frist, hvis varighet bør fastlegges blant annet ut fra kompleksiteten i tjenesten som etterspørres. Ettersom det ikke gjelder noen absolutt frist, vil eier ha muligheter for å trenere forhandlingsprosessen.

En fellesnevner for §§ 5 og 6, er at det ikke finnes direkte sanksjoner for oversittelse av fristene. For å kunne reagere mot oversittelse, er myndighetene avhengig av at bruker bringer saken inn for departementet for avgjørelse etter § 13. I slike tilfeller vil departementet trolig kunne pålegge eier å svare på forespørselen. Riktignok foreligger det ikke noen konkret «tvist» hvor partene har uttalt motstridende oppfatninger, men forskriftens formål taler for at departementet må kunne komme med pålegg også når en part bryter reglene ved å forholde seg passiv. Samtidig vil kanskje bruker være tilbakeholden med å bringe inn en tvist for departementet på et så tidlig stadium i forhandlingsprosessen.

Dersom eier og bruker har kommet til at det er grunnlag for å innlede forhandlinger om tredjepartsbruk, skal de «så snart som mulig» bli enige om en fremdriftsplan for slutføring av forhandlingene, jf. TPA-forskr § 7. Når planen er utarbeidet, skal departementet underrettes om at forhandlinger er innledet, jf. § 7 første ledd, annet punktum. Fra underretningstidspunktet gjelder i utgangspunktet en frist på fire måneder for å slutføre forhandlingene, jf. andre ledd, første punktum. Heller ikke ved oversittelse av denne fristen finnes sanksjonsmuligheter, men departementet mener at underrettelsen om fremdriftsplanen vil bidra til at fristen overholdes.⁸³

⁸² Høringsbrevet s. 3.

⁸³ Høringsbrevet s. 4.

Dette synspunktet vil imidlertid først gjøre seg gjeldende dersom partene faktisk har blitt enige om en fremdriftsplan. Plikten til å utarbeide slik plan aktiveres som nevnt kun dersom partene er *enige* om at det er grunnlag for å fortsette forhandlinger. Dersom eier av en eller annen grunn ikke ønsker å inngå avtale med den aktuelle bruker, kan ikke bruker ensidig kreve at man starter arbeidet med fremdriftsplan. Det er heller ikke gitt noen konkret frist for arbeidet med selve fremdriftsplanen, ut over at dette skal skje så raskt som mulig. Dette er en svakhet, da det kan ta lang tid før man kommer i gang med forhandlingene.

Kombinasjonen av muligheter for trenering og myndighetenes manglende kompetanse til å gripe inn etter forskriften, synes noe uheldig. Spørsmålet blir dermed om myndighetene etter *loven* har adgang til å gripe inn dersom en av partene trenerer prosessen, eller forhandlingene stopper opp av andre grunner.

§ 4-8 andre ledd omhandler myndighetenes kompetanse i situasjoner hvor partene har inngått avtale, eller er i forhandlinger med dette siktemålet. Dersom «det ikke oppnås enighet om slik bruk innen rimelig tid», kan departementet «fastsette tariffer eller andre vilkår (...) for å sikre at prosjekter blir gjennomført ut fra hensynet til ressursforvaltning og at eieren av innretningen gis en rimelig for tjeneste (...)». Ved tolkingen av hva som menes med rimelig tid, må det være relevant å se hen til forskriftsreguleringen av de ulike trinnene i forhandlingsprosessen. En parts trenering av forhandlingene kan dermed i prinsippet møtes med pålegg fra departementet etter § 4-8 andre ledd.

Som nevnt gir TPA-forskriften også føringer på innholdet i tariffene og vilkårene som kan avtales. Imidlertid er tariffene ikke på langt nær like konkret regulert som når det for eksempel gjelder adgang til oppstrøms gassrør-

ledningsnett.⁸⁴ Fastsettelsen vil fremdeles være preget av skjønn. Dette kan synes problematisk, da praksis viser at fastsettelsen av tariffer er det største hinderet for TPA-avtaler, og det moment som oftest fører til at forhandlinger bryter sammen. På den annen side ville det nok i realiteten være umulig å lage faste formler som kan anvendes for beregning av tariffer for tredjepartsadgang til utvinningsinnretninger. Utgangspunktet er at eier skal holdes skadesløs for tredjepartsbruken, og at han skal ha en rimelig fortjeneste sett hen til den risiko han tar ved å stille sine innretninger til disposisjon for utenforstående. Formålet er å komme frem til en tariff som gir begge parter insentiver til tredjepartsbruk, ved å balansere eiers ønske om fortjeneste mot brukers behov for at utvinningen fremdeles skal være tilstrekkelig lønnsom.⁸⁵ Særlig mye lenger kommer man neppe i generell regulering av så individuelt forskjellige tilfeller.

Konklusjonen blir dermed at forskriftsreguleringen av forhandlingsprosessen nok egner seg best i tilfeller hvor begge parter ønsker å få i stand avtale om tredjepartsadgang. I de fleste situasjoner vil vel dette også være tilfelle. Samtidig gjør kombinasjonen av relative frister og manglende sanksjonsmuligheter at forskriften åpner for trenering av prosessen. Disse utfordringene må i utgangspunktet løses ved hjelp av direkte myndighetspålegg etter petrl § 4-8, noe som kan virke nokså drastisk. Samtidig vil nok vissheten om at departementet *kan* gripe inn, fungere som et «ris bak speilet» og motivere partene til å komme til enighet på egen hånd.

Dersom et selskap viser seg lite samarbeidsvillig i forbindelse med inngåelse av TPA-avtaler, vil dette dessuten kunne tenkes å ha negativ innvirkning ved senere konsesjonsrunder. Ved tildeling av utvinningstillatelser kan myndighetene legge vekt på tidligere erfaringer med søkeren, herunder manglende effektivitet og ansvarlighet, jf. petrforokr § 10 andre ledd.

⁸⁴ Se tarifforskriften § 4, som gir konkrete formler for fastsettelse av tariffer for bruk av oppstrøms gassrørledningsnett.

⁸⁵ Høringsbrevet s. 4.

3.5 Myndighetenes adgang til å endre avtalenes innhold

Et nytt spørsmål reiser seg dersom partene faktisk kommer til enighet om avtale om tredjepartsadgang: Hvilken mulighet har myndighetene til å gripe inn og endre avtalevilkår de mener ikke er i samsvar med fornuftig ressursutnyttelse? Dette kan bli aktuelt både på tidspunktet for avtaleslutningen og i etterkant når tredjepartsbruken er i gang. Et praktisk eksempel kan være at tariffnivået fremstår som urimelig høyt.

Jeg vil først behandle adgangen til å pålegge nye eller endrede vilkår i tiden *etter* at avtale er inngått og bruken er igangsatt, da dette trolig reiser de mest prinsipielle og vanskeligste spørsmålene.⁸⁶ I slike tilfeller kan avtalen ha vært tilfredsstillende på inngåelsestidspunktet, men den etterfølgende utviklingen i for eksempel oljeprisen har medført at tariffen og andre vilkår motvirker en hensiktsmessig ressursutnyttelse.

Dette var tilfelle i den såkalte Ula-saken. Tariffnivået i transportrørledningen lå på et nivå som klart hindret en forsvarlig utnyttelse av restressursene i feltet. Det ble lagt til grunn at Ulafeltet ville bli nedstengt i nær fremtid dersom ikke tariffen ble vesentlig nedsatt, og det var derfor stor risiko for at restressurser ikke ville bli produsert. I lys av myndighetenes plikt til å forestå forsvarlig ressursforvaltning, valgte departementet å fastsette en ny tariff i Ula transportrørledning.

Etter petrl § 4-8 andre ledd har departementet kompetanse til å «senere endre de vilkårene som er blitt *godkjent eller fastsatt*, for å sikre at prosjekter blir gjennomført ut fra hensynet til ressursforvaltning og at eieren av innretningen gis en rimelig fortjeneste blant

⁸⁶ Det forutsettes her at avtalen er vurdert av departementet i tråd med dagens praksis, uten at det er gjort innsigelser.

annet ut fra investering og risiko». [Min utheving]. Kompetansen til etterfølgende endring av avtalevilkårene forutsetter etter lovens ordlyd at departementet tidligere har fastsatt eller godkjent vilkårene. I den situasjonen vi her står overfor, hvor det rettslige grunnlaget for tredjepartsbruk er en omforent avtale mellom eier og bruker, tilsier lovens ordlyd at suspensjonen av godkjennelsesordningen også medfører en suspensjon av den etterfølgende endringsadgangen.⁸⁷

I et standardbrev som departementet sender selskapene i etterkant av at avtale om TPA er vurdert, uttaler OED at «[p]etroleumsloven § 4-8 annet ledd gir under visse forutsetninger departementet en adgang til å gripe inn og senere endre avtalevilkårene i avtaler om bruk av andres innretninger. Denne adgangen forutsettes uforandret etter gjeldende ordning».⁸⁸ Selv om departementet mener at de fortsatt må ha kompetanse til etterfølgende endring av partenes avtalevilkår, kan ikke dette synspunktet uten videre tas til følge.

Adgangen til å endre godkjente eller fastsatte vilkår, ble lovfestet i § 4-8 i 2003. Det følger av forarbeidene at departementet anså lovfestingen av adgangen til etterfølgende omgjøring som en *kodifisering* av gjeldende rett, slik at dette ikke innebar noen realitetsendring.⁸⁹ Bakgrunnsretten er forvaltningens sedvanebaserte kompetanse til etterfølgende omgjøring av enkeltvedtak.⁹⁰ Denne omgjør-

⁸⁷ Spørsmålet om adgangen til etterfølgende endring av vilkårene er bortfalt etter suspensjonen av godkjennelsesadgangen, er også reist av Brautaset, i foredrag om den nye TPA-forskriften.

⁸⁸ Opplyst fra OED.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25-26.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 13 og 47. Riktignok var det i forkant av lovfestelsen omtvistet hvorvidt departementet faktisk hadde adgang til å omgjøre tariffen og andre avtalevilkår. Jeg går ikke nærmere inn på dette spørsmålet her.

ingsadgangen er ulovfestet, men fremgår forutsetningsvis av fvl § 35 siste ledd.

Når departementet etter nåværende praksis verken har godkjent eller pålagt de gjeldende vilkår, kan det spørres hvorvidt omgjøringsadgang allikevel kan følge av bakgrunnsretten. Den ulovfestede adgangen til etterfølgende omgjøring gjelder imidlertid kun forvaltningens kompetanse til å endre forvaltningsrettslige *enkeltvedtak*, ikke endring av privatrettslige avtaler. Med enkeltvedtak menes «vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer», jf. fvl § 2 første ledd, litra b. Det må være klart at departementets *godkjennelse* av en avtale om tredjepartsbruk, utgjør et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. En godkjennelse vil være bestemmende for eier og brukers rettigheter og plikter, da den i utgangspunktet er nødvendig for at avtalen om tredjepartsbruk kan settes ut i praksis.

Avgjørende for hvorvidt endringsadgang nå kan følge av den ulovfestede omgjøringsregelen, blir dermed hvorvidt også departementets *vurdering* av TPA-avtalene utgjør et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. Det er vanskelig å si hva som ligger i at departementet skal *vurdere* avtalene. Brevet OED sender til selskaper som har lagt frem en avtale om TPA, inneholder en standardformulering om at «avtalen er vurdert og tatt til etterretning».⁹¹ Denne formuleringen gir i seg selv liten veiledning til spørsmålet om følgene av at avtalen er vurdert. Mye taler for at det er en vesensforskjell mellom å vurdere og å godkjenne en avtale. Bakgrunnen for at godkjennelsesordningen ble suspendert, var blant annet å lette departementets arbeidsmengede.

⁹¹ Opplyst fra OED.

I forarbeidene er det som nevnt i punkt 3.3.2 forutsatt at beslutning om å ikke lenger godkjenne TPA-avtaler skal skje ved i vedtaks form.⁹² Etter fvl § 2 skal vedtaks form anvendes når beslutningen har betydning for private aktørers rettigheter og plikter. Dette indikerer at lovgiver mener at fraskrivelse av godkjennelsesadgangen vil ha reell betydning for selskapene.

Krav om godkjennelse innebærer at partene må avvente myndighetenes positive tilsagn for å kunne iverksette avtalen i praksis. Når avtalen kun skal vurderes av departementet, må utgangspunktet trolig være det motsatte - nemlig at partene kan iverksette tredjepartsbruken uten å avvente klarsignal.⁹³ Riktignok tilsier begrepet «vurdering» en mer aktiv innsats fra departementet enn dersom avtalen kun skulle sendes inn til orientering. Men ettersom partene trolig ikke er avhengige av å avvente resultatet av vurderingen for å iverksette avtalen de har inngått, vil selve vurderingen ikke medføre «rettigheter og plikter» for selskapene, jf. fvl § 2. Når det ikke er fattet noe tilgrunnliggende enkeltvedtak i saken, vil heller ikke departementet kunne omgjøre selskapenes avtale etter den ulovfestede omgjøringsregelen.

Et spørsmål er hvorvidt adgangen til å *pålegge* tredjepartsbruk og i den forbindelse fastsette tariffier og andre vilkår, jf. § 4-8 første ledd første punktum, jf. andre ledd andre punktum, kan anvendes til tross for at avtale allerede er fremforhandlet mellom partene.⁹⁴

⁹² Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

⁹³ Selve utbyggingen som kreves i forkant av tredjepartsbruken, vil riktignok være avhengig av godkjent PUD, se punkt 2.4. Dersom det blir aktuelt med § 4-3 tillatelse kan departementet dessuten sette vilkår for tredjepartsbruken både på vedtakstidspunktet og senere, jf. petforskr § 28. Det forutsettes her at § 4-3 tillatelse ikke er nødvendig.

⁹⁴ § 4-8 første ledd siste punktum kan ikke anvendes i dette tilfellet. Det følger av lovens historie og forarbeider at kompetansen til å fastsette vilkår og gi pålegg for adgang etter denne bestemmelsen, kun retter seg mot

Det kan nok synes noe merkelig at departementet ved å suspendere godkjennelseskompetansen, får adgang til å endre avtalevilkårene i kraft av denne påleggshjemmelen. Det kan også argumenteres for at det ikke ville vært behov for en egen omgjøringshjemmel i andre ledd, dersom man etter første ledd uansett har kompetanse til å gripe inn og endre avtalevilkårene. Til dette kan det hevdes at § 4-8 første ledd ikke kan anvendes når myndighetene først har gitt sin tilslutning til avtalen og dens vilkår, ved å fatte godkjennelsesvedtak. I så tilfelle ville det som nevnt være snakk om *omgjøring* av et enkeltvedtak, noe som tilsomt kan hjemles i første ledd. I det tilfellet vi her står overfor, er situasjonen annerledes. Når godkjennelsesadgangen er suspendert, har departementet ikke fattet noe vedtak som sementerer situasjonen og begrenser deres myndighet for fremtiden.

Riktignok synes det noe unaturlig at departementet kan «pålegge bruk», når bruken allerede er igangsatt i samsvar med partenes avtale. Samtidig utelukker ikke ordlyden i § 4-8 første ledd anvendelse når avtale er inngått mellom partene. Kompetansen er betinget av at innretningen skal brukes av «andre», og ved fastleggelsen av dette begrepet er det naturlig å se hen til bestemmelsens forarbeider.

«I utkastet foreslås det at innretninger kan benyttes av «andre». Med «andre» menes selskaper som ikke i kraft av eiendomsrett eller avtale har rett til *slik benyttelse* som departementet finner ønskelig av samfunnsøkonomiske grunner eller av hensynet til rasjonell drift. «Andre» kan etter omstendighetene være rettighetshaver eller del-eier i innretningene, men som etter det underliggende forhold ikke

adgangen til oppstrøms gassrørledningsnett som følger av § 4-8 første ledd, andre punktum. Se Ot.prp. nr. 81 (2001-2002) s. 4-5.

har slik rett til benyttelse som departementet ønsker å gjennomføre.»⁹⁵ [Min utheving.]

Dette utsagnet har i juridisk teori blitt tatt til inntekt for at departementet ikke kan pålegge tredjepartsbruk når bruker allerede har en avtalt rett til benyttelse av innretningene.⁹⁶ Etter min mening kan ikke forarbeidene tolkes så strengt. Dersom avtalen inneholder vilkår som departementet *ikke* finner ønskelig av samfunnsøkonomiske grunner eller hensynet til rasjonell drift, er ikke uttalelsene i forarbeidene til hinder for at departementet griper inn og pålegger bruk på de vilkår de finner fornuftig, jf. § 4-8 første ledd, jf. annet ledd annet punktum.

Reelle hensyn taler også for at departementet bør ha en viss mulighet til å gripe inn og endre avtalevilkår, for eksempel hvis tariffnivået er så urimelig høyt at felt står i fare for å bli nedstengt. Dette ble vektlagt i Ula-saken. Situasjonen kan bli særlig aktuell i modne områder, hvor hoveddelen av ressursene er produsert og det er nødvendig å skape insentiver til å produsere de gjenværende ressursene. Selv om departementet ikke lenger godkjenner alle inngåtte avtaler, vil behovet for etterfølgende endring av avtalevilkårene fremdeles kunne gjøre seg gjeldende i samme grad. Plikten til å sørge for forsvarlig ressursutnyttelse, jf. § 4-1, gjelder både for myndighetene og selskapene.

Det faktum at departementet nå vurderer avtalene i stedet for å godkjenne dem, gjør heller ikke etterfølgende endring av vilkårene for bruken mer inngripende for partene. Kanskje tvert i mot, ettersom en positiv tilslutning til avtalens innhold vil gi partene større forventninger om å kunne innrette seg etter denne i fremtiden.

⁹⁵ NOU 1979:43 s. 76.

⁹⁶ Se Nygaard s. 103 og Hagen mfl. s 290.

Partenes behov for å kunne innrette seg etter avtalen som er inngått, bør få betydning for vurderingen av departementets endringskompetanse i det enkelte tilfelle. Pålegg om bruk av konkrete tariffer er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. Det er klart at det gjelder visse skranker for forvaltningens adgang til å fatte vedtak. Blant annet antas det å gjelde et generelt forholdsmessighetskrav, som innebærer at vedtaket ikke må gå utover det som er nødvendig i det enkelte tilfelle.⁹⁷ Videre må fordelene ved å foreta inngrep i den enkeltes rettigheter og interesser, overstige ulemmene.⁹⁸ I vurderingen av hvorvidt departementet kan gripe inn i partenes avtale i medhold av § 4-8 første, jf. andre ledd, må det blant annet ses hen til tiden som er gått etter at avtalen ble iverksatt, størrelsen på investeringer som er gjort, hva som vil være resultatet av at tariffer eller andre vilkår *ikke* endres mv. På denne måten vil momenter som typisk er relevante for interesseavveiningen som må foretas i forbindelse med *omgjøring* av enkeltvedtak, også få betydning for vurderingen av departementets adgang til indirekte omgjøring av avtalevilkårene ved å pålegge vilkår for tredjepartsadgangen i tiden etter at avtalen er inngått.⁹⁹ I praksis vil dermed rekkevidden av departementets endringskompetanse være den samme som før godkjennelsesordningen ble suspendert.

Konklusjonen blir dermed at departementet fremdeles har en viss kompetanse til å gripe inn og endre vilkårene for tredjepartsbruk, til tross for at godkjennelsesordningen er suspendert. Adgangen til å pålegge tredjepartsbruk på vilkår som avviker fra avtalen må imidlertid være snever, og betinget av at dette er helt nødvendig for å sikre fornuftig ressursutnyttelse i den konkrete situasjonen.

⁹⁷ Se Graver s. 130 og Eckhoff/Smith s. 377.

⁹⁸ Graver s. 133 flg.

⁹⁹ En nærmere behandling av omgjøring av enkeltvedtak er gitt i punkt 5.3.

Som nevnt innledningsvis kan departementet ønske å endre avtalevilkårene allerede på det tidspunkt de fremforhandlede avtalene kommer inn til vurdering. Behovet oppstår dersom departementet mener at partene har inngått en avtale som er uheldig i et ressursforvaltningsperspektiv, eller kanskje til og med er i strid med TPA-forskriftens krav til avtalens innhold.

I sistnevnte situasjon vil adgang til å gripe inn etter min mening følge av selve konsesjonssystemet. Ved tildeling av utvinningstillatelse gis rettighets-
haver tillatelse til å drive petroleumsvirksomhet på de vilkår som følger av det eksisterende regelverket. Selskapene har dermed ikke rett til å avtale virksomhet som er i strid med forskriften.

Når det gjelder adgangen til å gripe inn mot avtaler som ikke er i direkte strid med forskriften, men som allikevel anses som uheldige, vil tilsvarende betraktninger som redegjort for ovenfor gjøre seg gjeldende. Etter lovens ordlyd kan vilkår og tariffer kun fastsettes i forbindelse med at myndighetene pålegger bruk eller godkjenner avtaler. Drøftelsen ovenfor viser at adgangen til å pålegge bruk etter § 4-8 første ledd første punktum, og i den forbindelse fastsette tariffer eller andre vilkår etter § 4-8 andre ledd andre punktum, ikke er avskåret selv om avtale er inngått mellom partene.¹⁰⁰

I vurderingen av hvorvidt det er nødvendig å pålegge TPA med avvikende vilkår, vil det allikevel ha betydning at partene faktisk har kommet til enighet om slik avtale. Hvis både eier og bruker mener avtalens innhold er akseptabelt, er kanskje det en indikator på at myndighetene ikke har tilstrekkelig behov for å gripe inn og endre avtalen.

¹⁰⁰ Det er vanlig praksis at myndighetene ikke godkjenner PUD for brukerfeltet før avtale om tredjepartsbruk er kommet inn til departementet for godkjenning, se Petroleum Law Compendium, Book I s. 118. Etter suspensjonen av godkjennelsesordningen er det naturlig å tro at det relevante tidspunktet blir ved innsendelse av avtalen for vurdering. I slike situasjoner kan kanskje departementet nekte godkjenning av PUD dersom avtalen fremstår som svært uheldig i et ressursforvaltningsperspektiv. Manglende godkjenning av PUD vil i så fall forhindre at avtalen blir iverksatt i praksis, men gir ikke anledning til å påvirke avtalens innhold direkte. Jeg går ikke nærmere inn på dette her.

4 Utvinningstillatelsen som styringsinstrument

4.1 Innledning

I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan myndighetene kan bruke tildeling av utvinningstillatelser som styringsinstrument for å fremme målet om optimal utnyttelse av de tidskritiske petroleumsressursene i modne områder.

I dette kapitlet tar jeg utgangspunkt i situasjonen hvor en eventuell utvinningstillatelse kan tenkes å omfatte områder som inneholder tidskritiske ressurser. Perspektivet er altså å se hvordan myndighetene kan tilrettelegge for at ressursene i et potensielt brukerfelt kan finnes og utvikles i tide til å kunne gjøre bruk av nærliggende eksisterende innretninger.

Som tidligere nevnt, er utvinningstillatelsen en av de mest sentrale tillatelsene i konsesjonssystemet. I forbindelse med tildeling av utvinningstillatelse etter petrl § 3-1, må myndighetene treffe en rekke avgjørelser. For eksempel må det tas stilling til hvem som skal få tillatelsen, i hvilke områder tillatelse skal gis, hva slags vilkår som skal stilles mv. Blant annet blir utvinningstillatelsen et sentralt styringsinstrument i områder med tidskritiske ressurser, på grunn av adgangen til å stille krav til rettighetshavers fremdrift.

Som nevnt i punkt 2.3 er det lagt opp til ulike tildelingsregimer avhengig av om utvinningstillatelsen skal omfatte blokker i modent eller umodent område. Tillatelser i modne deler av sokkelen tildeles nå gjennom en ordning med tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO). Bruk av ulike regimer er ikke nedfelt i verken lov eller forskrift, og TFO er dermed rettslig forankret kun i *forvaltningspraksis*. Samtidig er innføringen av TFO et av de tydeligste eksempelene på at sokkelens modning har gitt seg konkret utslag i endring av myndighetenes praksis og rutiner.

For å kunne si noe om bruk av utvinningstillatelsen som styringsverktøy for myndighetene, må det først klarlegges hva man søker å *oppnå* og hvilke *hensyn* som må ivaretas ved tildelingen. I punkt 4.2 vil jeg derfor si noe om de særlige hensyn og utfordringer som gjør seg gjeldende ved tildeling av tillatelser i modne områder. Deretter vil jeg gå nærmere inn på hvordan disse er ivaretatt ved TFO-systemet. I den forbindelse skal jeg behandle fastleggelsen av området som skal være gjenstand for en utvinningstillatelse, bruk av vilkår, samt prinsippene for tillatelsens varighet og regler om tilbakelevering. Underveis vil jeg også si noe om forholdet til de ordinære konsesjonsrundene. Til slutt vil jeg i punkt 4.6 si noe om TFO-ordningens rettslige karakter og forankring. Grunnen til at dette behandles til slutt, er at det er nødvendig å se på ordningens innhold, herunder hvilke konsekvenser den har for de berørte aktørene, før man kan si noe om dens rettslige karakter.

4.2 Særlige hensyn og behov ved tildeling av utvinningstillatelse i modne områder

En av de sentrale utfordringene for å realisere det gjenværende ressurspotensialet i modne områder, er å gi industrien tilgang til de tidskritiske ressursene slik at de kan bli utviklet i tide. Dette er som nevnt nødvendig for at tredjepartsadgang kan bli praktisk mulig før eksisterende innretninger stenges ned. Her blir tildelingen av utvinningstillatelser svært sentralt, i og med at det er på dette tidspunktet myndighetene bestemmer i hvilke områder utvinning kan i gangsettes. Utvinningstillatelser bør tildeles på *rett sted til rett tid*.

Selv om utvinningstillatelse *tildeles* i god tid før nærliggende innretninger stenger ned, vil den faktiske muligheten til å utnytte disse også avhenge av rettighetshavers *fremdrift*. Krav om aktiv fremdrift i prosessen frem mot utvinning, står sentralt både når det gjelder rettighetshavers og subsidiært andre interesserte aktørers anledning til å utnytte ledig kapasitet i eksisterende innretninger og infrastrukt-

tur. Selv om en rettighetshavergruppe har takket ja til utvinnings-tillatelsen, er ikke dette ensbetydende med at ressursene i feltet blir realisert. Det hender at rettighetshaverne oppgir eller på andre måter mister tillatelsen uten at ressursene i området er utvunnet. Dersom selskapene passivt sitter med tillatelsen i lengre tid, for så å oppgi denne, kan dette medføre at også *andre* interesserte aktører mister muligheten til å realisere ressursene ved hjelp av eksisterende innretninger.

Utvinningsstillatelsen vil også være et aktuelt styringsinstrument ved at myndighetene fastsetter vilkår, herunder arbeidsforpliktelser, ved tildelingen. Disse bør sikre at rettighetshaverne kontinuerlig arbeider aktivt med tildelte områder, og at andre aktører får slippe til dersom dette ikke skjer.

I forlengelsen av dette, er det også viktig at myndighetene *følger opp* modne felt som er i drift, for å forsikre seg om at selskapene faktisk viser evne og vilje til å utvikle og påvise infrastrukturnære ressurser.¹⁰¹ I den forbindelse har departementet etablert et system for en mer strukturert oppfølging av felt i drift. Målet er å få ut mer av ressurspotensialet i modne områder. På bakgrunn av innrapporterte data fra operatørselskapene, gjennomfører departementet og Oljedirektoratet årlig en analyse av utviklingen på felt i drift, kalt prestasjonsindikatoranalyse for felt (PIAF).¹⁰² Målet er at myndighetene skal få informasjon om resultater og planer for feltene, og vil på bakgrunn av dette kunne gå i dialog med selskapene om mulige forbedringstiltak. Ordningen ble lansert i 2005, og det gjenstår fremdeles å se hvilke resultater PIAF kan medføre.

Når utvinningstillatelsen brukes som et styringsverktøy for myndighetene, må man hele tiden foreta en avveining mellom selskapenes behov for forutberegnelighet og stabilitet, og myndighetenes behov

¹⁰¹ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 20.

¹⁰² St.prp. nr. 1 (2007-2008) s. 11. Hjemmel for å kreve innrapportering er petforskr § 47, jf. ressursforskriften § 29.

for at konsesjonsvilkårene er så fleksible at statens interesser kan ivaretas dersom nye omstendigheter dukker opp eller blir kjent. Dette er i og for seg ikke særegent for modne områder. Allikevel er det et sentralt poeng nettopp her, i og med at det ofte er snakk om marginale funn, hvor endringer i vilkårene for virksomheten kan velte feltets lønnsomhet. For selskapene er det viktig at deres rettigheter og forpliktelser i størst mulig grad er klarlagt på tidspunktet de takker ja til en utvinningstillatelse, før de store investeringene foretas.¹⁰³ Uklare vilkår, forbehold eller vid endringsadgang kan representere en så stor risiko at selskapene vegrer seg for å investere på norsk sokkel.

4.3 Tildeling i forhåndsdefinerte områder - en presentasjon

4.3.1 Særtrekk ved TFO-systemet

Utvinningstillatelsen er et sentralt styringsverktøy for å sikre et riktig aktivitetsnivå på norsk sokkel. Aktivitetsnivået styres blant annet ved at myndighetene kontrollerer selskapenes *arealtilgang*. Myndighetene utlyser områder i samsvar med den leteaktivitet man ønsker å opprettholde til enhver tid.¹⁰⁴

Tradisjonelt har konsesjonsrundene vært gjennomført basert på prinsippet om sekvensiell utforskning, slik at industrien skrittvis har fått tilgang til nye områder. Man ønsker å utnytte læringseffekten man har fått, ved å systematisk bygge på kunnskap fra tidligere tildelte tillatelser.¹⁰⁵ I modne områder er det ikke lenger behov for en slik skrittvis utforskning, og myndighetene har ansett det

¹⁰³ NOU 1979:43 s. 36.

¹⁰⁴ Selvig s. 40.

¹⁰⁵ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 19-20.

viktigere å gi selskapene tilgang til større områder slik at tidskritiske ressurser kan bli utviklet til rett tid.

På bakgrunn av behovet for å effektivisere tildelingen av nye utvinningstillatelser i modne leteområder, innførte regjeringen i 2003 et nytt tildelingsregime i disse områdene.¹⁰⁶ Man opprettet store såkalt *forhåndsdefinerte områder*, som omfatter alt modent areal på sokkelen.¹⁰⁷ Det forhåndsdefinerte området er i sin helhet tilgjengelig for søknader om utvinningstillatelser. Dersom tildelt areal i dette området leveres tilbake, vil det automatisk bli inkludert i den kommende TFO-runden. Dette skal medføre raskere sirkulasjon av areal og en mer effektiv utforskning av de modne områdene. Det forhåndsdefinerte området utvides etter hvert som sokkelen modnes. I umodne områder opprettholdes ordningen med ordinære konsesjonsrunder, hvor kun nærmere angitte blokker er tilgjengelige for selskapene.¹⁰⁸

Mens de ordinære konsesjonsrundene normalt gjennomføres annethvert år, har man valgt å foreta *årlige* tildelinger i det forhåndsdefinerte området. Andre sentrale forskjeller er utvinnings-tillatelsens varighet og fastsettelsen av arbeidsforpliktelser. Dette skal jeg komme tilbake til.

Innføringen av TFO innebærer at vi nå har et tosporet system for tildeling av utvinningstillatelser på norsk sokkel. Søknads- og tildelingsprosedyrene i TFO, avviker på sentrale punkter fra de ordinære konsesjonsrundene. I det videre vil jeg ta for meg de mest sentrale forskjellene, og se på hvorvidt innføringen av TFO bidrar

¹⁰⁶ St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 19 flg. Ordningen er en videreutvikling av de såkalte Nordsjøtildelingene som fra 1999 ble gjennomført årlig i modne deler av Nordsjøen.

¹⁰⁷ Fakta 2007 s. 26.

¹⁰⁸ Se punkt 2.3.

til å ivareta de særlige hensyn og behov i modne områder, slik disse er angitt i punkt 4.2.¹⁰⁹

Det viser seg at tilgangen til utlyst areal rent faktisk har økt etter innføringen av TFO. Utlyst areal i TFO 2006 er nesten seks ganger så stort som utlyst areal i den første Nordsjøtildelingen i 1999. Arealmessig er TFO blitt langt større enn de ordinære tildelingsrundene. Hyppige tildelinger og mer utlyst areal i hver runde har ført til at flere områder nå er konsesjonsbelagt. Ved inngangen av 2006 var 22 prosent av areal som er åpnet for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel konsesjonsbelagt. I løpet av en toårsperiode innebærer dette en økning på 11 %.¹¹⁰ Antall tildelinger i TFO 2006 er det høyeste siden første konsesjonsrunde i 1965.¹¹¹

4.3.2 Utlysningen

Petrl § 3-5 gir myndighetene plikt til å utlyse området det kan søkes om utvinningstillatelse for, og oppstiller samtidig formelle krav til utlysningen.¹¹² Her skal jeg se nærmere på utlysningsprosessen for TFO, og vurdere om denne oppfyller kravene som følger av regelverket.

I forkant av de ordinære tildelingsrundene, skal både selskapene og myndighetene bidra i prosessen med å velge ut hvilke områder som skal omfattes av utvinningstillatelser. Selskapene har anledning til å *nominere* blokker de mener bør inkluderes i den etterfølgende konsesjonsrunden. På denne måten får myndighetene et innblikk i hvilke områder selskapene ønsker å satse på, men de er ikke bundet av nominasjonene. Forut for utlysningen av konsesjons-

¹⁰⁹ Sammenlikningen er foretatt på bakgrunn av standardvilkårene for utvinningstillatelser i 17. - 19. konsesjonsrunde, og TFO 2003 - 2007.

¹¹⁰ Fakta 2007 s. 29.

¹¹¹ Ressursmeldingen 2007 s. 15.

¹¹² Med utlysning menes en offentlig kunngjøring av i hvilke områder selskapene kan søke om utvinningstillatelse i den kommende konsesjonsrunden.

runden, gjennomfører Olje- og energidepartementet sammen med Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet en prosess hvor fiskeri- og miljøhensyn i de aktuelle blokkene blir vurdert.¹¹³ Etter en samlet vurdering beslutter regjeringen hvilke arealer som skal lyses ut, og som dermed kan være gjenstand for søknad om utvinningstillatelse.

I tillegg til å sørge for at alt modent areal årlig gjøres tilgjengelig for aktørene, er TFO-systemet også ment å innebære en «forenkling av prosessen» forut for tildeling. Et av målene med innføringen av TFO var å forbedre selskapenes forutberegnelighet i modne områder. Ettersom hele det forhåndsdefinerte området er tilgjengelig for søknader, vil selskapene vite hvilke arealer de vil bli gitt anledning til å søke på i kommende runder.¹¹⁴ Dette åpner for mer langsiktig planlegging. I planleggingen må man riktignok ta i betraktning at det forhåndsdefinerte området endres litt hvert år, ved at areal tildeles samtidig som nytt areal inkluderes i TFO.¹¹⁵

Kunngjøringen av utlysningen skal finne sted minimum 90 dager før søknadsfristen, jf. § 3-5 andre ledd. Bestemmelsen ble innført for å gjennomføre kravet om 90 dagers utlysningsperiode som følger av konsesjonsdirektivet art. 3 nr. 2 a.¹¹⁶ Bakgrunnen for kravet er blant annet konkurransehensyn, slik at alle selskaper skal få kunnskap om hvilke områder som er tilgjengelige, og tilstrekkelig

¹¹³ St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 18.

¹¹⁴ St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 19.

¹¹⁵ Prosessen forut for inkludering av nytt areal i det forhåndsdefinerte området skal jeg komme tilbake til i punkt 4.3.4.

¹¹⁶ Europaparlaments og rådsdirektiv 92/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) er innlemmet i EØS-avtalens Vedlegg IV Energi. Direktivet stiller krav til medlemsstatene ved tildeling av utvinningstillatelser, og er gjennomført i norsk rett. Se Ot.prp. nr. 63 (1994-1995).

tid og mulighet til å forberede en konsesjonssøknad. Best mulig leting etter og utvinning av medlemsstatenes petroleumsressurser, forutsetter at alle interesserte aktører har like muligheter til å gjøre seg kjent med hvilke områder som er tilgjengelig, og til å inngi søknad.¹¹⁷

I modne områder opererer man imidlertid ikke alltid med en søknadsfrist på 90 dager. Areal som er tildelt i en TFO-runde og som tilbakeleveres av rettighetshaver, skal som nevnt automatisk igjen inkluderes i det forhåndsdefinerte området. I praksis skjer dette også når det er *under* 90 dager igjen til søknadsfristens utløp.¹¹⁸ I og med at hele det forhåndsdefinerte området er tilgjengelig for aktørene, kan selskapene altså i prinsippet søke om - og få tildelt - areal som er tilbakelevert rett før søknadsfristen utløper.

En slik praksis er i utgangspunktet hensiktsmessig i lys av ressursenes tidskritiske karakter. Umiddelbart ser det imidlertid ut til at departementets praksis er i strid med loven, og derfor ikke kan godtas. Det avgjørende er hvorvidt det finnes unntaksmuligheter fra 90-dagers regelen. Etter lovens ordlyd er karenstiden mellom utlysningen og søknadsfristens utløp absolutt. På den annen side foreligger ingen absolutt *utlysningsplikt*. Etter § 3-5 fjerde ledd kan Kongen «tildele utvinningstillatelser uten utlysning». Forutsetningen er at rettighetshavere i tilstøtende områder har anledning til å søke om tildeling av det aktuelle området, og blokkene det gjelder skal kunngjøres i Norsk Lysningsblad og De Europeiske Fellesskabs Tidende. Utover dette gir bestemmelsen ingen situasjonsbetingelser for når tildeling kan skje uten utlysning.

¹¹⁷ Se konsesjonsdirektivets fortale.

¹¹⁸ Opplyst i møte med OED.

Nærmere begrensninger for i hvilke situasjoner tildeling uten forutgående utlysning kan aksepteres, følger derimot av konsesjonsdirektivet. Utgangspunktet er en plikt til utlysning, jf art. 3 nr. 2. Imidlertid inneholder art. 3 nr. 3 første ledd bokstav a en unntaksbestemmelse, hvor medlemsstatene er fritatt fra å følge den nevnte prosedyren blant annet dersom området «er tilgjengelig permanent». I stedet skal myndighetene sørge for at det offentliggjøres en kunngjøring i De Europeiske Fellesskaps Tidende, hvor det fremgår hvilke områder dette gjelder og hvor man kan hente mer detaljerte opplysninger, jf. art. 3 nr. 3 andre ledd. Kravet til kunngjøring er som nevnt også kommet til uttrykk i petrl § 3-5 fjerde ledd.

Selv om TFO-runder kun arrangeres én gang i året, kan areal som er inkludert i det forhåndsdefinerte området kanskje anses som «permanent tilgjengelig». Så fremt det på en klar og tilgjengelig måte fremgår hvilke områder som omfattes av TFO, tilfredsstilles selskapenes behov for å få kunnskap om hvilke områder det kan søkes om tillatelse for. Dermed vil hensynet bak de formelle utlysningsreglene være ivaretatt, og vilkåret i art. 3 nr. 3 bokstav a må anses oppfylt.

I situasjonen hvor et område re-inkluderes i det forhåndsdefinerte området fordi det tilbakeleveres av rettighetshaver, vil det uansett ikke være så viktig å fastslå hvorvidt området er «tilgjengelig permanent» eller ikke. Etter art. 3 nr. 3 bokstav c, er medlemslandet heller ikke forpliktet til å foreta utlysning av areal som «er oppgitt av en enhet og som ikke automatisk faller inn under bokstav a». Søknad om utvinningstillatelse i slike områder kan imidlertid ikke behandles før områdene er offentlig kunngjort i samsvar med art. 3.

Konklusjonen blir dermed at regelverket ikke er til hinder for at områder som tilbakeleveres senere enn 90 dager før søknadsfristens utløp, igjen kan inkluderes i det forhåndsdefinerte området og tildeles i den påfølgende TFO-runden.

Det kan nok stilles spørsmål ved hvorvidt myndighetenes forutsetning om at TFO skulle medføre en forenkling av tildelingsprosessen, faktisk har slått til. Prosedyren for kunngjøring av utlysning følges stort sett på samme måte som ved ordinære konsesjonsrunder. Imidlertid kan det være andre forskjeller i prosessen forut for kunngjøringen, blant annet når det gjelder høring og innhenting av uttalelser fra mer eller mindre berørte parter. Dette skal jeg komme noe tilbake til i punkt 4.3.4.

4.3.3 Skreddersøm av områder som er gjenstand for utvinningstillatelse

Modningen av norsk sokkel har medført en praksisendring når det gjelder den geografiske avgrensningen av områdene som skal omfattes av en utvinningstillatelse. Områdene som tildeles i en TFO-runde skal i større grad være *skreddersydd* for selskapene.¹¹⁹ Med dette menes at selskapene kun skal få tildelt areal hvor de ser muligheter og har konkrete planer.¹²⁰

I en søknadsrunde vil det ofte være overlapp mellom områdene selskapene er interessert i. For eksempel søker selskap A om blokk 1 og 2, mens selskap B søker om blokk 2 og 3. Dette innebærer ikke at selskapene nødvendigvis er interessert i det samme arealet innenfor det aktuelle området. Kanskje har selskap A og B ulike tanker om hvilke prospekter i blokk 2 de ønsker å utvikle. Ulike selskaper har ulike tanker og ideer om ressurspotensialet, og det vil være fornuftig ressursforvaltning å la så mange selskaper som mulig få forfølge de prospekter de ser. Ved at myndighetene nå foretar en

¹¹⁹ FAKTA 2007 s. 30. Det ser ut til at skreddersøm av områdene nå også skal skje i de ordinære konsesjonsrundene, men praksisendringen gjaldt opprinnelig modne områder.

¹²⁰ Opplyst i møte med OED.

strengere avgrensning av arealene som tildeles, øker muligheten for at flere selskaper får muligheten til å utforske areal de anser som interessant. Videre forhindrer man kanskje at selskapene blir sittende med store områder som de ikke har planer om utnytte aktivt i initiell periode.¹²¹ Dette er i tråd med målet om optimal utnyttelse av tidskritiske ressurser.

I og med at myndighetene ved en TFO-runde kun tildeler områder hvor selskapene ser konkrete muligheter, kan det også være aktuelt å tildele ulike dybder av det samme området til flere selskaper. Dette kan aktualisere visse utfordringer angående samarbeidet mellom selskapene, men jeg går ikke nærmere inn på denne problemstillingen.

Regelverket hindrer ikke skreddersøm av områdene som tildeles. Etter petrl § 3-2 er det gitt bestemte føringer for hvordan sokkelen skal inndeles i blokker. Utvinningstillatelser trenger ikke å omfatte hele blokker, men kan også omfatte *flere* eller *deler av* blokker, jf. § 3-3 første ledd andre punktum.

I forarbeidene forutsettes det riktignok at tildeling av flere eller deler av blokker kun skal skje når *særlige grunner* taler for det.¹²² Det særskilte behovet for effektiv utforsking og sirkulasjon av areal i modne områder grunnet ressursenes tidskritiske karakter, må kunne sies å utgjøre en særlig grunn. I konseksjonsdirektivet art. 4 bokstav a er det bestemt at utstrekningen av hvert område skal fastsettes slik at det ikke overstiger «det som er nødvendig for at virksomhetene kan utøves på best mulig måte, sett fra et teknisk og økonomisk synspunkt». Skreddersøm av områder slik at mest mulig areal blir utforsket snarest mulig, og slik at selskapene ikke blir sittende passivt med areal i den initielle perioden, må sies å være i tråd med dette målet.

¹²¹ Etter utløpet av initiell periode, vil reglene om tilbakelevering og arealavgift også være med på å forhindre dette, se punkt 4.5.3 og 4.5.4.

¹²² NOU 1979:43 s. 61.

4.3.4 Inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området

Beslutningens karakter

Det tosporede systemet for konsesjonstildeling innebærer at det har betydning for aktørene hvorvidt areal er inkludert i det forhåndsdefinerte området, og dermed omfattes av TFO. Blant annet er det forskjeller når det gjelder arealtilgang og tildelingsrundenes hyppighet. Modningen av sokkelen foregår gradvis, og det vil dermed være behov for å utvide det forhåndsdefinerte området i takt med denne prosessen.¹²³ Det er derfor grunn til å se nærmere på fremgangsmåten for inkludering av nytt areal i det forhåndsdefinerte området.

Verken petroleumsløven eller tilhørende forskrifter sier noe om det forhåndsdefinerte området eller TFO-systemet, og legger i så måte ingen føringer på myndighetenes kompetanse. For å avgjøre om det kan tenkes andre regler som regulerer prosessen for inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området, er det først nødvendig å definere hva slags type myndighetsbeslutning det er snakk om.

For det første kan det spørres om avgjørelsen er et *vedtak* i forvaltningslovens forstand. Dersom dette er tilfelle, pålegger forvaltningsloven myndighetene plikter når det gjelder saksforberedelse og kunngjøringsform.

¹²³ Det forhåndsdefinerte området har foreløpig blitt utvidet i hver TFO-runde. For eksempel ble det foretatt utvidelser i Barentshavet i TFO 2007, se St.prp. nr. 1 (2007-2008) s. 13. I forbindelse med TFO 2008 er det foreslått utvidelser både i Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen.

I St.meld nr. 38 (2001-2002) s. 55 er inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området omtalt som et «vedtak», men uttalelsen sikter nok til vedtak i politisk og ikke rettslig forstand.

I følge fvl § 2 første ledd bokstav a, er et vedtak en «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for *rettigheter eller plikter* til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter).» [Min utheving.]

Et vedtak kan enten kategoriseres som et enkeltvedtak eller en forskrift, jf. fvl § 2 litra b og c. Beslutning om inkludering av areal i TFO er ikke bestemmende for rettighetene til «en eller flere bestemte personer», men angår eventuelt rettsstillingen til «et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». Forutsatt at beslutningen kan defineres som et vedtak, vil det altså være snakk om en forskrift, jf. § 2 litra c.

Inkludering av nytt areal i det forhåndsdefinerte området må kunne betegnes som en «avgjørelse truffet under utøvelse av offentlig myndighet». Det sentrale blir dermed avgjørelsens *rettsvirkninger*, nærmere bestemt hvorvidt avgjørelsen medfører konkrete eller generelle *rettigheter eller plikter* for oljeselskapene.

Opprinnelig var loven formulert slik at et vedtak måtte være bestemmende for «rettstillingen» til private rettssubjekter. Det fremgår av lovens forarbeider at begrepet «rettigheter og plikter» ikke er ment å innebære noen realitetsforskjell fra «rettsstilling».¹²⁴ Videre skal ikke begrepet tolkes så snevert som at beslutningen må gi grunnlag for direkte *rettskrav* for den private part.¹²⁵

For å fastslå hvorvidt utvidelse av det forhåndsdefinerte området utgjør et forvaltningsrettslig vedtak, er det altså nødvendig å se hen

¹²⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 54.

¹²⁵ Se blant annet Boe 2000 s. 350 og Eckhoff/Smith s. 225.

til den konkrete beslutningens rettsvirkninger. Inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området, og dermed i TFO, innebærer at arealet etter dagens praksis blir gjenstand for årlige tildelinger. Videre er det slik at selskapene får mulighet til å søke på alt areal som ligger i dette området, mens man i umodne deler av sokkelen kun utlyser nærmere bestemte blokker.

Adgangen til å sette i gang petroleumsvirksomhet avhenger av at selskapene tildeles en utvinningstillatelse etter petrl § 3-3, noe som klart vil innebære et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. At et areal betegnes som modent, innebærer selvsagt ikke at søkerne får noe krav på å få *tildelt* utvinningstillatelser. Myndighetene behøver heller ikke å dele ut alt areal som er gjenstand for søknader, selv om det befinner seg i modne deler av sokkelen, jf. petrl § 3-5 tredje ledd. Poenget er at dersom det aktuelle arealet inkluderes i det forhåndsdefinerte området, vil aktørene årlig ha adgang til å søke om utvinningstillatelse her. Spørsmålet blir dermed om en *adgang til å inngi søknad om konsesjon* i et bestemt område er en «rettighet» etter fvl § 2 bokstav a.

Det kan være formålstjenelig å se hen til om det finnes andre typer myndighetsbeslutninger på petroleumsvirksomhetsområdet som kan sammenliknes med inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området. For det første kan man se hen til beslutningen om å *åpne* nye områder med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, jf. petrl § 3-1. Åpning av et område er en forutsetning for at myndighetene kan utlyse blokker og tildele utvinningstillatelser i denne delen av sokkelen, men gir ikke selskapene noen rett til å sette i gang petroleumsvirksomheter. Av denne grunn er det antatt at åpningsbeslutningen ikke kan anses som et forvaltningsrettslig vedtak, men at den best kan karakteriseres som en form for planbeslutning.¹²⁶

¹²⁶ Høstmølingen s. 10.

I Hagen mfl. er det uttrykkelig uttalt at åpningsbeslutningen ikke kan anses som et forvaltningsrettslig vedtak, og begrunnelsen har en viss relevans også når det gjelder beslutning om utvidelse av det forhåndsdefinerte området.

«En beslutning om å åpne et område for letevirksomhet kan ikke sies å være bestemmende for noens rettigheter eller plikter, jf. fvl § 2 første ledd litra a. Beslutningen kan riktignok gi selskaper *adgang* til *for eller senere* å søke på utlyste blokker, men det kan neppe sies å være en rettighet i forvaltningslovens forstand av den grunn.»¹²⁷
[Min utheving.]

På samme måte som åpning av et område, vil inkludering av areal i utgangspunktet være en nødvendig forutsetning for at myndighetene senere skal kunne fatte enkeltvedtak om tildeling av utvinningstillatelser.¹²⁸ Samtidig er det visse forskjeller mellom åpningsbeslutningen og beslutning om inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området, som gjør at karakteristikken av førstnevnte avgjørelse ikke nødvendigvis har overføringsverdi. Selv om området er *åpnet* for petroleumsvirksomhet, får selskapene ingen adgang til å sende inn søknad om utvinningstillatelse, og å få denne vurdert. Dette avhenger av at myndighetene utlyser nærmere bestemte blokker, eventuelt at areal inkluderes i det forhåndsdefinerte området. Adgangen til å søke om utvinningstillatelser er derfor mer usikker etter en åpningsbeslutning enn etter inkludering i TFO. Denne forskjellen er så sentral at det etter min mening ikke bør trekkes for sterke paralleller mellom disse to beslutningene.

¹²⁷ Hagen mfl. s. 79.

¹²⁸ Med dette menes ikke at inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området er en nødvendig forutsetning for at det senere kan tildeles utvinningstillatelser i området. Adgang til å søke om tillatelser kan også følge av at blokkene er utlyst i en ordinær konsesjonsrunde.

En beslutning om å utvide det forhåndsdefinerte området, kan kanskje best sammenliknes med en *utlysning* av blokker, jf. petrl § 3-5. Fellesnevneren for disse beslutningene er at selskapene gis adgang til å søke om utvinningstillatelser i områdene dette gjelder. Verken lov, forskrift eller forarbeider sier noe uttrykkelig om hvorvidt utlysning må anses som et forvaltningsvedtak. I juridisk teori finnes det imidlertid uttalelser om utlysningsbeslutningens karakter. I Hagen mfl. er det uttalt at

«[F]or det første innebærer ikke utlysningen noen plikt for myndighetene til å tildele noen tillatelse overhodet. For det andre er det *adgang* for selskapene til å søke om utvinningstillatelser også utenom konsesjonsrundene».

Uttalelsen er riktignok et ledd i drøftelsen av hvorvidt *åpning* av et område er et vedtak, og det konkluderes derfor ikke angående utlysningsbeslutningens karakter. Samtidig ser det ut til at forfatterne forutsetter at heller ikke en utlysning gir selskapene noen «rettigheter».¹²⁹

Alt i alt taler etter min mening både beslutningens karakter og sammenlikningen med andre myndighetsavgjørelser for at inkludering av nytt areal i TFO *ikke* er å anse som et forvaltningsvedtak. Dette innebærer at saksbehandlingsreglene som gjelder forut for vedtakelse av forskrifter ikke kommer direkte til anvendelse.

Nærmere om saksbehandlingen

Til tross for at beslutningen ikke er et vedtak, kan det likevel være grunn til å se nærmere på saksbehandlingen forut for inkludering av areal. Adgang til å søke om utvinningstillatelse er en nødvendig forutsetning for at etterfølgende tildelingsvedtak kan fattes, og er dermed en viktig forvaltningsbeslutning. Selv om saksbehandlings-

¹²⁹ Hagen mfl. s. 79.

reglene i fvl § 37 ikke kommer direkte til anvendelse, kan det tenkes at kravet til *forvarlig saksbehandling* legger føringer på hvordan myndighetene bør opptre. Kravet gjelder som et grunnleggende ulovfestet prinsipp når forvaltningen skal treffe avgjørelser, og supplerer reglene i forvaltningsloven og andre lover.¹³⁰ Til tross for at inkludering av areal i TFO ikke utgjør et vedtak, vil det fremdels være en avgjørelse truffet under utøvelse av offentlig myndighet.

Særlig er det grunn til å reise spørsmål ved hvorvidt berørte parter har, eller bør ha, mulighet til å komme med innspill i forkant av beslutningen, til tross for at reglene om utredningsplikt i fvl § 37 ikke kommer direkte til anvendelse. Innhentning av uttalelser fra berørte interesser som representerer ulike syn, bidrar til at myndighetene får et bredt og mest mulig korrekt beslutningsgrunnlag.¹³¹ I tillegg kan det være lettere for berørte parter å forsone seg med vedtaket, dersom de vet at deres syn og argumenter er hørt og tatt med i vurderingen. Generelt kan det sies at høring bidrar til å demokratisere avgjørelsesprosessen.¹³² En bred høringsprosess vil også være i samsvar med myndighetenes plikt til forsvarlig ressursutnyttelse etter petrl § 1-2.

I den senere tid har ulike miljøorganisasjoner rettet en del kritikk mot TFO-regimet.¹³³ Kritikken går blant annet ut på at myndighetene har gått ut over det opprinnelige mandatet for TFO, ved å

¹³⁰ Se Graver s. 79 og Eckhoff/Smith s. 169.

¹³¹ Se Graver 2005 s. 582.

¹³² Eckhoff/Smith s. 296.

¹³³ Se blant annet brev til olje- og energiministeren fra Natur og Ungdom, Bellona, Norges Naturvern forbund og WWF-Norge, av 31. januar 2008. I dette brevet kreves det at TFO avvikles.

http://www.bellona.no/filearchive/fil_2008_01_31_Brev_til_Haga_om_TFO.pdf

inkludere andre typer områder enn forutsatt. Ettersom definisjonen av modne områder ikke styres av objektive kriterier, kan myndighetenes avgjørelser vanskelig etterprøves. Myndighetene kritiseres dermed for manglende åpenhet rundt TFO-ordningen. I St.meld. nr. 38 (2003-2004) ble det uttalt at områdene som omfattes av TFO ikke er blant de mest fiskeri- og miljøfølsomme, mens miljøorganisasjonene hevder at etterfølgende utvidelser har omfattet nettopp slike blokker. Det er illustrerende at OEDs forslag til utvidelse av det forhåndsdefinerte området for TFO 2008 er blitt møtt med sterk motstand fra miljøbevegelsen. Statens forurensningstilsyn fraråder inkludering av 31 av 34 blokker, med den begrunnelse at disse områdene er særlig sårbare.

Kritikken som reises mot TFO viser at det er behov en åpen og gjennomiktig prosess både når det gjelder inkludering av areal i TFO, og når det gjelder selve tildelingene. Det er viktig at det foreligger allmenn tillitt til myndighetenes styring av petroleumsvirk-somheten, og man er ikke tjent med at TFO stemples som «snik-tildelinger». For å skape slik tillitt, er det nødvendig at for eksempel miljøorganisasjoner tydelig får komme til orde i forbindelse med inkludering av areal i TFO.

Etter dagens praksis foretas det høringer i forkant av utvidelser av det forhåndsdefinerte området. Endelig beslutning fattes av regjeringen etter fremleggelse av OED og forutgående saksbehandling i Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet.¹⁵⁴ De relevante fagdepartementer gjennomfører også høringer med sine

¹⁵⁴ Denne fremgangsmåten ble forutsatt i St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 55, og er senere fulgt i praksis.

underliggende etater. Også Oljeindustriens landsforening (OLF) kommer med innspill.¹³⁵

Kritikken mot manglende plass for miljøvurderinger i TFO gjelder imidlertid ikke bare prosessen *forut for* utvidelser av det forhåndsdefinerte området, men også *følgene av tidligere utvidelser*. Fordi areal som har blitt inkludert i det forhåndsdefinerte området i tidligere runder automatisk blir en del av de kommende rundene, hevdes det at TFO preges av manglende politisk styring.¹³⁶ Når blokker først er inkludert i TFO, vil det etter gjeldende praksis ikke foretas en revurdering av området fra år til år. I ordinære konsesjonsrunder skal derimot utlyste blokker som ikke tildeles, i utgangspunktet være gjenstand for ny vurdering ved neste konsesjonsrunde.

I januar 2007 lanserte olje- og energiminister Haga en ny «åpenhetslinje», som skal ivareta behovet for åpenhet og debatt rundt petroleumsvirksomheten. Det ble blant annet uttalt at det i hver konsesjonsrunde vil bli gjennomført to åpne høringsrunder.¹³⁷ Etter min mening er det grunn til å vurdere om det bør foretas en form for høring i forkant av hver TFO-runde, som også skal omfatte areal som har vært inkludert i tidligere runder. Behovet for å foreta en ny vurdering av slikt areal viser seg særlig dersom det har oppstått *nye omstendigheter* eller man har fått *ny kunnskap* som stiller petroleumsvirksomhet i de aktuelle blokkene i et nytt lys. Områdene kan for eksempel være mer sårbare enn tidligere antatt. I slike tilfeller kan det være behov for å *fjerne* arealet fra det modne området, til

¹³⁵ Opplyst i møte med OED. Alle miljøfaglige vurderinger skal offentliggjøres, jf. Soria Moria-erklæringen s. 60 og Flertallsregjeringens statusrapport 2007 s. 200.

¹³⁶ Se miljøorganisasjonenes brev til statsråden s. 2.

¹³⁷ Se pressemelding fra OED nr. 05/08.

tross for at det inneholder tidskrisiske ressurser. En slik omlegging av praksis vil riktignok medføre økt arbeidsmengde for myndighetene, og kan delvis svekke karakteren av TFO som et forenklet og effektivt system for tildelinger i modne områder. Dersom adgangen til å komme med innspill begrenses til omstendigheter som *ikke var kjent eller ble vurdert i tidligere høringsrunder*, vil dette etter min mening allikevel være hensiktsmessig.

Formålsbetraktninger og reelle hensyn taler altså for at det bør gjennomføres bredere høringsrunder i forkant av TFO-runder enn hva som følger av dagens praksis. Likevel kan nok ikke dette oppstilles som en *rettslig* bindende plikt for myndighetene. Man kan vanskelig tenke seg at miljøorganisasjonene kan gå til domstolene og kreve at departementet endrer praksis for høringsrundene. Samtidig kan manglende utredning av miljøkonsekvenser tenkes å få betydning for gyldigheten av *tildeling av utvinningstillatelser*. Tildeling av utvinningstillatelse er et enkeltvedtak, og myndighetene er blant annet pålagt en utredningsplikt, jf. fvl § 17.

Situasjonen som kan tenkes å oppstå, kan illustreres ved et teoretisk eksempel; Blokk A ble inkludert i det forhåndsdefinerte området i 2004. I forkant av inkluderingen ble blokkens miljøårbarhet vurdert, men man fant at miljømessige hensyn ikke var til hinder for at området kunne tildeles. Etter hvert som tiden går, fremkommer det nye opplysninger som tilsier at blokk A har egenskaper som gjør den særlig sårbar for miljøpåvirkninger. Ettersom blokken allerede er inkludert i det forhåndsdefinerte området vil den allikevel tilbys i de kommende TFO-rundene, uten at det skjer fornyede vurderinger av skadevirkningene av å drive petroleumsvirksomhet i området. Blokk A tildeles i TFO 2014. Først *da* vil det formelt sett være mulig å påberope arealets særlige sårbarhet – ved å angripe selve tildelingsvedtaket, med påstand om at utredningsplikten ikke er overholdt, eller at vedtak om tildeling er fattet på bakgrunn av feil faktum.

Dette er ingen heldig praksis. Miljøorganisasjonene burde på et tidligere tidspunkt hatt *formell* adgang til å komme med de nye opplysningene om miljøvirkninger ved petroleumsvirksomhet på blokk

A. Det er unødvendig at selskaper bruker tid og penger på å søke om utvinningstillatelse i områder som ut fra en helhetsvurdering ikke bør tildeles. Etter at tildeling har skjedd, kan dessuten hensynet til rettighetshaver begrense mulighetene for å reversere vedtaket.

Som nevnt overfor, er det dermed god grunn til å utarbeide nye retningslinjer for høringer som skal arrangeres i forkant av en TFO-runde. Adgangen til å komme med innspill om blokkenes egenskaper, bør ikke begrenses til de som er foreslått inkludert i den aktuelle runden. Hensynet til samfunnets tillit til styringen av petroleumsvirksomheten taler for at praktiseringen av en eventuell åpenhetslinje ikke bør være avhengig av hvorvidt det er snakk om TFO eller ordinære tildelinger.

Et annet spørsmål er hvorvidt også oljeselskapene bør gis rett til å komme med innspill i forbindelse med utvidelse av det forhåndsdefinerte området. I umodne områder er som nevnt selskapene gitt en rett til å *nominere* blokker de mener bør utlyses, og dermed være gjenstand for søknad om utvinningstillatelser. Man kan tenke seg en tilsvarende ordning når det gjelder inkludering av areal i det forhåndsdefinerte området. I Kon-Krafts aktivitetsprosjekt foreslås det at myndighetene årlig bør be om selskapsnominasjoner for å utvide det forhåndsdefinerte området.¹³⁸ På denne måten vil selskapenes kunnskap kunne bidra til å bedre forvaltningens beslutningsgrunnlag, samtidig som man bevarer det viktige spillet mellom myndighetene og næringen.

På den annen side vil en årlig nominasjonsprosess være svært arbeidskrevende for myndighetene. Det er en veldig stor søknadsmengde i forbindelse med TFO, som allerede legger et hardt press på departementet. Dessuten er poenget

¹³⁸ Kon-Kraft er et samarbeidsorgan mellom oljeindustrien og myndighetene, med mål om å styrke norsk sokkels konkurransevne. Som et ledd i arbeidet med å nå regjeringens målsetning om å realisere «den langsiktige utviklingsbanen» på norsk sokkel, etablerte Kon-Kraft to arbeidsgrupper for å utrede tiltak for å nå denne banen; Aktivitetsprosjektet og Skatteprosjektet. Aktivitetsprosjektets sluttrapport (heretter Kon-Kraft: Aktivitetsprosjektet) forelå 28. august 2003. Se s. 31.

med en nominasjonsprosess i de ordinære rundene å få informasjon om i hvilke områder selskapene er *interessert* i å drive virksomhet. En utvidelse av det forhåndsdefinerte området skal skje dersom de *faktiske omstendigheter* som definerer et modent område er til stede og det anses *hensiktsmessig* å arrangere TFO i disse områdene. Ettersom OLF allerede er høringsorgan i forbindelse med utvidelsen, vil selskapenes interesser etter min mening være tilstrekkelig ivaretatt i denne situasjonen.

4.4 Bruk av vilkår for utvinningstillatelser tildelt i medhold av TFO. Særlig om arbeidsforpliktelser

4.4.1 Innledning

I det følgende skal jeg se nærmere på myndighetenes bruk av vilkår for utvinningstillatelser i modne områder. Jeg vil kun behandle de såkalte arbeidsforpliktelsene, som pålegger rettighetshaver å utføre bestemte aktiviteter i den initielle perioden.¹³⁹ Tradisjonelt vil arbeidsforpliktelsene omfatte ulike utforskningsaktiviteter, slik som innsamling og tolking av geologisk data eller boring av undersøkelsesbrønner. Resultatet av disse aktivitetene skal gi rettighetshaver et best mulig *grunnlag* for å fatte beslutninger om virksomhetens fremdrift. Også *beslutningene* som fattes, angis undertiden som arbeidsforpliktelser. Om dette er en hensiktsmessig betegnelse, skal jeg komme nærmere tilbake til.

Hjemmel for å pålegge arbeidsforpliktelser finnes blant annet i petrl § 3-8. jf. petrforokr § 13.¹⁴⁰ Disse fastsettes individuelt i den

¹³⁹ Utvinningstillatelser tildeles først for en initiell periode på maksimalt 10 år, hvor det normalt skal utføres ulike utforskningsaktiviteter, jf. petrl § 3-9. I forarbeidene er det angitt at initiell periode normalt vil ha en varighet på seks år, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 36. Se også punkt 4.5.1.

¹⁴⁰ Jeg skal komme nærmere tilbake til forholdet mellom kompetansereglene for bruk av arbeidsforpliktelser og andre vilkår i punkt 0.

enkelte tillatelsen, og innebærer at rettighetshaver forplikter seg til å utforske det tildelte arealet, i form av bestemte aktiviteter. Arbeidsforpliktelsenes innhold vil normalt være et resultat av forhandlinger mellom selskapene og myndighetene, basert på forslag til arbeidsprogram som selskapene legger frem ved søknad om utvinningstillatelse.¹⁴¹

Det kan være grunn til sette spørsmålstegn ved begrepsbruken når det gjelder denne type vilkår. Det kan hevdes at vilkårene ikke medfører egentlige *plikter* for selskapene. Opprinnelig var det foreslått at man skulle benytte betegnelsen arbeidsprogram, men dette ordet ble ansett å være for tvetydig.¹⁴² Myndighetene kan ikke *gjennomtvinge* oppfyllelse av arbeidsforpliktelsene mot selskapenes vilje. Det kan for eksempel vanskelig tenkes at rettighetshaver ved dom kan pålegges å bore en undersøkelsesbrønn.

Litt av grunnen til at begrepet «forpliktelse» i dag fremstår som noe villedende, kan være at det har skjedd en glidende utvikling i arbeidsforpliktelsenes innhold. I tidlige faser av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, var det nok mer realitet i at rettighetshaver faktisk var pålagt å utføre de angitte aktivitetene. Myndighetene hadde på dette tidspunktet et sterkt ønske om at sokkelen skulle utforskes, og utvinningstillatelsene hadde sterkere preg av å være av gjensidig bebyrdende karakter. Dersom selskapene ikke boret brønnene de0020hadde påtatt seg, kunne de bli pålagt økonomiske sanksjoner. Riktignok har departementet også i dag formelt sett hjemmel til å kreve kompensasjon fra selskaper som ikke gjennomfører pålagte arbeidsforpliktelser, jf. petrl § 10-14. På bakgrunn av måten arbeidsvilkårene angis i TFO-tillatelser, vil imidlertid økonomiske sanksjoner neppe bli aktuelt etter dagens system. «Forpliktelsene» er angitt slik at plikten til å gjennomføre en aktivitet, først inntreffer etter at rettighetshaver har besluttet at aktiviteten skal utføres. Eksempelvis gis rettighetshaverne først en viss periode hvor man skal *ta stilling til* om man ønsker å bore en undersøkelsesbrønn.¹⁴³ Dersom man beslutter å bore, skal dette skje innen en ny frist. Det er således beslutningene, og ikke aktivitet-

¹⁴¹ Se Hagen m.fl. s 117 og Fleischer s. 114, samt innbydelser til å søke om utvinningstillatelse for TFO 2003 - 2007 punkt 5.

¹⁴² NOU 1979:43 s. 60.

¹⁴³ Se for eksempel standard utvinningstillatelse for TFO 2006 punkt 4 b).

ene, som i første omgang utgjør «forpliktelsene». Selskapene kan altså *velge* å ikke utføre aktivitetene, men det vil resultere i at utvinningstillatelsen bortfaller.¹⁴⁴

I TFO-tillatelser er det innført en ny type vilkår som betegnes som arbeidsforpliktelser, nemlig beslutning om videreføring (BOV) og innlevering av PUD. Innlevering av PUD er selvsagt avhengig av selskapenes vilje, og illustrerer tydelig at pliktbegrepet ikke passer for en del av forpliktelsene.¹⁴⁵

Arbeidsforpliktelsene er således *alminnelige vilkår for opprettholdelse av et begunstigende vedtak*. Betegnelsen av vilkårene som plikter er kanskje uhen-siktsmessig, ettersom det kan vekke gale assosiasjoner. Samtidig er «arbeidsforpliktelser» et innarbeidet begrep både i lov- og konsesjonsverket, og vil derfor anvendes i det videre

Ved innføringen av TFO ble det uttalt at man skulle utforme et konsesjonssystem «som i større grad skiller mellom modne og umodne områder, bl.a. gjennom konsesjonsperiodens lengde og arbeidsforpliktelser».¹⁴⁶ Denne uttalelsen indikerer at det vil være forskjellig praksis med hensyn til bruk av arbeidsforpliktelser i henholdsvis modne og umodne områder. I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan arbeidsforpliktelser kan brukes som styrings-verktøy for å fremme målet om optimal utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne områder.

4.4.2 Særlige hensyn og behov ved bruk av arbeidsforpliktelser i modne områder

Som et ledd i letepolitikken i modne områder, er det uttalt at regjeringen vil

¹⁴⁴ Se St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 55 og FAKTA 2007 s. 30. Konsekvensen av manglende oppfyllelse av arbeidsforpliktelsen angis også i den enkelte utvinningstillatelse, se for eksempel standard utvinningstillatelse for TFO 2007 punkt 4 b) - d).

¹⁴⁵ Bruk av denne type vilkår skal jeg komme nærmere tilbake til i punkt 0.

¹⁴⁶ St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 20.

«sette vilkår i nye utvinningstillatelser som sikrer at rettighetshaverne kontinuerlig arbeider aktivt med utforsking, utbygging og drift i de tildelte områdene, og at areal som ikke blir fulgt opp på denne måten, blir tilbakelevert.»¹⁴⁷

I områder med ressurser av tidskritisk karakter, er det viktig å unngå opphoping av areal hos selskapene hvor det ikke foregår noen aktivitet. Myndighetene fastsetter derfor vilkår for utvinnings-tillatelsen som pålegger rettighetshaverne å relativt raskt kartlegge områdets prospektivitet, utforske området, påvise eventuelle ressurser og avklare ressursenes lønnsomhet.¹⁴⁸ Dersom rettighets-haver ikke har utført de pålagte aktiviteter innen fastsatt tid, må området leveres tilbake til myndighetene.¹⁴⁹ Frykten for slike sanksjoner gir selskapene insentiv til å jobbe aktivt med areal de er interessert i å beholde, frem mot selve utbyggings- og utvinnings-fasen.

Bruk av arbeidsforpliktelser som vilkår for å beholde utvinnings-tillatelser medfører raskere tilbakelevering av areal som en rettighets-havergruppe ikke ønsker å satse på. I modne områder vil tilbakelevert areal automatisk inkluderes i det forhåndsdefinerte området, og dermed gjøres tilgjengelig for øvrige interesserte aktører. Andre aktører som har et annet syn på prospektiviteten, vil dermed få mulighet til å utforske området. Arbeidsforpliktelser med relativt stramme tidsfrister bidrar derfor til effektiv sirkulasjon av modent areal.

I tillegg til at man oppnår raskere sirkulasjon av areal, vil bruk av arbeidsforpliktelser om blant annet boring av letebrønner og inn-samling av data også føre til at myndighetene får økt informasjon

¹⁴⁷ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 21.

¹⁴⁸ St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 56.

¹⁴⁹ Tilbakelevering kan skje etter tre måneders varsel, jf. petrl § 3-14 første ledd, første punktum.

om området. Ved eventuell tilbakelevering av områder, kreves det at rettighetshaver sender Oljedirektoratet en statusrapport som inneholder innsamlede data, resultater av utførte studier og gir oversikt over prospektiviteten i området som tilbakeleveres.¹⁵⁰ Et bredt datagrunnlag, bidrar til å ytterligere effektivisere utforskingen av området.

4.4.3 Bruk av arbeidsforpliktelser i modne kontra umodne områder

Arbeidsforpliktelsesenes innhold

I modne områder har det vært drevet petroleumsvirksomhet i lang tid, noe som påvirker hvilke type arbeidsforpliktelser det er behov for å utføre. Mange steder vil både private selskaper og myndighetene ha foretatt geologiske og seismiske undersøkelser, og det er for eksempel ikke uvanlig at areal ved tildelingen er dekket av 3D seismikk.¹⁵¹

Etter petrforstyr § 6 syvende og åttende ledd skal data som samles inn i medhold av en undersøkelses- eller utvinningstillatelse oversendes Oljedirektoratet. Informasjonen er riktignok underlagt taushetsplikt i en begrenset periode, jf. petrforstyr § 85. Taushetspliktens varighet for rådata varierer mellom to til ti år, blant annet avhengig av hvorvidt dataen er gjort omsettelig. Uten å gå nærmere inn på taushetsreglene, bemerkes det at selskapene vil ha mulighet til å få adgang til innsamlet rådata senest fem år etter innsamlingen, enten mot vederlag eller ved at materialet frigis. I modne områder vil det derfor finnes et bredt grunnlag av seismisk og geologisk data som er tilgjengelig for rettighetshaverne. Dermed kan undersøkelsesaktivitetene som er nødvendig i forkant av en eventuell utbyggings- og produksjonsfase ofte reduseres og effektiviseres. Tilgang til innsamlet data vil således være en kostnads- og tidsbesparende faktor for rettighetshavere som driver petroleumsvirksomhet i modne områder.

¹⁵⁰ Se standard utvinningstillatelse for TFO 2007 punkt 4 h).

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 38 (2001-2002) s. 56.

I områder som er tildelt i en TFO-runde, anvendes et slags «milepælsystem» for arbeidsforpliktelsene. Vilkårene er angitt i suksessive punkter som gjelder aktiviteter og avgjørelser.¹⁵² For hvert punkt må selskapene avgjøre om de vil gjennomføre nye aktiviteter angitt i tillatelsen, eller levere tilbake området. Normalt vil myndighetene fastsette såkalte «drill or drop»-vilkår, som innebærer at selskapene må bore en undersøkelsesbrønn eller levere tilbake tildelte områder.¹⁵³ Det kan også være aktuelt å pålegge arbeidsforpliktelser i form av «seismiske opsjoner». Rettighetshaver gis da en viss frist for å samle inn og tolke seismikk, alternativt tolke foreliggende data.¹⁵⁴ Generelt ser det ut til at man i modne områder gjør bruk av mer standardiserte typeforpliktelser, mens man i umodne områder i større grad fastsetter forpliktelsene individuelt, på grunnlag av de konkrete omstendigheter.¹⁵⁵ Dette er kanskje en naturlig konsekvens av at det foreliggende nivå av informasjon er jevnere i modne områder. I umodne områder anses det derimot spesielt viktig at vilkårene er fleksible og tilpasset hver enkelt tillatelse.¹⁵⁶

¹⁵² FAKTA 2007 s. 29

¹⁵³ Av tillatelsene i modne områder fra 1999-2006, inneholder ca. to tredjedeler «drill or drop»-vilkår. Frem til i dag er det tatt slike beslutninger i halvparten av tillatelsene, mens det i halvparten av disse igjen er besluttet å tilbakelevere områder, jf. Ressursmeldingen 2007 s. 17. Dette viser at denne type vilkår i praksis bidrar til raskere sirkulasjon av areal.

¹⁵⁴ I standard utvinningstillatelse for TFO 2007 punkt 4 a) er innsamling av seismikk, samt utførelse av geologi- og geofysikkstudier angitt som mulige arbeidsforpliktelser.

¹⁵⁵ Basert på en sammenlikning mellom standard utvinningstillatelse for TFO 2007 og standard utvinningstillatelse for 19. konsesjonsrunde. Arbeidsforpliktelsenes nærmere detaljer vil selvsagt fremdeles være gjenstand for forhandlinger og fastsettes individuelt på bakgrunn av blokkspesifikke forhold også i modne områder.

¹⁵⁶ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s. 23.

Som nevnt innledningsvis, stilles det i TFO-tillatelser også vilkår om at rettighetshaver må fatte bestemte *beslutninger* i initiell periode. Etter at data er tolket og eventuelle undersøkelsesbrønner er boret, gis rettighetshaver en viss frist til å vurdere hvorvidt det skal sendes inn en utbyggingsplan for forekomsten. Dette kalles beslutning om videreføring (BOV). Utvinningstillatelsen bortfaller dersom slik beslutning ikke fattes.¹⁵⁷ Etter at eventuell BOV er tatt, gis rettighetshaver en ny frist for innsendelse av PUD for godkjenning etter petrl § 4-2. Rettighetshaver forplikter seg da til å tilbakelevere de deler av området for tillatelsen som ikke er omfattet av planen.¹⁵⁸ Bruk av slike vilkår er særegent for TFO.¹⁵⁹

Myndighetene betegner krav til BOV og eventuell innsendelse av PUD som arbeidsforpliktelser. Som nevnt innledningsvis er denne terminologien særlig misvisende for disse beslutningene. Arbeidsforpliktelser har tradisjonelt omfattet ulike undersøkelsesaktiviteter som skal utføres for at rettighetshaver skal kunne ta en rasjonell avgjørelse nettopp om hvorvidt tillatelsen skal videreføres og PUD innsendes. Man kan si at arbeidsforpliktelsene normalt utgjør krav til rettighetshavers *beslutningsgrunnlag*, mens BOV og PUD er *beslutningene* som tas etter å ha samlet inn tilstrekkelig informasjon.

Det kan stilles spørsmål ved hvilken betydning det har at BOV og PUD skiller seg så tydelig fra tradisjonelle arbeidsforpliktelser. For å svare på dette, er det nødvendig å se nærmere på forholdet mellom det særskilte kompetansegrunnlaget for påleggelse av arbeids-

¹⁵⁷ Se standard utvinningstillatelse for TFO 2006 punkt 4 bokstav c.

¹⁵⁸ Plikten til å levere tilbake områder som ikke omfattes av PUD ved utløpet av den initielle periode behandles også i punkt 0.

¹⁵⁹ FAKTA 2007 s. 31.

forpliktelser i petrl § 3-8 jf. petrforstyr § 13, og den generelle vilkårs-hjemmelen i petrl § 10-18 andre ledd.

Nærmere regler om arbeidsforpliktelsesens innhold følger av petrforstyr § 13. Forpliktelsene «kan bestå i undersøkelse og leteboring av et bestemt antall brønner ned til nærmere angitte dybder eller geologiske formasjoner». Det kan spørres hvorvidt denne materielle angivelsen av hva arbeidsforpliktelsene kan gå ut på, setter skran-ker for myndighetenes kompetanse, slik at det ikke kan fastsettes andre typer arbeidsforpliktelser enn de som er angitt i § 13 første ledd.

Etter min mening kan ikke bestemmelsen tolkes så strengt. Petrl § 10-18 andre ledd, gir myndighetene innen visse rammer en *gene-rell* kompetanse til å fastsette vilkår for begunstigende enkeltvedtak som er ledd i styringen av petroleumsvirksomheten. I petroleums-lovens forarbeider er det uttrykkelig forutsatt at de særskilte hjem-lene for bruk av visse typer vilkår *ikke* skal begrense adgangen til å stille vilkår etter den generelle bestemmelsen i § 10-18.¹⁶⁰ Dersom dette prinsippet skulle fravikes i forbindelse med bruk av arbeidsforpliktelser, måtte dette kommet tydelig frem. Det finnes heller ikke holdepunkter i verken forarbeider eller juridisk litteratur som tilsier at § 13 skal tillegges en slik betydning.

Dette innebærer at petrforstyr § 13 ikke gir innholdsmessige begrensninger for vilkår som fastsettes i medhold av *øvrige* kompe-tansegrunnlag. § 13 gir dermed kun eksempler på arbeidsforplik-telser som kan være særlig aktuelle. Dessuten gir bestemmelsen en pekepinn på hva slags typer aktivitetsforpliktelser myndighetene har kompetanse til å pålegge.

At myndighetenes karakteristikk av krav til BOV og PUD som arbeidsforpliktelser er noe misvisende, har derfor ingen rettslig

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 64.

betydning. Grensene for myndighetenes kompetanse til å fastsette vilkår om BOV og PUD, må fastlegges gjennom de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, herunder kravet til saklighet og forholdsmessighet.¹⁶¹ Aktørene kan ikke pålegges aktivitetsforpliktelser som ikke står i saklig sammenheng med formålet om best mulig utnyttelse av petroleumsressursene i det tildelte området, eller som er uforholdsmessig tyngende sett i sammenheng med hva som oppnås dersom forpliktelsen utføres. Vilkårene må også stå i sammenheng med enkeltvedtaket det gjelder for, altså utvinningstillatelsen. Vilkår for en utvinningstillatelse må bidra til å realisere formålet med tildelingen av tillatelsen; nemlig at ressurser i området blir påvist og realisert.¹⁶² Dette innebærer at vilkårene bør være pålagt ut fra et mål om å påvise ressurser, kartlegge områdets prospektivitet og å komme snarest mulig i gang med eventuell produksjon. Både BOV og PUD må sies å være saklige vilkår ut fra formålet om å komme raskt i gang med produksjon, slik at tidskritiske ressurser kan utnyttes ved TPA før nærliggende innretninger stenges ned.

Ved forholdsmessighetsvurderingen må det både ses hen til *hva slags* aktivitet rettighetshaver skal utføre, og *hvor lang tid* man har til rådighet. Investeringer og risiko knyttet til gjennomføringen av forpliktelsene vil her kunne være relevante momenter. Såfremt rettighetshaverne på tidspunktet for beslutning om videreføring og innsendelse av PUD har hatt mulighet til å skaffe seg et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, er det ikke noe i veien for at beslutningene må tas allerede i den initielle perioden. Det forutsettes imidlertid at

¹⁶¹ Se punkt Graver s. 295-296 og Eckhoff/Smith s. 373-374.

¹⁶² Ettersom arbeidsforpliktelsene må pålegges i tilknytning til utvinningstillatelsen, kan de for eksempel ikke knyttes til *utnyttelsen* av petroleum fra vedkommende område. Se Hagen mfl. s. 117.

selskapene får den tid som er nødvendig til selve utarbeidelsen av utbyggingsplanen.

Til sammenlikning gir petrl § 4-6 departementet hjemmel til å kreve at «utvinning skal foreberedes, påbegynnes eller videreføres(...)dersom det er samfunnsøkonomisk lønnsomt, nødvendig for å kunne bygge ut et rasjonelt transportanlegg eller for å kunne sikre rasjonell utnyttelse av innretninger som omfattes av §§ 4-2 og 4-3». I denne forbindelse kan det også kreves at rettighetshaver utarbeider PUD innen to år, jf. § 4-6 andre ledd. Bruk av § 4-6 kan for eksempel være aktuelt for felt som inneholder tidskritiske ressurser, men hvor BOV og PUD ikke er angitt som arbeidsforpliktelser. I forarbeidene er det særskilt fremhevet at bruk av § 4-6 kan bli aktuelt når man i fremtiden vil ha behov for mer aktiv innsats fra myndighetenes side i forbindelse med utnyttelse og opprettholdelse av infrastrukturen på kontinentalsokkelen.¹⁶³

Frist for oppfyllelse av arbeidsforpliktelsene

Det fremgår av petrforšk § 13 første ledd, tredje punktum, at arbeidsforpliktelsen senest må være fullført «innen den periode som fastsettes etter loven § 3-9 første ledd». Dette er en henvisning til den initielle perioden som utvinningstillatelsen gjelder for i første omgang, også kalt leteperioden. Den initielle perioden fastsettes individuelt i den enkelte utvinningstillatelse, etter at selskapene har kommet med forslag til arbeidsprogram og periodens varighet. Fristen for oppfyllelse av arbeidsforpliktelsene må ikke nødvendigvis være sammenfallende med utløpet av initiell periode. Forpliktelsen kan splittes opp i flere deler, som hver har sin særskilte oppfyllelsesfrist.¹⁶⁴ Dette er jo nettopp tilfelle ved «milepælsystemet» som anvendes i modne områder.

Bruk av særskilte oppfyllelsesfrister kan illustreres ved et konkret eksempel. Selv om arbeidsforpliktelsene fastsettes individuelt og tilpasses de blokkspesi-

¹⁶³ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 46.

¹⁶⁴ Se blant annet NOU 1979:43 s. 98.

fikke forhold, opererer myndighetene med et slags «utgangspunkt» ved fastsettelse av arbeidsforpliktelse.¹⁶⁵ I en normalsituasjon vil rettighetshaverne i modne områder gis to år til å foreta geologiske studier, samt eventuell innsamling eller repressering av seismikk. Etter utløpet av denne perioden foreligger en «drill or drop» forpliktelse, og dersom rettighetshaver beslutter å bore en brønn, skal dette gjennomføres innen en ny toårsperiode. Ved utløpet av denne perioden må rettighetshaver foreta eventuell beslutning om videreføring. Dersom gruppen ønsker å bygge ut eventuelle funn, har de ett år på seg til å levere inn PUD. Dette er kun et utgangspunkt. I praksis vil det ofte være større eller mindre avvik fra det som her er skissert.

I TFO-runder skal den initielle periodens varighet tilpasses de blokkspesifikke forhold.¹⁶⁶ Det forutsettes at myndighetene som hovedregel vil fastsette relativt korte frister for gjennomføring av arbeidsforpliktelsen.¹⁶⁷ Dette kan indikere at man vil gjøre bruk av kortere frister enn seksårsperioden som er nevnt i forarbeidene. En kombinasjon av lang initiell periode og hyppige tildelinger i modne områder, kunne medført en uheldig opphopning av areal hos selskapene. Ved fastsettelsen av initiell periode skal det altså tas hensyn til ressursenes tidskritiske karakter. Dersom det i et område er *særlig* behov for fortgang i prosessen frem mot utbygging, kan det reflekteres i fristen som settes for oppfyllelse av arbeidsforpliktelsene.¹⁶⁸ Som nevnt gjør det ofte omfattende foreliggende data-

¹⁶⁵ Opplyst fra OED.

¹⁶⁶ Se St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 55 og standard utvinningstillatelser for TFO 2003-2007. Prinsippet om blokkspesifikk tilpassing er videreført fra Nordsjøtildelingene.

¹⁶⁷ St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 55 - 56.

¹⁶⁸ At mulighetene for bruk av eksisterende infrastruktur kan være relevant for fremdriftsplanen, fremgår blant annet i Veiledning til søknad om utvinningstillatelse i TFO 2006, punkt 3. I planen for utforskning av de omsøkte blokker, skal søkeren beskrive tidsløp for de ulike fasene av utforskningen, samt antatt tidsløp *i forhold til eksisterende infrastruktur*.

grunnlaget at det i modne områder er *praktisk mulig* å operere med krav til raskere utforskning og knappere frister for rettighetshavers vurdering av ressursenes prospektivitet. I tillegg vil nødvendigvis rettighetshaver allerede ved tildelingen ha ideer om utnyttelsen av området, ettersom det i TFO-runder kun tildeles områder hvor selskapene har konkrete planer.¹⁶⁹

Det fleksible systemet for fastsettelse av den initielle periodens varighet, overlater mye rom for myndighetenes skjønnutøvelse i det enkelte tilfelle. For eksempel varierer de initielle periodene i utvinningstillatelsene tildelt i TFO 2007 fra tre til syv år. I de aller fleste tillatelsene har perioden en varighet på mellom fire og seks år.¹⁷⁰ Innen utløpet av denne perioden skal også PUD være levert, noe som ikke kreves i de ordinære konsesjonsrundene. Fastsettelsen av initiell periodes varighet avviker derfor noe fra praksis i de ordinære konsesjonsrundene, hvor man tradisjonelt har anvendt et mer standardisert system for fastsettelse av varighet. Her har man fulgt forarbeidenes føringer om at initiell periode skal vare i seks år, og eventuelle avvik har fordret særskilt begrunnelse.¹⁷¹

Dette viser at de spesielle utfordringer som oppstår i modne områder, har gitt seg utslag i en endring av forvaltningspraksis. Ved å benytte åpningen som er gitt i forarbeidene til å fravike det alminnelige utgangspunktet om initiell periodes varighet, viser myndighetene at de på dette området har tatt konsekvensene av at sokkel-en er i ferd med å modnes.

¹⁶⁹ Se punkt 4.3.3.

¹⁷⁰ <http://www.regjeringen.no/Upload/OED/Vedlegg/TFO%202007/arbeidsprogram/TFO2007.pdf>.

¹⁷¹ Se for eksempel innbydelsene til å søke om utvinningstillatelse for petroleum for 17. og 18. konsesjonsrunde punkt 5.

I innbydelsen til 19. konsesjonsrunde har man heller ikke brukt 6-årsperioden som utgangspunkt, initiell periode skulle også her tilpasses de blokkspesifikke forhold.¹⁷² Dersom dette opprettholdes i fremtidige ordinære konsesjonsrunder, vil praksisendringen som fant sted på bakgrunn av sokkelens modning gjelde hele konsesjonssystemet.

4.5 Utvinningstillatelsens varighet

4.5.1 Utgangspunkt

Utvinningstillatelsens varighet er regulert i petrl § 3-9. Som vist i punkt 4.4.1, tildeles utvinningstillatelsen først for en initiell periode som kan vare i inntil ti år, jf. § 3-9 første ledd, mens det i forarbeidene er uttalt at perioden normalt vil vare i seks år. Perioden vil ofte være kortere i modne områder, og varigheten bestemmes av hvor lang tid selskapene antas å trenge for å oppfylle arbeidsforpliktelsene som pålegges ved tildelingen.¹⁷³

Dersom arbeidsforpliktelsene og øvrige vilkår er oppfylt ved utløpet av den initielle perioden, kan rettighetshaverne kreve at utvinningstillatelsen forlenges, jf. § 3-9 andre ledd, første punktum. I det videre skal jeg se på forlengelsesperiodens *varighet*, samt for *hvilke områder* forlengelse kan kreves.

Formålet er å se nærmere på hvordan de særlige utfordringer som gjør seg gjeldende i modne områder, får betydning for utvinningstillatelsens varighet. For ressurser som ikke er lønnsomme med mindre de kan utvinnes ved hjelp av eksisterende innretninger, blir tidsperspektivet meget sentralt. For å få til en effektiv sirkulasjon av areal, er det viktig at tillatelsene ikke har en lengre varighet enn nødvendig, og at rettighetshaver kun får beholde areal han

¹⁷² Se innbydelsene til å søke om utvinningstillatelse for petroleum for 19. konsesjonsrunde punkt 5.

¹⁷³ Se punkt 4.4.3.

er interessert i å utnytte aktivt. Områder rettighetshaver ikke ønsker å utvikle videre, bør gjøres tilgjengelige for andre aktører som kan tenkes å ha en annen letefilosofi og oppfatning av områdets prospektivitet.

Tradisjonelt har det fra selskapenes side blitt ansett som et aktivum i seg selv å være i besittelse av størst mulig områder, til tross for at man ikke har planer om å drive aktivitet der. Dette kan skyldes et ønske om posisjonering, båndlegging av areal eller ha børsmessige grunner. Myndighetene kan altså ikke la det være opp til selskapene alene å beslutte hvorvidt de ønsker å beholde eller tilbakelevere områder. Det er derfor behov for et regelverk som balanserer selskapenes behov for innretning og forutberegnelighet mot målet om at det skal arbeides aktivt med arealet på sokkelen.

4.5.2 Forlengelsesperiodens varighet

Departementet fastsetter forlengelsesperioden konkret for den enkelte utvinningstillatelse. § 3-9 andre ledd, andre punktum bestemmer at

«Forlengelsesperioden skal være fastsatt i den enkelte utvinnings-tillatelse og skal som hovedregel være inntil 30 år, men kan i særlige tilfeller være inntil 50 år.»

Det fremgår av forarbeidene at det også kan settes en kortere forlengelsesperiode enn 30 år, dersom dette anses «hensiktsmessig».¹⁷⁴ Ettersom forlengelse utover 30 år kun kan skje i «særlige tilfelle», skal det altså mer til å fastsette en forlengelsesperiode *utover* 30 år enn å fastsette en kortere periode. Dette skal bare skje unntaksvis, når det er nødvendig for å gi rettighetshaverne tilstrekkelig tid til å undersøke og utvinne eventuelle forekomster i området som omfat-

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 36.

tes av utvinningstillatelsen.¹⁷⁵ Tillatelsens varighet skal på den annen side ikke overstige det tidsrom som er «nødvendig for å avslutte den virksomhet tillatelsen gjelder», jf. konsesjonsdirektivet art. 4 bokstav b. På tildelingstidspunktet er det selvsagt umulig å fastslå med sikkerhet hvor lang tid det vil ta å gjennomføre virksomheten. Myndighetene må derfor beregne varigheten ut fra hvor lang tid som er nødvendig, forutsatt en normal fremdrift.

I modne områder vil nok ikke lange forlengelsesperioder være særlig aktuelt. Det faktum at ressursene ofte er av tidskritisk karakter, samt at de tekniske utfordringene ikke er så store, medfører at lange forlengelsesperioder kan være både uhensiktsmessig og unødvendig.

Etter § 3-9 femte ledd, kan utvinningstillatelsen forlenges utover det som opprinnelig er fastsatt etter andre ledd dersom «særlige grunner» tilsier det. Slike vil typisk foreligge når det er grunnlag for fortsatt virksomhet på det tidspunkt tillatelsen utløper.¹⁷⁶ I slike tilfeller er det rettighetshaver som har særlige kunnskaper om forekomsten, og dermed best grunnlag for å drive virksomheten videre.

Alternativet til at den samme rettighetshavergruppen driver feltet videre etter en særskilt forlengelse, er at en ny rettighetshavergruppe kommer inn og overtar feltet i haleproduksjonsfasen. Dette er ikke heldig i et ressursforvaltningsperspektiv. En begrenset konsesjonstid kan anspore rettighetshaverne til å underinvestere i blant annet økt utvinning, leting og teknologiutvikling mot slutten av tillatelsens varighet.¹⁷⁷ Dette skyldes blant annet at mens hoveddelen av kostnadene ved tiltaket da påføres den eksisterende rettighetshavergruppen, vil deler av inntektene materialisere seg etter en eventuell forlengelse av utvinningstillatelsen. Dersom det ikke er sikkert at rettighetshavergruppen er identisk før og etter forlengelsen, vil de eksisterende rettighetshaverne i sitt beslut-

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996)s. 36-37.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996)s. 38.

¹⁷⁷ St.meld. nr. 37 (1998-1999) kap. 9.2.3.

ningsgrunnlag ikke fullt ut kunne ta hensyn til verdiene et tiltak genererer. Dette kan medføre samfunnsøkonomisk uheldige konsekvenser, ved at ressurser ødes og verdiskapningen reduseres.¹⁷⁸ Derfor er det viktig at rettighetshavergruppen kan innrette seg på at utvinningstillatelsen vil bli forlenget etter § 3-9 femte ledd dersom det er grunnlag for fortsatt lønnsom drift når tillatelsen nærmer seg utløp. Blant annet skal søknad om forlengelse etter femte ledd i utgangspunktet sendes inn senest fem år før tillatelsens utløp, noe som medfører at rettighetshavergruppen allerede på dette tidspunktet vet hva de har å forholde seg til når de foretar sine investeringer.

I et kapittel om forlengelsesperiodens varighet, er det også naturlig å knytte noen kommentarer til selskapenes adgang til å tilbakelevere deler av området for utvinningstillatelsen i forlengelsesperioden, jf. petrl § 3-14, eller å oppgi tillatelsen i sin helhet, jf. § 3-15. Adgangen til tilbakelevering vil ha betydning for hvor effektivt areal rettighetshaver ikke ønsker å satse på kan sirkuleres.

Ved innføringen av petroleumsloven av 1996 ble det gjort endringer når det gjelder adgangen til å tilbakelevere areal i forlengelsesperioden, jf. petrl § 3-14. Man fjernet utgangspunktet om at tilbakelevering måtte gjelde hele området tillatelsen omfattet, og kravet om at departementet måtte samtykke i tilbakeleveringen. Formålet var «å gjøre adgangen til tilbakelevering av areal mer fleksibel, samt tilskynde rettighetshaver til å tilbakelevere arealer det ikke foreligger planer om fortsatt aktivitet.»¹⁷⁹ På denne måten får rettighetshaver konsentrere seg om arealene han har mest tro på, og sirkulasjonen av areal effektiviseres.

Delvis tilbakelevering, eller fullstendig oppgivelse, av areal i forlengelsesperioden, kan imidlertid bare skje ved utgangen av hvert kalenderår, jf. petrl § 3-14 og § 3-15. Det kan spørres om en slik praksis hensiktsmessig i tilfeller hvor området kan inneholde tids-

¹⁷⁸ Forlengelsen av Ekofisk-feltet kan være et eksempel på slike vurderinger.

¹⁷⁹ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 40.

kritiske ressurser. Søknadsfristen for TFO er ca. 1. oktober hvert år, og tildelinger skjer ved det påfølgende årsskiftet. Dersom en rettighetshavergruppe i januar finner ut at de ikke ønsker å satse på et område, må de vente til slutten av desember med å levere tilbake arealet. Området kan tidligst tildeles i en TFO-runde ett år etter dette igjen. Regelverket kan på dette punktet innebære en uheldig forsinkelse for utnyttelse av tidskritiske ressurser. I et ressursforvaltningsperspektiv er det ikke heldig at selskaper blir sittende passivt med areal de ikke ønsker å satse på. Derfor er det kanskje grunn til å vurdere om man skal gjøre adgangen til å tilbakelevere eller oppgi areal mer fleksibel. For eksempel kan det tenkes en ordning hvor det åpnes for tilbakeleveringer to ganger i året.

4.5.3 Hvor stor del av det tildelte området kan det kreves forlengelse for?

Lovens utgangspunkt

Hvor *stor del* av området for utvinningstillatelsen rettighetshaver kan kreve forlengelse for, reguleres i petrl § 3-9 tredje ledd.

«Kongen skal ved tildeling fastsette hvor stor del av området for utvinningstillatelsen rettighetshaver kan kreve forlengelse for etter annet ledd. Størrelsen på området som fastsettes etter første punktum skal normalt utgjøre halvparten av området for utvinningstillatelsen, likevel slik at rettighetshaver har krav på å beholde minst 100 km². Departementet kan etter søknad samtykke i at rettighetshaver beholder mer enn det området som er fastsatt ved tildeling etter bestemmelsen her.»

Etter tredje ledd, første punktum har rettighetshaver som utgangspunkt krav på å beholde halvparten av det tildelte området, dersom arbeidsforpliktelsene er oppfylt ved utløpet av initiell periode. Bestemmelsen er imidlertid fleksibel, slik at myndighetene har adgang til å fastsette at rettighetshaver skal kunne beholde både større og mindre arealer. Dette avviker fra rettstilstanden etter petro-

leumsloven fra 1985 § 13, hvor rettighetshaverne kunne *kreve* at utvinningstillatelsen skulle ha fortsatt gyldighet for inntil halvparten av det tildelte området.

Bakgrunnen for den økte fleksibiliteten, er at man ønsker å sikre at arealer som rettighetshaver ikke finner interessant, tilbakeleveres til staten.¹⁸⁰ I modne områder vil dermed arealet bli omfattet av neste TFO-runde, og andre aktører med annen erfaring og letefilosofi får anledning til å søke om områdene.

Dersom et prospekt «antas å ha slike egenskaper at det vil være lite ønskelig å tilbakelevere halvparten av området», kan Kongen ifølge forarbeidene «allerede på tildelingstidspunktet gi rettighetshaver sikkerhet for at mer enn halvparten av arealet kan beholdes».¹⁸¹ Departementet kan også på et senere tidspunkt, etter søknad, samtykke i at rettighetshaver skal beholde mer enn det området som ble fastsatt ved tildelingen, jf. § 3-9 tredje ledd, tredje punktum. Dette kan bli aktuelt dersom det oppdages en petroleumsforekomst som dekker mer enn halvparten av det tildelte arealet. Det ville ikke innebære god ressursforvaltning dersom et firkantet regleverk i slike tilfeller tvang rettighetshaver til å levere tilbake deler av forekomsten.

Særlig om den nye praktiseringen av regelverket

I modne områder ble det ved gjennomføringen av TFO 2004 gjort endringer i myndighetspraksis for hvilke områder selskapene får beholde ved utløpet av den initielle periode. Lovens utgangspunkt er fraveket, slik at rettighetshaver ikke lenger får beholde halvparten av det tildelte arealet, uten å forplikte seg til å drive noen aktivitet.

¹⁸⁰ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 37.

¹⁸¹ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 37.

Den praktiske hovedregelen er heretter at rettighetshaver kun får beholde den delen av området hvor man har *konkrete planer* om å starte produksjon av en forekomst.¹⁸² Det betyr i praksis at rettighetshaver får beholde areal som er omfattet av PUD ved utløpet av initiell periode. I realiteten innebærer dette at utarbeidelse av PUD er et vilkår for forlengelse av utvinningstillatelsen.¹⁸³ Det er tydelig at praksisendringen angående forlengelse av tillatelser i modne områder og innføringen av vilkår om innsendelse av PUD ved utløpet av initiell periode, har nær sammenheng.

Myndighetene har altså ansett de særlige utfordringene i modne områder som tilstrekkelig tungtveiende til å begrunne et generelt unntak fra lovens hovedregel. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvordan omleggingen av praksis stiller seg i forhold til lovens foresegner om at selskapene «normalt» har krav på å beholde halvparten av området for utvinningstillatelsen. Blant annet kan det spørres om unntak fra hovedregelen krever at det skjer en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle. Etter min mening kan ikke bestemmelsen tolkes så strengt. Normalsituasjonen bestemmelsen tar utgangspunkt i, retter seg mot hva som var normalt på tidspunktet loven ble laget. På denne tiden var ikke tidskritiske ressurser en sentral utfordring på samme måte som i dag. Dersom myndighetene har kommet til at den endrede praksisen generelt er bedre egnet til å ivareta formålet om optimal ressursutnyttelse, vil det være unødvendig bruk av arbeidskapasitet å foreta konkrete vurderinger i forhold til hver utvinningstillatelse.

I § 3-9 tredje ledd står det at Kongen ved tildeling fastsetter «hvor stor del av området for utvinningstillatelsen» som kan kreves forlenget (...). Tradisjonelt har dette blitt angitt kvantitativt ved hjelp av en prosentvis andel av det tildelte

¹⁸² FAKTA 2007 s. 30.

¹⁸³ Bruk av slike vilkår er behandlet i punkt 0.

området. Det må allikevel være klart at lovens ordlyd ikke er til hinder for at man foretar en mer saklig angivelse av det området som kan beholdes. Selv om man på tildelingstidspunktet ikke vet hvor stort areal som vil være omfattet av PUD ved utløpet av initiell periode, svekker ikke dette selskapenes forutberegnelighet. Selskapene får beholde områdene hvor de har konkrete planer om aktivitet, og har ingen begrunnet forventning om å kunne sitte passivt med overskytende areal. I forhold til forarbeidenes uttalelser om at Kongen ved tildelingen kan garantere for at mer enn 50 % av arealet kan beholdes, kan den nye praksisen anses som en betinget garanti. Rettighetshaver har krav på å beholde mer enn 50 % av arealet, såfremt dette er omfattet av en utbyggingsplan.

Etter § 3-9 tredje ledd, andre punktum har rettighetshaver et ubetinget krav på å få beholde *minimum 100 km²* av det tildelte arealet etter utløpet av den initielle perioden, forutsatt at vilkårene som er fastsatt i utvinningstillatelsen er oppfylt. Dersom området som omfattes av innlevert PUD er på mindre enn 100 km², blir spørsmålet hvorvidt denne klare bestemmelsen begrenser myndighetenes adgang til å kreve at alt areal som ikke er omfattet av PUD ved periodens utløp må tilbakeleveres. Riktignok kan det være gode grunner til å tolke § 3-9 tredje ledd innskrenkende, i lys av den praksisendring som nå er skjedd. Minimumsregelen har sterk sammenheng med hovedregelen om at rettighetshaver har krav på å beholde halvparten av tildelt areal, og er rettet spesielt mot små felt. Når man finner at det foreligger særlige omstendigheter som gjør at hovedregelen må fravikes, bør det kanskje også være mulig å fravike regelen om minimum areal som skal kunne kreves forlenget. Samtidig har man både en klar ordlyd og klare uttalelser i forarbeidene som tilsier at kravet på å få beholde minimum 100 km² er absolutt. Dersom myndighetene ønsker å praktisere reglene om

varighet på en annen måte, bør loven forandres i samsvar med dette.¹⁸⁴

Det er nærliggende å anta at endringene i myndighetspraksis jeg her har behandlet, er motivert av sokkelens modning, og den økende andelen tidskritiske ressurser. Gjennom 18. konsesjonsrunde valgte myndighetene imidlertid å la de nye prinsippene for forlengelse av utvinningstillatelsen gjelde også i de ordinære konsesjonsrundene.¹⁸⁵ Visse forskjeller er det likevel fremdeles. I umodne områder anses det ikke hensiktsmessig å kreve at selskapene sender inn PUD ved utløpet av initiell periode, og hovedregelen for tilbakelevering er her knyttet til avgrensning av ressurser som er påviste ved boring.¹⁸⁶

Etter min mening er praksisen med at rettighetshaver kun får beholde områder han har konkrete planer for, og som er dekket av PUD, en hensiktsmessig ordning. På denne måten sikrer man en mer effektiv sirkulering av areal i områder med tidskritiske ressurser. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt det er hensiktsmessig at lovens hovedregel fremdeles gir uttrykk for at rettighetshaver normalt skal beholde halvparten av det tildelte arealet i forlengelsesperioden, når man i praksis anvender et annet utgangspunkt ved fastsettelsen av forlengelsesområdet. Til tross for at dagens regelverk åpner for en slik omlegging av praksis, er det etter min mening uheldig å operere med en praktisk hovedregel som klart avviker fra

¹⁸⁴ Selskapene kan selvsagt *velge* å beholde mindre enn 100 km². På bakgrunn av utformingen av arealavgiften vil det ikke være økonomisk lønnsomt for selskapene å beholde områder som ikke er dekket av en PUD. Se punkt 4.5.4.

¹⁸⁵ I invitasjonen til å søke om utvinningstillatelse i 18. runde, er det lagt opp til å følge det tradisjonelle systemet med tilbakelevering av halvparten av arealet etter initiell periode. Men i selve utvinningstillatelsen er systemet for forlengelse endret i tråd med den nye praksisen.

¹⁸⁶ Se FAKTA 2007 og standard utvinningstillatelse for 18. og 19. konsesjonsrunde punkt 1 d).

lovens utgangspunkt. Når det i lovs form er lagt føringer på utvinningstillatelsens varighet, bør kanskje Stortinget komme på banen når det skjer en generell fravikelse fra disse føringene.

Det kan også hevdes at det har en uheldig signaleffekt å operere med en praksis som avviker fra lovens klare utgangspunkt. Siden petroleumsloven generelt gir vide fullmakter til myndighetene, bør man kunne innrette seg på at de utgangspunkter som faktisk er lovfestet, følges opp i praksis. Etter min mening bør § 3-9 tredje ledd endres, slik at det ikke lenger gis uttrykk for at rettighetshaver «normalt» har krav på å beholde halvparten av det tildelte areal i forlengelsesperioden. Når det gjelder rettighetshavers krav på å få beholde minimum 100km², mener jeg at en regelendring også er *nødvendig* for å kunne opprettholde gjeldende myndighetspraksis.

4.5.4 Arealavgiften som motivasjonsfaktor

Den nye praksisen som går ut på at rettighetshaver kun kan kreve forlengelse for områder som er omfattet av PUD ved utløpet av initiell periode, gjelder bare for utvinningstillatelser som er tildelt ved TFO 2004 eller senere. I det følgende skal jeg se på hvordan utformingen av arealavgiften kan *motivere* selskapene til å levere tilbake areal de ikke planlegger å utnytte aktivt, selv om de ikke er forpliktet til dette.

Rettighetshaverne til en utvinningstillatelse må betale en arealavgift til staten for områdene tillatelsen omfatter. Regler om arealavgift følger av petrl § 4-10, jf. petrforokr § 39 flg. I juni 2006 ble det ved forskrift foretatt endringer i dette regelverket, og endringsforskriften trådte i kraft 1. januar 2007.¹⁸⁷ Jeg tar ikke sikte på å gi en generell oversikt over avgiftsreglene, men vil fokusere på hvor-

¹⁸⁷ Forskrift om endring av petroleumsforskriften – Arealavgift (heretter «endringsforskriften»).

dan disse kan bidra til å møte utfordringene ved utnyttelse av tidskritiske ressurser, ved å gi insentiv til økt sirkulasjon av areal og mer aktiv innsats i tildelte områder. Det er viktig å være klar over at endringene i arealavgiften med visse unntak har virkning for *alle* utvinningstillatelser, uansett om de er tildelt før eller etter den nye ordningen trådte i kraft.¹⁸⁸

Før ikrafttredelsen av endringsforskriften, var utgangspunktet at rettighetshaverne etter utløpet av initiell periode skulle betale en årlig arealavgift som eskalerte lineært over ti år, fra kr. 7000 – 70.000 per km² som var omfattet av utvinningstillatelsen. Videre var rettighetshaverne fradragsberettiget mot skattbar inntekt, og de hadde krav på 40 % reduksjon av avgiften i tillatelser hvor det ikke forelå forkjøpsrett for andre enn staten. Myndighetene fant at kombinasjonen av relativt lav avgiftssats og lang eskaleringsperiode, ga avgiften begrenset betydning for selskapenes aktivitet i områdene som var omfattet av tillatelsen, og for beslutninger om eventuell tilbakelevering av areal.¹⁸⁹ Hovedtrekkene ved regelverksendringen fra 2007 er at man nå opererer med høyere avgiftssatser, kortere eskaleringsperiode og mer tilpassede situasjonsvilkår for å kunne få fullstendig fritak fra avgiften. Formålet var å styrke arealavgiftens ressursforvaltningsfunksjon.

Allerede i St.meld. nr. 38 (2003-2004) ble det uttalt at

¹⁸⁸ Se brev fra Olje- og energidepartementet 27. oktober 2006, OED: Arealavgiften – presiseringer s. 4. For tillatelser tildelt i medhold av kgl.res 9. april 1965, videreføres imidlertid en særbestemmelse om at rettighetshaver skal betale en avgift på kr. 33.000 per km² hvert år, jf. § 39 sjette ledd. Det kan likevel søkes om at de alminnelige reglene skal gjelde også for slike tillatelser.

¹⁸⁹ Se tilråding fra Olje- og energidepartementet av 27. juni 2006 angående endringsforskriften, heretter «tilrådingen».

«Arealavgiften har som mål å gi selskapene på norsk kontinentalsokkel insentiver til å utforske og utnytte eventuelle ressurser i det tildelte arealet på en effektiv måte. Dersom et selskap ikke finner at det tildelte arealet inneholder tilstrekkelige interessante kommersielle muligheter, skal arealavgiften bidra til at området overdras til andre eller tilbakeleveres til staten(...) Regjeringen vil vurdere endringer i avgiften for å sikre at den gir insentiver til rask og effektiv produksjon i tildelte områder. »¹⁹⁰

I den initielle perioden betales ingen arealavgift. I denne utforskningsperioden vet man ikke hvorvidt det finnes lønnsomme ressurser i området. Dersom man måtte betale arealavgift allerede i initiell periode, ville det kunne utgjøre en reell skranke for selskapenes vilje til å innlate seg på slik utforsking. Etter den initielle perioden skal rettighetshaverne betale en årlig avgift til staten som i løpet av tre år eskalerer fra kr. 30.000 til 120.000 per km² av området utvinningstillatelsen gjelder for, jf. petrforskr § 39 første ledd.

Selskapene får imidlertid *fritak* for avgiften for det området som avgrenser forekomster som er inkludert i PUD, jf. § 39 andre ledd. Fritaket gjelder fra PUD er innlevert og så lenge det foregår utvinning fra forekomstene. Selv om det ikke fremgår av bestemmelsens ordlyd, må det være klart at fritaksregelen også gjelder for områder med forekomster som er omfattet av PUD-fritak.¹⁹¹

På denne måten vil områder hvor det foreligger konkrete planer om produksjon, eller hvor produksjon er i gang, bli belønnet.¹⁹² Rettighetshaver motiveres til å arbeide aktivt med det tildelte området frem mot innsendelse av utbyggingsplan, og deretter tilbakelevere områder som ikke omfattes av PUD.

¹⁹⁰ Se s. 21.

¹⁹¹ Dette er uttalt i OED: Arealavgiften – presiseringer s. 3 og Veiledning til søknad om fritak for arealavgift s. 2.

¹⁹² OED: Arealavgiften – presiseringer s. 2.

Etter § 39 tredje ledd kan det etter søknad også gis avgiftsfritak i en toårsperiode, dersom rettighetshaver borer en undersøkelsesbrønn i utvinningstillatelsens forlengelsestid. Det samme gjelder for områder som avgrenser prospekter som er geologisk avhengig av prospektet som bores.

Det er verdt å merke seg at det er tydelige paralleller mellom praktiseringen av utvinningstillatelsenes varighet og reglene om arealavgift. Området utvinningstillatelsen kan kreves forlenget for, svarer i hovedsak med området hvor rettighetshaver får fritak for arealavgiften etter petrforskr § 39. Når det gjelder TFO-tillatelser, vil det avgjørende i begge tilfeller være hvorvidt området er omfattet av innsendt PUD etter utløpet av den initielle perioden.

Myndighetene har altså tatt i bruk ulike virkemidler for å oppnå effektiv utnyttelse av tildelt areal og bedre sirkulasjon av områder. Man kan si at det anvendes både «gulrot og pisk»; arealavgiften gir selskapene *insitament* til å levere tilbake areal som ikke utnyttes aktivt, mens beslutninger om varighet kan gi *plikt* til å levere tilbake de samme arealene. Som nevnt har imidlertid de to virkemidlene til dels ulikt anvendelsesområde. Mens den nye praktiseringen av regleverket om varighet kun gjelder tillatelser som er tildelt i tråd med den nye praksisen, skal endringene i arealavgiften også ha virkning for tillatelser som allerede er tildelt.

Sammenhengen mellom praktiseringen av varighetsreglene og arealavgiften illustreres også ved reglene om *form og størrelse* på områder som skal tilbakeleveres. Etter petrforskr § 15 første ledd, skal områder som tilbakeleveres etter § 3-9 være *sammenhengende* og avgrenset av meridianer og breddeparalleller. Tilsvarende gjelder for områdene rettighetshaver beholder. Kravet om at både områder som tilbakeleveres og beholdes skal være sammenhengende, kunne vært problematisk i forhold til målsettingen om at rettighetshaver kun beholder områdene han har konkrete planer for. Imidlertid kan Oljedirektoratet gi fritak fra kravet til sammenhengende arealer, jf. § 15 tredje ledd. Fritak skal normalt gis dersom tilbakelevering skjer for å tilpasse områdets størrelse etter bestemmelsene om fritak for arealavgift i § 39. Dermed begrenser ikke § 15 rettighetshavers adgang til å levere tilbake områder som han ikke ønsker å utnytte aktivt.

4.6 TFO-systemets rettslige karakter og forankring

4.6.1 Innledning

Det særegne regimet med et tosporet konsesjonssystem er ikke nedfelt verken i petroleumsloven eller tilhørende forskrifter. Det petroleumsrettslige regelverket oppstiller visse krav til utlysning av områder det kan søkes om utvinningstillatelse for, søknadens innhold, samt kriterier for tildeling av tillatelse. Når det gjelder den nærmere prosessen rundt tildelingen, herunder konsesjonsrundene hyppighet og hvilke områder som skal tilbys, er det lite rettslig regulering. De vide rammene innebærer at forvaltningen har stort spillerom for hvordan de vil utøve sin myndighet på dette området.

I det følgende skal jeg se nærmere på TFO-ordningens rettslige status. Videre skal jeg kort drøfte hvorvidt TFO er av et slikt innhold at den etter sin art skulle vært nedfelt i lov eller forskrift, samt vurdere hvorvidt forankring i regelverket ville vært hensiktsmessig.

4.6.2 TFO-systemets rettslige forankring

TFO ble introdusert i St.meld. nr. 38 (2001-2002), en tilrådning fra Olje- og energidepartementet som i etterkant ble godkjent i statsråd. Systemet ble innført i praksis i 2003, da den første TFO-runden ble arrangert.

Prosessen forut for tilblivelsen av TFO, innebærer at grunnlaget for ordningens eksistens kun følger av forvaltningspraksis. Dette tilsier at regjeringen i utgangspunktet står fritt til å endre tildelingsregime, uten at det kreves formelle endringer i for eksempel lov eller forskrift. Forvaltningspraksis som ikke er et utslag av formelle regler, kan endres ved at de kompetente organer innfører en ny og avvikende praksis. Dette er også forutsatt i Stortingsmeldingen hvor TFO ble introdusert, hvor det uttales at «ovennevnte omlegginger i tildelingspolitikken gjelder inntil myndighetene eventuelt fastsetter

ny politikk for tildeling av utvinningstillatelser i modne områder».¹⁹³
En ny stortingsmelding vil i prinsippet være nok til å oppheve TFO.

Riktignok kan forvaltningspraksis under visse omstendigheter skape rettsregler, ved at den gir grunnlag for *sedvanerett*. I så tilfelle vil regelen som utledes av praksisen få rang som formell lov, og etter *lex superior*-prinsippet må fravikelse fra regelen skje i lovs form.¹⁹⁴ Tradisjonelt har man operert med tre betingelser praksisen må tilfredsstillende for å kunne betegnes som *sedvanerett*.¹⁹⁵ Praksisen må i utgangspunktet være fulgt over lang tid, konsekvent og i den tro at myndighetene er nødt til å gå frem slik de gjør («*opinio juris*»). Videre må det foretas en totalbedømmelse av hvorvidt *sedvanen* utgjør en god og hensiktsmessig regel.¹⁹⁶ Det er helt klart at vilkårene ikke er oppfylt i dette tilfellet. TFO har kun eksistert siden 2003, og det har hele tiden vært klart at myndighetene ikke på noen måte var rettslig forpliktet til å igangsette ordningen.

I vurderingen av hvorvidt man skal gå bort fra den etablerte praksisen med egne tildelingsrunder i modne områder, er myndighetene riktignok bundet av kravet til optimal ressursforvaltning som følger av petrl § 1-2, jf § 4-1. Dette kravet er imidlertid nokså vagt formulert, og man kan nok vanskelig utlede noen reelle skranker for adgangen til å fravike TFO etter disse bestemmelsene.¹⁹⁷

4.6.3 Er TFO-ordningen av en slik art at forankring i lov eller forskrift er nødvendig?

Et spørsmål er om innføringen av TFO har slike rettsvirkninger at den etter sin art skulle vært nedfelt i formell lov eller forskrift.

¹⁹³ St.meld.nr. 38 (2001-2002) s. 55-56.

¹⁹⁴ Andenæs s. 226 og Boe s. 422 og 520

¹⁹⁵ Andenæs, Rettskildelære s. 110.

¹⁹⁶ Andenæs s. 41-42 og Eckhoff s. 213 og 260 flg.

¹⁹⁷ Eventuelle skranker for å fravike TFO-systemet, kan eventuelt følge av innholdet av den alternative ordning som ønskes innført.

Krav om å anvende lovs form kan følge enten av lex superior-prinsippet eller av legalitetsprinsippet. Det kan kort slås fast at innføringen av TFO-ordningen ikke innebærer noe inngrep i private rettssubjekters rettssfære, slik at legalitetsprinsippet ikke krever lovs form.¹⁹⁸ Heller ikke lex superior-prinsippet gjør lovbehandling påkrevet, da eksisterende lovgivning gir tilstrekkelig vide rammer når det gjelder de nærmere detaljer rundt arrangementen av tildelingsrundene. Loven hindrer heller ikke at det anvendes ulike tildelings-systemer på ulike deler av sokkelen.

Det kan kanskje diskuteres hvorvidt Stortinget, som vårt folkevalgte organ, *burde* vært inne i prosessen ved innføringen av TFO, særlig i og med at petroleumsvirksomheten er av så avgjørende betydning for det norske velferdssamfunnet.¹⁹⁹ Dette blir imidlertid ikke et spørsmål om hvorvidt lovs form her er nødvendig, men om det ville vært hensiktsmessig. Det skal jeg komme tilbake til i punkt 4.6.4.

For det andre kan det spørres om innføringen av TFO skulle skjedd i forskrifts form. Dette avhenger av om innføringen av et nytt tildelingsregime medførte rettigheter eller plikter for selskapene, jf. fvl § 2 første ledd bokstav c. Det vises i denne sammenheng til diskusjonen om hvorvidt inkludering av nytt areal i det forhåndsdefinerte området er et forvaltningsrettslig vedtak i punkt 4.3.4. Tilsvarende synspunkter må gjøre seg gjeldende også her. Innføringen av TFO gir ikke i seg selv aktørene på sokkelen noen rettigheter, rettighetene oppstår først når selskapene får tildelt en utvinnings-tillatelse. Dette innebærer at innføringen av TFO ikke utgjorde noe

¹⁹⁸ Om legalitetsprinsippet, se Eckhoff/Smith s. 309 flg., Graver s. 71 flg. og Boe s 654.

¹⁹⁹ Se punkt 1.2.2.

forvaltningsrettslig vedtak, og det kan derfor ikke kreves at ordningen må nedfelles i formelt regelverk.

4.6.4 Bør TFO-ordningen reguleres i lov eller forskrift?

Tildeling av utvinningstillatelser utgjør en svært sentral del av petroleumsvirksomheten, og det kan derfor reises spørsmål ved hvorvidt det er *hensiktsmessig* at det ikke er gitt nærmere føringer for tildelingsrundene i regelverket. Betenkeligheter kan reises både når det gjelder hvordan TFO ble innført, og adgangen til å fravike ordningen.

Dersom man hadde valgt å lovfeste TFO-ordningen, ville Stortinget samtidig blitt involvert i prosessen, jf. Grunnloven § 75 bokstav a. På bakgrunn av petroleumsindustriens enorme betydning for det norske samfunnet, kan det hevdes at de sentrale rammene for myndighetenes styring av virksomheten bør fastlegges av vårt folkevalgte organ, slik at de gis demokratisk forankring.

Dette synspunktet var av avgjørende betydning for at vi i 1985 fikk en egen lov om petroleumsvirksomhet. Frem til da hadde utforsking og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster vært regulert av en kongelig resolusjon gitt i medhold av lov av 21. juni 1963 § 3 (kontinentalsokkeloven). Nettopp på bakgrunn av bestemmelsenes viktighet var det enighet om at man måtte ha en formell lov som skulle regulere petroleumsvirksomheten.²⁰⁰ Historien viser altså at bestemmelser om petroleumsvirksomheten kan være så viktige at man ønsker å benytte formell lov, selv om dette strengt tatt ikke er nødvendig. Det er imidlertid klart at TFO-ordningen ikke på noen måte er av samme viktighet som prinsippet om at regler om petroleumsvirksomheten måtte inntas i lov i gitt av Stortinget. I 1985 stod dessuten valget mellom bruk av kongelig resolusjon eller formell lov, mens det i punkt 4.6.3 fremgår at TFO-ordningen etter sin art verken krever forankring i lov eller forskrift.

²⁰⁰ NOU 1979: 43 s. 7.

Dersom TFO var blitt innført ved lov eller forskrift, ville berørte aktører hatt krav på å komme med innspill og bli hørt i beslutningsprosessen. Når det gjelder lovvedtak, er denne retten ikke lovfestet, men det er vanlig at lovforslag sendes på høring til organisasjoner og myndigheter som er interesserte i saken.²⁰¹ I forkant av forskriftsvedtak er det derimot uttrykkelig bestemt at forvaltningsorganet skal innhente uttalelser fra berørte institusjoner, organisasjoner og interessegrupper, jf. fvl § 37.

I utgangspunktet kan man kanskje tenke at behovet for å komme med uttalelser og innspill ikke er av avgjørende betydning når reglene som fastsettes kun gir private rettssubjekter materielle fordeler overfor myndighetene. Et nytt tildelingsregime som legger opp til hyppigere tildelingsrunder, et fast areal som er tilgjengelig for søknader, samt generelt bedre forutberegnelighet knyttet til tildelingsrundene, må vel kunne sies å innebære fordeler for oljeselskapene. Til dette kommer at ordningen med TFO er blitt godt mottatt av aktørene.

Samtidig har man sett at innføringen av TFO i praksis har bidratt til en markant økning av tildelte utvinningstillatelser. Dette får betydning for omgivelsene, og det kan nok tenkes at miljøorganisasjoner ville hatt innspill i forbindelse med TFOs tilblivelse. Dette illustreres ved brevet som diverse miljøorganisasjoner sendte til statsråden i januar 2008, hvor TFO kritiseres og kreves fjernet.²⁰²

Spørsmålet om TFO-systemets rettslige forankring har også en side til myndighetenes adgang til å *fravike* systemet. Et sentralt formål ved innføringen av TFO var at systemet skulle tilrettelegge for langsiktig planlegging av virksomheten, gjennom økt forutberegnelighet om tilgjengelige blokker, og fast timeplan for behandling av

²⁰¹ Andenæs s. 235.

²⁰² Se punkt 0.

søknader og tildeling av utvinningstillatelser.²⁰³ Ved at TFO kun er forankret i forvaltningspraksis, står myndighetene friere til å endre denne praksisen enn hva som ville vært tilfelle dersom systemet hadde en sterkere rettslig forankring. Dersom TFO hadde vært nedfelt i lov eller forskrift, måtte opphevelse eller endring av ordningen skjedd på samme nivå. Reglene om berørte aktørers rett til å uttale seg og komme med innspill, ville således kommet til anvendelse forut for eventuell endring eller opphevelse av ordningen.

På den annen side er det visse ulemper ved å forankre TFO-ordningen i lov eller forskrift. Ettersom endringer da vil kreve en formell prosess, vil myndighetenes styringsadgang bli mindre fleksibel. Dersom man ønsker å tilpasse ordningen på bakgrunn av ny kunnskap eller endrede faktiske forhold og behov, vil dette bli en mer tid- og arbeidskrevende prosess enn hva som er tilfelle etter dagens system. Det er illustrerende at det nettopp var myndighetenes fleksible styringsadgang som muliggjorde en rask og effektiv innføring av TFO i utgangspunktet. Således kunne en sterkere rettslig forankring av TFO tenkes å bli en hindring for myndighetens plikt til å tilrettelegge for forsvarlig og optimal ressursutnyttelse i modne deler av sokkelen.

Videre vil en nærmere regulering av TFO delvis være i strid med det systemet for styring av petroleumsvirksomheten som vi kjenner i dag. Slik konsesjonssystemet er lagt opp, er den viktigste oppgaven for lovverket å angi en *ramme* for den fortløpende myndighetsstyring fra departementets side.²⁰⁴ Realitetene i reguleringsregimet kommer til uttrykk først og fremst gjennom forvaltningspraksis over tid, noe som åpner for tilpasninger og endringer fra tid til annen uten at regelverket i seg selv endres.

²⁰³ St.meld nr. 38 (2001-2002) s. 55.

²⁰⁴ Selvig 2005 s. 2.

Etter min mening er det ikke noe opplagt svar på spørsmålet om TFO bør få en sterkere rettslig forankring. Likevel mener jeg myndighetenes behov for fleksibel styringskompetanse må veie tungt, slik at detaljregulering av TFO ikke er hensiktsmessig.

Dersom TFO skal forankres i lov eller forskrift, bør man kun angi visse rammer for systemet. På detaljnivå bør fremedels myndighetene ha en nokså vid kompetanse til å foreta endringer i praksis, ut fra en vurdering av hva som til en hver tid er hensiktsmessig for å fremme god ressursforvaltning. Man kan for eksempel tenke seg at regelverket anerkjenner skillet mellom modne og umodne områder, uten at det gis nærmere føringer på hvilke konkrete deler av sokkelen som regnes som moden. Videre kan man tenke seg at regelverket fastsetter at man skal operere med et forhåndsdefinert område, hvor man arrangerer årlige tildelinger. Når det gjelder de nærmere rammene for tildelingene og konsesjonsvilkårenes innhold, bør myndighetene fremdeles stå nokså fritt innenfor de allerede eksisterende rammer.

Systemet på petroleumsrettens område er slik at petroleumsloven gir generelle regler og overordnede retningslinjer, mens utfyllende bestemmelser og detaljregler gis i de tilhørende forskrifter. Dersom rammene for TFO skulle nedfelles i det formelle regelverket, ville forskrifts form være mest hensiktsmessig.

4.7 Et sideblikk til britisk kontinentalsokkel

4.7.1 Innledning

Det kan være interessant å sammenlikne Norges bruk av utvinningstillatelsen som styringsinstrument i modne områder, med praksis i andre petroleumsnasjoner med moden sokkel. I den forbindelse vil det være mest naturlig å se hen til situasjonen i Storbritannia, hvor modningen av sokkelen er langt fremskreden. Modenhetsgraden på britisk sokkel (UKCS) er riktignok høyere enn på norsk sokkel. I det videre skal jeg kort behandle hvordan britiske myndigheter ved hjelp av tilpassede tillatelser sørger for å få modent areal ut til selskapene.

4.7.2 Promote Licences

Modningen av UKCS har tvunget britiske myndigheter til å foreta grep for å sørge for at gjenværende ressurser faktisk blir realisert. Man har blant annet sett det som viktig å oppmuntre til at oppdagede ressurser blir produsert, i stedet for at selskapene skal kunne sitte passivt med areal. Det har vært en satsning på tredje-partsadgang, og man har tatt konsekvensene av at de store aktørene ikke har vist så stor interesse for de modne feltene, slik at mindre aktører har fått en viktigere rolle.²⁰⁵

På UKCS har man tradisjonelt operert med en Exploration Licence, samt en Production Licence. Sistnevnte kan sammenliknes med en norsk utvinningstillatelse.²⁰⁶ Imidlertid har myndighetene innsett at de tradisjonelle tillatelsene ikke passer under alle forhold, og de nye utfordringene på sokkelen resulterte i at man i 2002 lanserte en ny type tillatelse. Promote Licences (PRL) er spesielt tilpasset for å møte de særlige behovene i modne områder.

Promote Licences er beregnet på mindre aktører som ikke oppfyller britiske myndigheters krav til finansiell og teknisk styrke. Ved tildelingen av PRL får rettighetshaver enerett til ressursene i det tildelte området, som er av mindre størrelse enn områdene som tildeles ved en vanlig Production Licence.²⁰⁷ Tillatelsen gir ikke rett til å foreta aktiviteter som boring eller utvinning, men gir rettighetshaver en mulighet til å sitte med arealet i en periode på normalt to år uten at det foreligger arbeidsforpliktelser. I denne perioden kan rettighetshaverne samle inn og vurdere data.

Hensikten med PRL er å tilrettelegge for at alle ideer om utvinnbare ressurser blir utforsket. Dersom området vurderes som pros-

²⁰⁵ Energy Law in Europe s. 1186.

²⁰⁶ Se <http://www.og.dti.gov.uk/>

²⁰⁷ Energy Law in Europe s. 1192.

pektivt, har rettighetshaver mulighet til å finne en samarbeidspartner, hvis deltakelse i gruppen bidrar til at myndighetenes krav til teknisk og finansiell styrke tilfredsstilles.²⁰⁸ Eventuelt kan tillatelsen selges i denne perioden.

Dersom rettighetshaver ved utløpet av toårsperioden faktisk oppfyller kravene til finansiell og teknisk kapasitet, har han krav på å få beholde tillatelsen på visse vilkår. Det forutsettes at han påtar seg et arbeidsprogram, ofte i form av en brønnforpliktelse, som skal gjennomføres i løpet av en ny toårsperiode.

4.7.3 Bruk av Promote Licences på norsk sokkel?

Ordningen med Promote Licences har medført at britiske myndigheter har mottatt mange søknader fra andre type selskaper enn de tradisjonelle oljeselskapene. I sin vurdering av tiltak for å realisere ressurspotensialet i modne områder, anbefalte Kon-Kraft at norske myndigheter burde vurdere å innføre PRL-konseptet i det forhåndsdefinerte området.²⁰⁹ Dette skulle stimulere til utviklingen av nye geologiske konsepter.

Norske myndigheter har så langt ikke sett noe behov for å innføre en ny type tillatelser, tilsvarende Promote Licences.²¹⁰ Det vises til at norsk sokkel modenhetsmessig ligger mange år etter UKCS. I Norge har man i de senere år gjort flere endringer i konsesjonssystemet for å stimulere til aktivitet i modne områder, herunder innføringen av TFO med mer fokuserte og arealeffektive utvinnings-tillatelser, effektiviserte arbeidsprogram med strammere tidsfrister, tilrettelegging for nye selskaper gjennom prekvalifisering, samt endringer i arealavgift og skattesystemet.

²⁰⁸ Se <http://www.og.dti.gov.uk/upstream/licensing/lictypevar.htm>

²⁰⁹ Kon-Kraft, Aktivitetsprosjektet 2003 s. 31.

²¹⁰ Opplysninger fra OED.

Systemendringene som er innført må få virke over en lengre periode før man kan se den fulle effekten av disse. Frem til da avventer myndighetene innføring av nye tiltak, men utelukker ikke at PRL kan være aktuelt i fremtiden. Da vil man også ha et bredere erfaringsgrunnlag fra UKCS å se hen til.

Dersom innføring av PRL på norsk sokkel skulle bli aktuelt, bør systemet i alle fall legges opp slik at aktørene ikke får kompetanse til å utføre aktiviteter som kan medføre økonomisk ansvar over en viss størrelse. Trolig må det også gjøres visse tilpasninger i regelverket før det kan åpnes for tildeling av denne type tillatelser. Aktivitetene som skal utføres i medhold av en PRL, vil falle under lovens definisjon av «petroleumsvirksomhet», jf. petrol § 1-6 bokstav c. Slik virksomhet er i utgangspunktet forbudt, dersom ikke de nødvendige godkjenninger, tillatelser mv. foreligger, jf. § 1-3. PRL vil utgjøre en ny type tillatelse, med annet innhold og andre rettsvirkninger enn de vi kjenner i dag. Blant annet bør det i regelverket oppstilles visse kriterier for hva en søknad bør inneholde, og hvilke kriterier søker må oppfylle for å kunne tildeles en PRL.

5 Plan for utbygging og drift som styringsinstrument

5.1 Innledning

Før rettighetshaverne kan bygge ut en petroleumsforekomst, er de avhengige av at departementet godkjenner plan for utbygging og drift (PUD), jf. § 4-2. Petrl § 4-2 anses som det kanskje mest sentrale virkemiddelet for styring av petroleumsproduksjonen på sokkelen, og er en viktig milepæl i konsesjonssystemet, i og med at godkjent PUD markerer overgangen fra lete- til utvinningsfasen.²¹¹ Selskapenes utarbeidelse av forslag til PUD, samt den etterfølgende myndighetsbehandlingen, er bestemmende for hvilken utbyggingsløsning som velges for et felt.

I det følgende skal jeg se nærmere på godkjenning av PUD som styringsinstrument for myndighetene i modne områder. Spørsmålet er hvordan behandlingen av PUD kan være et verktøy for å nå målet om utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne områder, ved å muliggjøre tredjepartsadgang til utvinningsinnretninger.

Når rettighetshavergruppen har besluttet at de ønsker å bygge ut en petroleumsforekomst, skal det utarbeides en PUD som sendes departementet for godkjenning etter § 4-2. Uten at det er direkte fastsatt i lovteksten, er det klart at OED har diskresjonær kompetanse til å godkjenne utbyggingsplanen. Godkjenning av PUD utgjør et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, jf. fvl § 2 første ledd bokstav b, og kompetanse til å fastsette vilkår for godkjenningen følger dermed av petrl § 10-18 andre ledd. Departementet har således formelt sett tre valgmuligheter; uforbeholden godkjenning av planen, ikke godkjenning, eller godkjenning av planen på bestemte vilkår.

²¹¹ Nygaard s. 87.

Myndighetenes adgang til å sette vilkår for godkjenning av PUD, skal jeg komme tilbake til i punkt 5.2.

Godkjenning av PUD kan ha sammenheng med tredjepartsadgang til utvinningsinnretninger i flere relasjoner. For det første vil det i utgangspunktet alltid kreves PUD for et nytt *brakerfelt*, som skal anvende eksisterende innretninger i sin produksjon. For det andre kan tredjepartsbruken nødvendiggjøre ombygginger og modifikasjoner for *eierfeltets* innretninger, noe som kan utløse krav til endret PUD, jf. petrl § 4-2 sjuende ledd. Dette er kort behandlet i punkt 2.4, og jeg vil ikke komme nærmere tilbake til dette. Tema for kapittelet er godkjenning av *opprinnelig* PUD for et mulig eierfelt.

PUD kan brukes som styringsinstrument for å fremme tredjepartsbruk på flere måter. For det første kan myndighetene mene at det er mest hensiktsmessig at rettighetshaver *velger en utbyggingsløsning basert på TPA*, i stedet for å velge en selvstendig utbyggingsløsning. Styringen kan da skje ved at departementet anmoder rettighetshaver om utrede mulighetene for alternative løsninger basert på bruk, eller ved at det treffes formelt vedtak om at utbyggingen skal baseres på TPA.²¹²

Det er imidlertid ikke denne situasjonen jeg her skal behandle. Problemstillingen i dette kapittelet, er hvorvidt myndighetene ved godkjenning av PUD kan sette vilkår om at det skal velges en utbyggingsløsning som muliggjør at innretningen kan benyttes til TPA, som vertsinnetning. Med andre ord blir det et spørsmål om myndighetene kan kreve at innretningen dimensjoneres for mulig fremtidig tredjepartsbruk I slike tilfeller er det altså utbyggingsplanen til et *potensielt eierfelt* som skal godkjennes. Problemstillingen er meget sentral når det gjelder utnyttelse av tidskritiske ressurser, og er godt egnet til å illustrere hvordan PUD i praksis kan brukes som

²¹² Nygaard s. 147 flg.

styringsinstrument. Denne formen for myndighetsstyring vil jeg behandle nærmere i punkt 5.2.

I dette kapittelet endres dermed fremstillingens perspektiv. I kapittel 4 konsentrerte jeg meg om rettighetshaverne til små felt, og så på hvordan myndighetene kan tilrettelegge for at eventuelle ressurser blir funnet og produsert, før nærliggende innretninger stenges ned. I det følgende flytter vi blikket til rettighetshavergrupper som står foran selve utbyggingsfasen. Målet er blant annet å se på hvordan myndighetene ved valg av utbyggingsløsning, kan tilrettelegge for at det *faktisk vil finnes* nærliggende eksisterende innretninger, når det i fremtiden gjøres funn som ikke kan forsvare egen utbygging. I relasjon til TPA-instituttet, kan man si at vi endrer perspektiv fra *potensielt brukerfelt* til *potensielt eierfelt*. Tidsaspektet vil også her være sentralt. Dersom man i utgangspunktet ikke har valgt en utbyggingsløsning som tar høyde for TPA, kan konsekvensen være at det må foretas kostnadskrevenende og langvarige ombygginger for å muliggjøre bruk. Rettighetshaverne til det nærliggende marginale funnet, har kanskje ikke økonomi til å vente på dette. Det kan også tenkes at nødvendige modifikasjoner vil innebære så store ulemper for eier, at tredjepartsadgang til innretningen blir umulig. Valg av utbyggingsløsning kan dermed få stor betydning for utnyttelsen av tidskritiske ressurser.

5.2 Styring for å tilpasse utvinningsinnretninger for mulig fremtidig tredjepartsbruk

Styring av petroleumsvirksomheten kan skje både ved *formelle* rettslige vedtak, og i form av *uformell* styring.²¹⁵ Med formell styring menes i denne sammenheng rettslig bindende enkeltvedtak om

²¹⁵ Nygaard s. 146.

godkjenning eller ikke godkjenning av PUD, samt bruk av forpliktende vilkår ved eventuell godkjenning. Situasjonsvilkåret for utøvelse av formell styring er at rettighetshaver har sendt inn utbyggingsplan for en ny forekomst til godkjenning, jf. petrl § 4-2.

Uformell styring innebærer her at myndighetene, allerede før PUD er utarbeidet, kan sende signaler om at det er ønskelig at det i utbyggingsplanen tas høyde for at innretningene kan bli gjenstand for tredjepartsadgang. På denne måten får rettighetshaverne på et tidlig tidspunkt indikasjoner på hvilke utbyggingsløsninger som antas å bli godkjent, og slipper dermed å legge frem forslag som vil kreve langvarig saksbehandling og omfattende vilkår for godkjenning. Dersom spørsmålene kan avklares på forhånd, vil det innebære en tidsbesparelse som er ønskelig både for myndighetene og rettighetshaverne. Uformell styring spiller en viktig rolle i forvaltningen av petroleumsvirksomheten, samtidig som det er klart at den formelle styringskompetansen er grunnlaget for den uformelle. Vissheten om at myndighetene har kompetanse til å avslå eller stille vilkår for godkjenning av PUD, motiverer selskapene til å få avklart hva som kreves for å få planen godkjent. I det videre er det den formelle styringskompetansen som skal behandles.

Spørsmålet er altså hvorvidt myndighetene kan sette som vilkår for godkjenning av PUD, at det velges en utbyggingsløsning som muliggjør fremtidig tredjepartsbruk av den aktuelle installasjonen. Formålet med slike vilkår er å sikre at innretningene bygges slik at eventuell TPA enkelt kan gjennomføres rent teknisk, og at kostnadene ved de nødvendige modifikasjoner på vertsinnetningen reduseres.

Et konkret *pålegg* om tredjepartsbruk vil det være mest naturlig å hjemle i petrol § 4-8.²¹⁴ Samtidig er det klart at det er en meget nær sammenheng mellom en slik instruks og godkjenningen av PUD. I tilfeller hvor det på tidspunktet for godkjenning av PUD foreligger en konkret situasjon hvor TPA er aktuelt, er det vanlig praksis at departementet avventer godkjenning av PUD til partene har inngått avtale om TPA.²¹⁵ Dessuten finnes det i alle fall et eksempel på at departementet har avslått søknad om PUD med den begrunnelse at tariffene for bruk var satt for høyt.²¹⁶

Som vi har sett, er kompetansen til å pålegge TPA etter § 4-8 avhengig av at bruken «ikke er til urimelig fortrengsel for rettighets-havers eget behov eller for en som allerede er sikret rett til bruk», jf. § 4-8 første ledd, første punktum. Det samme gjelder partenes plikt til å søke å inngå avtale om tredjepartsbruk, jf. TPA-forskriften.²¹⁷ Nygaard konkluderer med at vilkåret som hovedregel kun er oppfylt når det er ledig kapasitet i innretningene som eier ikke har behov for i overskuelig fremtid.²¹⁸

Valg av utbyggingsløsning kan ha betydning for hvorvidt det vil finnes ledig kapasitet i innretningene når behovet for tredjepartsbruk oppstår. Det er klart at det samlet sett er mindre kostbart å velge en opprinnelig utbyggingsløsning dimensjonert for tredjepartsbruk, enn å måtte foreta endringer og ombygginger når innretningen er tatt i bruk. Dersom det allerede ved utbygging tas høyde for at innretningene skal brukes av andre, kan TPA komme i stand etter kun mindre modifikasjoner på vertsinnretningen. Dermed ligger det i praksis til rette for at situasjonsvilkåret i § 4-8 vil være oppfylt.

²¹⁴ Se punkt 3.3.2.

²¹⁵ Petroleum Law Compendium, Book I s. 118.

²¹⁶ Lervåg s. 35. Vedtaket er underlagt taushetsplikt.

²¹⁷ Se punkt 3.4.2.

²¹⁸ Nygaard s. 107.

Hvis det er ledig kapasitet, vil nok også partene ha insitament til å inngå avtale om TPA på egen hånd.

Et eksempel på at myndighetene har satt vilkår om muligheter for fremtidig tredjepartsbruk ved godkjenning av PUD, er utbyggingen av Frøyfeltet. Rettighetshaverne foreslo en utbygging basert på at utvunnet petroleum skulle behandles på det nærliggende Friggfeltet. Oljedirektoratet uttalte at denne løsningen var godt egnet for utvinning av ressursene på Frøy, men at det var «stor sannsynlighet for at også andre felt ville benytte seg av utstyr på denne innretningen». Dette tilsa at forsterkninger av utstyr og understell var «absolutt nødvendig å foreta for å sikre muligheten for innfasing av andre felt». Departementet sluttet seg til dette og satte som vilkår for godkjenning at innretningene på Frøy skulle dimensjoneres med sikte på senere bruk av andre felt.²¹⁹

Spørsmålet blir så hvilke *grenser* som gjelder for myndighetenes kompetanse til å sette vilkår for godkjenning av PUD om at innretningene dimensjoneres for mulig tredjepartsbruk i fremtiden. Hjemmel for bruk av vilkår for godkjenning av PUD er som nevnt petrol § 10-18. Forutsetningen er at vilkåret har en «naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet vedtaket gjelder». Bestemmelsen må suppleres av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlæren, som gir visse begrensninger for bruk av vilkår. Det avgjørende for vilkårets gyldighet, er hvorvidt de forvaltningsrettslige kravene til saklighet og forholdsmessighet er oppfylt.²²⁰

Det kan ikke være tvilsomt at spesifikke krav til utbyggingsløsningen har *saklig sammenheng* med godkjenning av utbyggingsplanen. Ved vurderingen av spørsmålet om godkjenning av PUD, skal departementet foreta en bred petroleumspolitisk vurdering av

²¹⁹ St.prp. nr. 77 (1991-1992) kap. 4.5.1 på s. 22.

²²⁰ Graver s. 295-296 og Eckhoff/Smith s. 373-374. Kravet til «naturlig tilknytning» i § 10-18 må trolig tolkes i samsvar med det alminnelige kravet til saklig sammenheng, se Lervåg s. 48.

utbyggingsplanen, og trekke inn samfunnshensyn av ulike slag.²²¹ Hensynet til effektiv utnyttelse av utvinningsinnretninger må da være relevant. I modne områder med marginale ressurser kan muligheten til bruk av eksisterende innretninger være avgjørende for om ressursene blir realisert. Vilkår om at innretninger skal dimensjoneres for fremtidig bruk, er derfor i tråd med myndighetenes plikt til å fremme optimal ressursutnyttelse i modne områder, jf. petrl § 1-2 og § 4-1.

Skranker for myndighetenes bruk av vilkår kan også følge av Norges internasjonale forpliktelser. Konesjonsdirektivet gjelder for tillatelser hvor myndighetene gir «en enhet enerett til å for egen regning og risiko lete etter eller utvinne hydrokarboner i et geografisk område», jf. art. 3 nr. 1. Direktivet setter visse grenser for hvilke tiltak staten kan treffe innenfor petroleumssektoren. I følge Arnesen retter ikke kravene seg primært mot vedtakets innhold, men mot dets begrunnelse.²²² Etter lovens ordlyd er det utvinningstillatelsen som formelt sett gir selskapene en enerett til utvinning av petroleum, jf. petrl § 3-3. Til tross for at godkjent PUD er en nødvendig forutsetning for at rettighetshaverne kan utøve sin rett etter utvinningstillatelsen, får altså ikke konsesjonsdirektivet direkte anvendelse når det gjelder godkjennelse av PUD. Lervåg mener imidlertid at direktivets formål taler for at konsesjonsdirektivet må gjelde også ved godkjennelse av PUD.²²³ Etter min mening har dette synspunktet mye for seg. Selv om direktivet nok ikke kan gis direkte virkning, bør de føringer som etter art. 6 nr. 2 gjelder for myndighetenes adgang til sette vilkår for tildeling av utvinningstillatelser, også være relevante når det gjelder adgangen til å nekte, eller sette vilkår for, godkjennelse av PUD.

Art. 6 nr. 2 lister opp en katalog av hensyn som er relevante for å begrunne vilkår for en utvinningstillatelse.²²⁴ Listen over relevante hensyn er svært omfattende, og vilkår som skal fremme TPA som ledd i effektiv ressursforvaltning

²²¹ Se blant annet NOU 1979:43 s. 103 og Selvig s. 59.

²²² Arnesen 1996 s. 366.

²²³ Lervåg s. 54.

²²⁴ Bestemmelsen er gjennomført i norsk rett ved petrforskr § 11 som inneholder en identisk oppstilling av relevante vilkår.

må kunne begrunnes i hensynet til «optimering av utvinningsvirksomheten». Etter min mening ser det dessuten ut til at de hensyn som opplistes i konsepsjonsdirektivet og petrforokr § 11, er så omfattende at de i praksis samsvarer med de formål som kan være aktuelle for å begrunne bruk av vilkår etter den generelle hjemmelen i petrl § 10-18.²²⁵

Selv om begrunnelsen for vilkåret er relevant, er det ikke sikkert at det allikevel kan godtas. I EU-retten opererer man med et generelt proporsjonalitetsprinsipp, som stiller krav til forholdsmessighet mellom det inngripende tiltaket og formålet det skal fremme.²²⁶ Også etter norsk forvaltningsrett må det nå være klart at det gjelder et forholdsmessighetskrav mellom målet man ønsker å oppnå, og midlene som tas i bruk.²²⁷ Alt i alt kan jeg dermed vanskelig se at prinsippene som er kommet til uttrykk i konsepsjonsdirektivet innebærer strengere skranker for bruk av vilkår for godkjenning av PUD, enn hva som allerede følger av norsk rett.

Selv om behovet for tredjepartsbruk og effektiv utnyttelse av innretninger i prinsippet kan begrunne vilkår for godkjenning av PUD, er det ikke sikkert at disse kan godtas i enhver situasjon. Vilkåret må i tillegg være *forholdsmessig*. Dette innebærer at myndighetene ikke må gå lenger enn det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, og at fordelene ved bruk av vilkåret må overstige ulempene.²²⁸ Denne vurderingen må selvsagt foretas konkret i det enkelte tilfelle, men det kan oppstilles enkelte utgangspunkter.

I forholdsmessighetsvurderingen er det nødvendig å sammenlikne de antatte følgene av at vilkåret fastsettes, med situasjonen dersom vilkåret ikke brukes. Både virkningene for parten og de samfunnsmessige konsekvensene vil være relevante. Selvig fremhever at

²²⁵ Slik også Lervåg s. 55.

²²⁶ En nokså presis formulering av proporsjonalitetsprinsippet finnes blant annet i EF-domstolens avgjørelse C-448/98, *Guimont*.

²²⁷ Se Graver s. 130, Eckhoff/Smith s. 377 og Hagen mfl. s. 275.

²²⁸ Graver s. 128 flg.

«rettighetshavernes interesse i å kunne utnytte sin utvinningsrett, og det på en kommersielt godtakbar måte må klarligvis tilgodeses i rimelig utstrekning. Sagt med andre ord, må det ikke oppstilles vilkår som er urimelig byrdefulle for rettighetshaveren.»²²⁹

Et viktig moment er at godkjenning av PUD skjer før feltutbyggingen påbegynnes, slik at endringer i utbyggingsplanene ikke får betydning for allerede utført arbeid. Petrl § 4-2 femte ledd begrenser rettighetshavers muligheter til å inngå kontraktmessige forpliktelser før utbyggingsplanen er godkjent. Bakgrunnen for bestemmelsen, er at myndighetene ikke skal bli bundet av at det er inngått større leveranseavtaler når de skal vurdere forslaget til utbyggingsplan og fatte vedtak.²³⁰ Selv om rettighetshaver på vedtakspunktet ikke har gjort økonomiske investeringer som går tapt, vil en utbyggingsløsning som tar høyde for fremtidig tredjepartsbruk, være dyrere for rettighetshaver enn en selvstendig utbygging. Differansen mellom foreslått og ønsket løsning vil kunne ha betydning for vilkårets lovlighet.²³¹

Vilkår om at utbyggingen skal tilpasses fremtidig bruk, bygger gjerne på forutsigelser om faktiske forhold, nemlig at det vil bli utviklet felt i nærheten som har behov for tredjepartsbruk. I blant slår ikke disse forutsetningene til. Både Frøy og Heimdal er eksempler på felt som ble bygget ut med tanke på fremtidig tredjepartsbruk, men hvor dette foreløpig ikke er blitt aktuelt. For Frøy vil dette heller aldri bli aktuelt, ettersom feltet er stengt ned og innretningene er fjernet²³²

²²⁹ Selvig s. 60.

²³⁰ Hagen mfl. s. 276.

²³¹ I Frøysaken ble eksempelvis dimensjonering for fremtidig TPA i underkant av 10 % dyrere enn den foreslåtte utbyggingsplanen.

²³² Fakta 2007 s. 160.

Situasjonen hvor antakelser ikke slår til, kan likevel ikke likestilles med tilfeller hvor forvaltningen har truffet vedtak basert på feil faktum.²³⁵ Spørsmålet blir hvorvidt det på vedtakstidspunktet ble lagt til grunn en forsvarlig prognose om fremtidige forhold. I Rt. 1982 s. 421 (Alta-saken) var det uenighet om hvilke skadevirkninger reguleringen av vassdraget ville få. Høyesterett uttalte at

«i og med at det her dreier seg om prognoser som etter sin art vil være forbundet med usikkerhet, må saksbehandlingen være i orden dersom prognosene er forsvarlige på den tid de må foretas».

Det må altså foretas faglige vurderinger av hvorvidt det i området rundt innretningen antas å finnes forekomster som vil bli utnyttet i fremtiden, slik at behovet for TPA vil oppstå. Vurderingene må baseres på informasjonen som er tilgjengelig på vedtakstidspunktet.

Sannsynligheten for at innretningene faktisk vil bli brukt i fremtiden, får betydning for forholdsmessighetsvurderingen. Begrunnelsen for dette er delt. Graden av sannsynlighet for fremtidig tredjepartsbruk vil ha betydning for det samfunnsmessige behovet for at vilkåret fastsettes. Dersom TPA faktisk blir en realitet, vil dessuten rettighetshaverne kompenseres økonomisk for bruken som skjer, blant annet ved at det gis en rimelig avkastning. Retten til kompensasjon gjelder også «eventuelle investeringer i tilleggs kapasitet som tidligere er foretatt med tanke på fremtidig tredjepartsbruk(...)», jf. TPA-forskr § 9 tredje ledd. Hvis TPA blir aktuelt, kan rettighetshaver altså få dekket noen av ekstra utgiftene han hadde ved å velge utbyggingsløsningen som muliggjorde bruken.

Oppsummeringsvis er det altså klart at myndighetene i prinsippet kan sette vilkår om at innretningene som bygges må dimensjoneres for mulig fremtidig TPA. Hvorvidt vilkåret kan aksepteres i det enkelte tilfelle, må vurderes konkret.

²³⁵ Eckhoff/Smith s. 371.

5.3 Adgang til etterfølgende omgjøring av godkjennelsen?

5.3.1 Problemstillingen

Forutsetningen for den videre drøftelsen, er at departementet har godkjent PUD *uten* å sette vilkår om at innretningene skal dimensjoneres for fremtidig tredjepartsbruk. Utgangspunktet er at rettighetshaverne har rett til å bygge ut forekomsten i tråd med utbyggingsplanen, og de har etter petrforokr § 30a også krav på samtykke til å ta i bruk innretningen.²³⁴ Spørsmålet blir da om myndighetene på et senere tidspunkt kan endre oppfatning, og kreve at det allikevel skal velges en utbyggingsløsning som muliggjør tredjepartsbruk. Dette blir et spørsmål om myndighetene har kompetanse til å *omgjøre* vedtaket om godkjennelse av PUD. Behovet for omgjøring kan oppstå dersom de faktiske forhold har endret seg i etterkant av godkjennelsen, eller hvis det foreligger ny kunnskap eller nye vurderinger av hva slags utbyggingsløsning som er best egnet til å fremme god ressursforvaltning. En etterfølgende omgjøring kan iblant være nødvendig for å utnytte tidskritiske ressurser. Det presiseres at problemstillingen først blir aktuell dersom rettighetshaver motsetter seg omgjøringen.

Hvor langt rettighetshaverne har kommet i byggeprosessen, vil selvsagt ha stor betydning for omgjøringsspørsmålet. Når innretningene er ferdige, og kanskje til og med tatt i bruk, antar jeg at adgangen til å kreve en ny utbyggingsløsning basert på tredjepartsbruk avhenger av kompetansen til å pålegge TPA i et konkret tilfelle, jf. petr § 4-8. Dersom vilkårene for å pålegge bruk er oppfylt, vil de modifikasjoner som må foretas i vertsinnretningene måtte godkjen-

²³⁴ Se punkt 2.4.

nes etter § 4-2 syvende ledd, og ny plan kan kreves fremlagt etter denne bestemmelsen.²³⁵

Dersom ønsket om omgjøring inntreffer etter at innretningene er ferdig bygget, men før det er gitt samtykke til oppstart etter petrforokr § 30a, kunne det i prinsippet stilles spørsmål om myndighetene kunne satt som vilkår for samtykke at innretningene ble dimensjonert for tredjepartsbruk. Ettersom jeg her forutsetter at man på omgjøringstidspunktet fremdeles er på utbyggingsstadiet, faller denne problemstillingen utenfor fremstillingen. Det bemerkes allikevel at jeg i punkt 2.4 har konkludert med at § 30a har karakter av å være en ferdig-attest, slik at samtykke skal gis dersom utbyggingen har skjedd i tråd med planen.

Dersom det har oppstått en *konkret* situasjon hvor rettighetshaverne til et nærliggende felt har behov for tredjepartsadgang, antar jeg også at det vil være mest naturlig å fatte vedtak om pålegg etter § 4-8 før det kreves endringer i utbyggingsplanen. I det videre forutsettes det altså at omgjøringen er motivert av et *potensielt* behov for tredjepartsbruk i fremtiden.

Det er klart at omgjøring av PUD-godkjennelsen krever hjemmel i lov eller annet tilstrekkelig klart og presist rettsgrunnlag.²³⁶ Jeg skal i det følgende drøfte hvorvidt slikt hjemmelsgrunnlag kan følge enten av petroleumsloven, av selve godkjennelsesvedtaket eller av den ulovfestede omgjørningsregelen som fremgår forutsetningsvis av fvl § 35. Før jeg foretar en nærmere vurdering av hjemmelsgrunnlaget, er det nødvendig å vurdere hensiktsmessigheten av å tillegge myndighetene kompetanse til å omgjøre godkjennelsesvedtaket i dette henseende.

²³⁵ Alternativt kan det kreves tillatelse etter § 4-3.

²³⁶ Dette følger blant annet av legalitetsprinsippet, se Graver s. 71 og Eckhoff/Smith s. 309.

5.3.2 Bør myndighetene ha adgang til å omgjøre godkjennelsen av PUD?

I dette kapittelet skal jeg kort presentere hvilke *hensyn* som taler for og mot adgang til omgjøring av PUD-godkjennelsen. Hvilken betydning det etter gjeldende rett har at vi befinner oss på petroleumsrettens område, vil jeg komme tilbake til i punkt 0.

Ved vurderingen av hvorvidt myndighetene bør kunne omgjøre godkjennelsen av PUD, er det særlig to hensyn som står mot hverandre; rettighetshavers behov for å kunne innrette seg etter de vedtak som er fattet, og myndighetens behov for å styre petroleumsvirksomheten i lys av målet om best mulig ressursutnyttelse.

Utgangspunktet er at et gyldig forvaltningsvedtak om godkjenning av PUD ikke fritt bør kunne endres av myndighetene, til tross for at man i ettertid har et nytt syn på hvilken utbyggingsløsning som er mest hensiktsmessig. Dersom myndighetene skulle stå fritt til å trekke tilbake eller endre avgjørelser som er tatt, ville det innebære svært usikre rammevilkår for deltakerne i petroleumsvirksomheten. For at norsk sokkel skal fremstå som attraktiv for aktørene, er det viktig at selskapene kan innrette seg etter vedtak som er fattet.

Utbyggingen av en petroleumsforekomst er svært kostnadskrevende, samtidig som rettighetshaver ikke vil tjene penger på aktiviteten før lang tid etter at investeringene er foretatt. Dermed blir det spesielt viktig at aktørene kan innrette seg etter de foreliggende forutsetningene når man investerer betydelige midler i prosjektet.

Samtidig er det klart at petroleumsnæringen er av enorm betydning for statens inntekter og finansieringen av velferdssamfunnet.²³⁷ I et samfunnsmessig perspektiv er det derfor viktig at myndighetene har den styringskompetansen som er nødvendig for å kunne forvalte petroleumsressursene på en måte som i størst mulig grad kom-

²³⁷ Se punkt 1.2.2.

mer samfunnet til gode, jf. petrl § 1-2, jf. § 4-1. Hvis man ser på målet om utnyttelse av tidskritiske ressurser *isolert*, er det klart at en vid styringsadgang for myndighetene er mest hensiktsmessig. Iblant kan krav om utbyggingsløsninger tilpasset fremtidig TPA være en forutsetning for realiseringen av ressurser som ikke kan forsvare en egen utbygging.

Petroleumsvirksomhetens langvarige karakter styrker myndighetenes behov for en fleksibel styringsadgang. Styringen av virksomheten er i stor grad basert på utstrakt bruk av enkeltvedtak med tilhørende vilkår. Dette gir gode styringsmuligheter på vedtakstidspunktet, men gjør det samtidig vanskelig å gripe inn og endre det som allerede er fastsatt. Den handlefrihet og fleksibilitet som konsesjonssystemet gir, blir i det vesentlige borte når kompetansen er brukt. Ved at myndighetene treffer enkeltvedtak og godkjenner avtaler «sementer» situasjonen, slik at endringer i forvaltningspraksis ikke innvirker på igangværende virksomhet.²³⁸ I enkelte tilfeller vil derfor bruk av omgjøringsregler være eneste mulighet til å styre og kontrollere petroleumsvirksomheten. Det er umulig å forutse alle aspekter ved petroleumsutviklingen på vedtakstidspunktet, og det vil derfor kunne oppstå et reelt behov for å gjøre inngrep i tillatelser som ikke lenger er samfunnstjenelige.

Dette viser at samfunnshensyn taler for at myndighetene bør ha en viss omgjøringsadgang. Imidlertid må omgjøringsadgangen være nokså snever for ikke å virke mot sin hensikt. Selskapene må som den klare hovedregel kunne innrette seg etter fattede vedtak, ellers ville det innebære for stor risiko å investere på norsk sokkel. Resultatet kunne da bli at selskapene investerer sine ressurser andre steder.

²³⁸ Selvig 2001 s. 7.

5.3.3 Lovfestet omgjøringsadgang etter petroleumsloven § 4-2?

Spørsmålet her er hvorvidt petroleumsloven med tilhørende forskrifter gir myndighetene hjemmel til å omgjøre godkjennelsen av PUD, begrunnet i at innretningene bør dimensjoneres for potensiell tredjepartsbruk. Den mest aktuelle bestemmelsen vil være petrl § 4-2 syvende ledd, siste punktum:

«Departementet skal underrettes om og godkjenne vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger. Departementet kan kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjennelse.»

Bestemmelsen kan forstås på to måter. Det mest nærliggende tolkingsalternativet er at adgangen til å kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjennelse er knyttet til første ledd, slik at ny PUD bare kan kreves dersom avvik eller endringer fra godkjent PUD faktisk er aktuelt. Det kan for eksempel være tilfellet dersom tredjepartsbruk er avtalt eller pålagt etter § 4-8.²³⁹ Alternativt kan andre punktum leses isolert, slik at bestemmelsen innebærer en generell omgjøringsadgang.

Forarbeidene sier ingenting uttrykkelig om hvilket tolkingsalternativ som er det rette.

«Enhver endring i forhold til godkjente planer må godkjennes, med mindre det dreier seg om ubetydelige forhold. Det vil bero på en konkret vurdering om endringer medfører plikt til å sende inn ny eller endret plan til godkjennelse. I praksis vil rettighetshaver måtte søke å avklare hvilke formelle krav til godkjennelse som vil bli stilt. Bestemmelsen kan *også* komme til anvendelse i tilfeller *der myndighetene ser behov for endringer* som følge av ny kunnskap om fore-

²³⁹ Se punkt 2.4.

komsten, sprang i teknologiutviklingen eller andre forhold som gjør endringer aktuelle.» [Min utheving.]²⁴⁰

Uttalelsen om at bestemmelsen kan komme til anvendelse dersom myndighetene «ser behov for endring», kan kanskje tas til inntekt for at § 4-2 syvende ledd, andre punktum innebærer en generell omgjøringshjemmel. I så fall er det påfallende at dette ikke er presisert i lovtekst eller forarbeider. Til sammenlikning kommer omgjøringskompetansen i § 4-8 klart frem i lovteksten, og lovgiver så grunn til å uttrykkelig kommentere dette i forarbeidene. Også bestemmelsens plassering, tilsier at adgangen til å kreve fremlagt ny plan er begrenset til de tilfeller hvor avvik fra opprinnelig plan faktisk er aktuelt.

§ 4-2 syvende ledd er i hovedsak en videreføring av petroleumsforskriften av 1985 § 15.²⁴¹ Det er klart at § 15 ikke hjemlet noen generell adgang til å omgjøre PUD. Dersom man ved innføringen av petroleumsløven § 4-2 ønsket å endre rettstilstanden, måtte det kommet klarere frem i lov eller forarbeider. Særlig gjelder dette da en omgjøring av godkjennelsen av PUD vil kunne ha store økonomiske konsekvenser for rettighetshaver. Det er derfor klart at § 4-2 syvende ledd, andre punktum ikke hjemler en omgjøringsadgang.

5.3.4 Hjemmelsgrunnlag i godkjennelsesvedtaket?

Når forvaltningen fatter begunstigende vedtak, hender det iblant at det tas forbehold for omgjøring i selve vedtaket. Spørsmålet er hvorvidt slikt forbehold må aksepteres, slik at myndighetene har fri adgang til omgjøring i slike tilfeller.

I fvl § 35 siste ledd vises det til at omgjøringsadgang kan «følge av vedtaket selv». Dette innebærer imidlertid ikke at forvaltningen

²⁴⁰ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 43.

²⁴¹ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 43.

står fritt til å skaffe seg omgjøringsadgang ved å ta et generelt forbehold om fremtidige endringer av vedtaket.²⁴² Dette ville innebære en meget usikker situasjon for rettighetshaver, og ville trolig medført at norsk sokkel hadde fremstått som lite attraktiv for aktørene.

Selv om et generelt forbehold ikke gir en absolutt omgjøringsrett i alle situasjoner, er ikke forbeholdet uten relevans i en omgjøringsvurdering. Omgjøring av utvinningstillatelsen er et forvaltningsrettslig vedtak, og er på samme måte som andre forvaltningsavgjørelser underlagt et krav om forholdsmessighet.²⁴³ Et forbehold om senere endringer vil ha betydning for partenes *berettigede forventning* om å kunne innrette seg etter vedtaket, noe som vil være et moment i forholdsmessighetsvurderingen.²⁴⁴ Graver skriver at spørsmålet blir hvorvidt «parten åpenbart ikke har berettigede forventninger som verner mot endring hvis forholdene endrer seg.»²⁴⁵ Dermed forbeholdet knytter seg til konkrete forhold som kan inntre, vil det lettere godtas enn et generelt forbehold. Bernt/Rasmussen skriver at

«Forutsetningen for at slikt forbehold kan gjøres gjeldende, må være at forvaltningsorganet hadde en tilstrekkelig konkret tungtveiende og saklig grunn for å foreta et slikt avvik fra det som ellers er det normale når det gjelder rettsvirkningen av et enkeltvedtak. Dette vil være tilfelle først og fremst i situasjoner hvor det knytter seg usikkerhet til vesentlige relevante faktiske opplysninger eller det er relevante forhold som ikke lar seg avklare der og da, men hvor parten

²⁴² Graver s. 551, Eckhoff/Smith s. 282 og Frihagen s. 50-51.

²⁴³ Graver s. 551-552.

²⁴⁴ Dersom hjemmelsgrunnlaget for omgjøring søkes i ulovfestede regler, uttrykkes forholdsmessighetskravet som et krav om vesentlig interesseovervekt, se punkt 5.3.5. Selv om et forbehold i utvinningstillatelsen ikke alene kan gi adgang til omgjøring, kan forbeholdet derfor tenkes å bli et moment i den interesseavveining som må foretas.

²⁴⁵ Graver s. 551.

likevel foretrekker og vil kunne ha nytte av et vedtak med større eller mindre element av foreløpighet, fordi alternativet måtte bli avslag eller en utsettelse av avgjørelsen.»²⁴⁶

Mestad vil tillegge forbehold i *utvinningstillatelser* på petroleumssektoren større vekt, særlig på bakgrunn av at tillatelsen tar sikte på å etablere langsiktige rettsforhold.

«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 (...) Særleg dersom det er nokonlunde klart i kva for tilfelle endring kan kome på tale, og kva for endringar som i så fall vil kunne skje.»²⁴⁷

Synspunktet kan ikke uten videre videreføres til et utbyggingsvedtak, da dette legger premissene for svært store investeringer som til dels kan bli forgjeves dersom vilkårene for utbygging endres. Selv om det gis et nokså konkret forbehold om omgjøring i godkjennelsesvedtaket, vil rettighetshaver i praksis vanskelig kunne verge seg mot følgene av at omgjøring faktisk skjer. Riktignok får rettighetshaver kanskje en oppfordring til å innta tilsvarende forbehold i kontraktene med sine leverandører og andre kontraktsparter. En endring i kontraktsforholdet med leverandøren, vil imidlertid uansett få økonomiske konsekvenser for selskapene.

Samtidig er valg av utbyggingsløsning en svært viktig beslutning, som legger premissene for videre virksomhet også i nærliggende områder. Det er mulig at behovet for forbehold gjør seg særlig gjeldende på petroleumssektoren, på samme måte som behovet for omgjøringsadgang kan være sterkere for langvarige virksomheter. Likevel vil rettighetshavers innretningsbehov i en virksomhet med

²⁴⁶ Bernt/Rasmussen s. 276.

²⁴⁷ Mestad 1986 s. 64.

store investeringsbeløp, tilsi at man må være forsiktig med å tillegge forbehold særlig stor vekt.

Trolig er det lite praktisk at myndighetene ved godkjenningen av PUD vil ta generelt forbehold for omgjøring med tanke på fremtidig tredjepartsbruk. Dersom myndighetene allerede på godkjennelsestidspunktet erkjenner at det kan bli aktuelt med TPA til den aktuelle innretningen, bør dette begrunne valg av utbyggingsløsning, ikke etterfølgende omgjøring.

5.3.5 Ulovfestet omgjøringsadgang?

Hjemmelsgrunnlag

Ettersom det petroleumsrettslige regelverket ikke inneholder noen generell hjemmel for omgjøring av godkjenningen av PUD, blir spørsmålet hvorvidt slik kompetanse kan følge av andre rettsregler. Forvaltningsloven § 35 første ledd gir anvisning på at et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak dersom omgjøringen ikke vil være til skade for noen vedtaket retter seg mot, vedtaket ikke er gjort kjent for den det tilgodeser eller offentlig kunngjort, eller hvis vedtaket må anses ugyldig. Det er imidlertid ikke disse situasjonstypene jeg behandler. Spørsmålet er hvorvidt myndighetene har anledning til å omgjøre godkjennelsesvedtaket fordi nye opplysninger eller nye vurderinger gjør det ønskelig å velge en utbyggingsløsning som medfører at innretningen vil være dimensjonert for fremtidig TPA.

Omgjøringsreglene i § 35 må suppleres av en *ulovfestet omgjøringsrett*. Denne ulovfestede omgjøringsretten fremgår forutsetningsvis av § 35 siste ledd, som sier at begrensningene i omgjøringsadgangen som er forutsatt i bestemmelsens øvrige ledd «ikke gjelder når endringsadgangen følger av annen lov, vedtaket selv eller *av alminnelige forvaltningsrettslige regler*.» [Min utheving.] Det vises her til en sedvanebasert omgjøringsadgang som har opphav i retts-

praksis, forvaltningspraksis og juridisk teori.²⁴⁸ Den ulovfestede omgjøringsadgangen omfatter alle forvaltningsrettslige enkeltvedtak, herunder godkjenning av PUD. Etter omstendighetene kan omgjøringen dreie seg om fullstendig tilbakekall av vedtaket, eller en justering av dets innhold.²⁴⁹ Det er sistnevnte form for omgjøring som behandles her.

Adgangen til omgjøring etter ulovfestede regler, beror på en *avveining* av rettighetshavers berettigede forventning om å kunne innrette seg etter vedtaket slik det er, mot det offentliges interesse i å omgjøre vedtaket. For at omgjøring skal kunne skje, må de hensyn som taler for omgjøring veie *vesentlig tyngre* enn de som taler mot.²⁵⁰ I juridisk teori er det enighet om at det skal mye til før omgjøring kan finne sted.

Saksområdets betydning for interesseavveiningen

Den nærmere terskelen for omgjøringsadgangen må blant annet vurderes ut ifra hva slags type virksomhet vedtaket gjelder, og hvilke særlige hensyn som gjør seg gjeldende her.²⁵¹ Det vil derfor være hensiktsmessig å si noe om betydningen av at vi befinner oss på petroleumsrettens område.

I punkt 5.3.2 har jeg vist at det er to hovedhensyn som står mot hverandre i vurderingen av hvorvidt myndighetene bør ha kompetanse til å omgjøre et vedtak; *innrettelseshensynet* og *styringshensynet*. Begge disse hensynene gjør seg med styrke gjeldende på petroleumsrettens område. Det høye investeringsnivået på petroleumssektoren tilsier at selskapene har et legitimt behov for å

²⁴⁸ Se for eksempel Eckhoff/Smith s. 279 og Graver s. 553.

²⁴⁹ Lervåg s. 48.

²⁵⁰ Eckhoff/ Smith s. 279 og Graver s. 554.

²⁵¹ Frihagen 1970 s. 311 og Eckhoff/Smith s. 281.

kunne innrette seg etter vedtak som er fattet. Samtidig står prinsippet om statlig styring og kontroll i petroleumsvirksomheten sterkt. Utnyttelsen av de ikke-fornybare naturressursene er av svært stor betydning for samfunnet, og det langsiktige perspektivet tilsier at myndighetene må ha en reell reguleringsadgang. Konesjons-systemet er i stor grad basert på enkeltvedtak med tilhørende vilkår, noe som gjør det vanskelig å gripe inn og kontrollere virksomheten i tiden etter at vedtak er fattet. I visse tilfeller vil det derfor være et reelt behov for omgjøringsregler for å kunne foreta nødvendig styring av virksomheten.²⁵²

I petroleumslovens forarbeider fremheves det sterke innrettelsesbehovet i petroleumsvirksomheten, som særlig gjør seg gjeldende etter hvert som selskapene foretar disposisjoner i tiltro til tillatelser og godkjenninger som er gitt. I NOU 1979:43 er det uttalt at:

«..omfanget av investeringene i denne virksomhet medfører begrensinger i disposisjonsfriheten både for investorer og myndigheter. Konsekvensen er at en vesentlig del av regulerings tiltakene, enten de er basert på reservoartekniske eller samfunnmessige hensyn, må iverksettes før de store investeringer er gjort i feltutbygging og transportanlegg».²⁵³

Det særlige behovet for å kunne innrette seg etter en godkjenning av PUD, er også kommentert i forarbeidene.

«En utbygging vil omfatte meget omfattende forpliktelser. Plan for utbygging og drift skal godkjennes av myndighetene på et så tidlig stadium som mulig før planen settes i verk. Dermed vil rettighets-

²⁵² Se Lervåg s. 52. Se også Graver s. 555, hvor det påpekes at det skal mer til for å gripe inn i et vedtak som gjelder et engangstilfelle enn i et vedtak som gjelder for et lengre tidsrom.

²⁵³ På s. 36. Det bemerkes at uttalelsen *ikke* har direkte sammenheng med vurderinger av omgjørings spørsmål.

haver få en viss trygghet for at investeringene skjer på premisser som er akseptable for myndighetene.»²⁵⁴

I juridisk teori har Fleischer tatt til orde for at det er særlig viktig at en rettighetshaver er trygg og kan innrette seg etter en utvinnings-tillatelse. Dette begrunnes i de meget omfattende investeringer som skal foretas i henhold til tillatelsen, og det hevdes derfor at

«under disse omstendigheter kan vi ikke bruke de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om omgjøring av vedtak i samme utstrekning som ellers.»²⁵⁵

Tilsvarende synspunkt må kunne gjøre seg gjeldende også ved godkjenning av PUD. Etter min mening må Fleischers uttalelser nyanseres, slik at det høye investeringsnivået ikke alltid kan begrunne særskilt varsomhet med omgjøringsreglene. Man må se hen til de investeringer som faktisk *er* foretatt på omgjøringstidspunktet, og hvilke konkrete følger omgjøring vil få for selskapene.²⁵⁶

Motsetningsvis argumenterer Mestad for at myndighetenes styringsrett bør stå særlig sterkt på petroleumssektoren. Han hevder at statens spesielle rolle på dette området må få betydning for anvendelsen av forvaltningsrettslige prinsipper. Ettersom staten etter petrol § 1-1 har en *særrett* til ressursene, mener Mestad det er naturlig å snakke den norske stats rett til petroleum på kontinentalsokkelen som et regale.²⁵⁷ Videre argumenteres det for at oljekonsesjoner på sentrale punkter avviker fra andre konsesjonstyper. Ved tildeling av utvinningstillatelser *overfører* staten sin rett til å drive utvinning til

²⁵⁴ Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 60.

²⁵⁵ Fleischer s. 260-261.

²⁵⁶ Slik også Backer s. 209, som argumenterer for at forutberegnelighetshensynet slår ulikt ut ettersom en konsesjonær *har truffet disposisjoner* i tillit til at det ikke vil bli gjort endringer i konsesjonen.

²⁵⁷ Mestad 1985 s. 224.

den private part, mens øvrige konsesjonstildelinger typisk fordrer at parten har skaffet seg en rett fra annet hold som kun *godkjennes* av myndighetene. Derfor hevdes det at

«forvaltningsrettslege prinsipp som er utforma med utgangspunkt i gjengse typar konsesjonar, høver mindre godt innanfor oljeverksemda».²⁵⁸

Det kan nok argumenteres for at denne særstillingen gir staten en sterkere omgjøringsrett på petroleumsvirksomhetens område enn på andre saksområder.²⁵⁹ Samtidig må det utvises forsiktighet med å tillegge myndighetene en for vid omgjøringsadgang kun på bakgrunn av den rett staten etter regelverket har til petroleumsressursene. Når man først velger å godkjenne PUD, må aktørenes behov for å kunne innrette seg etter vedtaket være like beskyttelsesverdig som det ville vært dersom konsesjonsrettigheten fulgte av annet rettsgrunnlag.

Alt i alt kan man slå fast at det har betydning for omgjøringsspørsmålet at vi befinner oss på petroleumsrettens område. Samtidig har virksomheten særpreg som både kan tilsi en generøs omgjøringsrett, samtidig som det høye investeringsnivået taler for at man bør utvise forsiktighet. Dermed blir det vanskelig å trekke en generell konklusjon om hvilke særtrekk som må tillegges størst vekt i de enkelte tilfeller. De konkrete følger av en eventuell omgjøring må bli avgjørende for vurderingen.

Vedtaks situasjonen

Et vedtaks forhistorie kan ha betydning for myndighetenes adgang til å omgjøre det i etterkant. Dersom vedtaket er et resultat av forhandlinger og kompromisser mellom myndighetene og selskapene,

²⁵⁸ Mestad 1985 s. 227-230.

²⁵⁹ Se Lervåg s. 69, som mener at dette synspunktet har mye for seg.

kan det tenkes at omgjøringsadgangen snevres inn. Flere vedtak som fattes som ledd i styringen av petroleumsvirksomheten har et klart forhandlingspreg. Dette gjelder blant annet tildeling av utvinningstillatelse og kanskje særlig fastsettelse av arbeidsforpliktelser. Når det gjelder godkjenning av PUD, vil det normalt *ikke* være tilsvarende forhandlinger mellom partene i forkant. Beslutningen har dermed sterkere karakter av å være et rent myndighetsvedtak. Imidlertid vil det alltid være kommunikasjon mellom partene i forkant av vedtaket, og myndighetenes signaler om deres preferanser vil kunne være avgjørende for innholdet i utbyggingsplanen som til slutt fremlegges.²⁶⁰ Det kan dermed ikke utelukkes at godkjenningsvedtaket i realiteten innebærer et kompromiss mellom myndighet og rettighetshaver.

I tilfeller hvor innholdet av PUD var forhandlingstema mellom partene i forkant av godkjennelsen, kan det spørres om forhandlingssituasjonen påvirker anvendelsen av omgjøringsreglene, herunder hvorvidt det i vurderingen bør trekkes inn momenter fra avtalerettslige omgjøringsgrunnlag.

Det klare utgangspunkt er at forhandlingspreget ikke rokker ved at det er forvaltningsrettslige regler som er det adekvate grunnlag for å vurdere omgjøring. Dette forutsettes blant annet hos Graver:

«At det er skjedd forhandlinger, at parten har gitt motytelser for vedtaket og har innrettet seg etter det, er momenter som må trekkes inn i interesseavveiningen. Men det medfører ikke at omgjøringsspørsmålet må vurderes etter de privatrettslige regler om lempning og bristende forutsetninger og at omgjøring er utelukket etter offentligrettslige betraktninger (...).»²⁶¹

²⁶⁰ Se punkt 5.2.

²⁶¹ Graver s. 297.

Betydningen av forutgående forhandlinger har tidligere vært diskutert på petroleumsrettens område, i tilknytning til utvinningstillatelser og etterfølgende regelendringer som skjerpet reglene om beskatning. I Rt. 1985 s. 1355 (Phillips) var spørsmålet om nye regler om betalingsterminer for produksjonsavgiften kunne få anvendelse på konsesjoner tildelt før regelendringen. Høyesterett tok ikke stilling til hvorvidt konsesjonen måtte anses som en privatrettslig avtale eller et forvaltningsvedtak, men uttalte at

«For tolkingen av 1972-forskriftene i denne sak finner jeg det tilstrekkelig å konstatere at utvinningstillatelse nr. 018 må innebære begrensninger i statens adgang til å skjerpe enkelte av de fastsatte vilkår. Jeg bygger da på en samlet vurdering av karakteren av de forhandlinger som gikk forut for resolusjonen og tillatelsene, på ordlyden i tillatelsen, spesielt den generelle bestemmelse jeg har sitert om vilkårene, og på oppfatningen både hos rettighetshaverne og staten (...) Etter min mening er karakteren av forhandlingene og partenes forutsetninger momenter som må tillegges betydning ved vurderingen av statens adgang til å endre vilkårene. Fra statens side er det understreket at forhandlingene klart bar preg av høringer og utkast til forskrifter og vedtak, ikke av avtaleforhandlinger. Uansett om dette er riktig som samlet karakteristikk, var det dog tale om forhandlinger om vilkår som ville være avgjørende for selskapenes vilje til å innlate seg på oljeutvinning på norsk kontinentalsokkel.»²⁶²

Selv om innholdet i PUD i et konkret tilfelle har vært gjenstand for forhandlinger mellom myndighetene og oljeselskapene, vil ikke det være noe absolutt hinder for omgjøring av vilkårene. Samtidig kan nok forhandlings situasjonen ha gitt rettighetshaverne en sterkere forventning om at utbyggingen kan skje i tråd med den godkjente planen. Rettighetshaverne berettigede forventning vil være et moment av betydning i den interesseavveining som må foretas.

²⁶² Se Rt. 1985 s. 1355 på s. 1373.

Kan hensynet til mulig fremtidig tredjepartsbruk begrunne omgjøring av godkjennelsesvedtaket i modne områder?

Jeg går nå over til å vurdere mer konkret hvorvidt hensynet til mulig fremtidig tredjepartsbruk kan begrunne omgjøring av godkjennelsen av PUD. Det presiseres at det klare utgangspunktet er at rettighetshaverne må kunne innrette seg etter godkjennelsesvedtaket. Ifølge juridisk teori må omgjøring normalt aksepteres dersom det kan begrunnes i «tungtveiende allmenne hensyn».²⁶⁵ Slike vil typisk foreligge hvis det opprinnelige vedtaket har direkte helse-skadelige konsekvenser, eller innebærer en sikkerhetsrisiko. Dette kan i prinsippet være tilfelle med en PUD-godkjennelse, men det er ikke den situasjonen jeg her tar sikte på.

For å vurdere hvorvidt omgjøring av godkjennelsesvedtaket må aksepteres, må man først klarlegge hva som oppnås med omgjøringen. Formålet med omgjøring må i dette tilfellet være å oppnå optimal utnyttelse av petroleumsressursene, slik at mest mulig petroleum i den enkelte forekomst blir produsert. Utbyggingsløsningen for en forekomst vil som nevnt kunne få avgjørende betydning for hvorvidt ressursene i nærliggende forekomster faktisk blir utnyttet. Også lovverket viser at tredjepartsadgang er svært viktig som verktøy for å realisere ressurspotensialet på sokkelen. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom petrl § 4-8.

Det avgjørende for hvorvidt omgjøring må godtas, vil nok i praksis være hvilke økonomiske konsekvenser dette får for rettighetshaver. Dels blir det et spørsmål om investeringer som allerede er foretatt blir forgjeves, videre hvilke ekstrakostnader rettighetshaver må ut med dersom utbyggingen skal skje i tråd med omgjørings-

²⁶⁵ Eckhoff/Smith s. 279.

vedtaket.²⁶⁴ Dersom det kan fastslås at rettighetshaver ikke ville bygget ut forekomsten på de vilkår som vil følge av en eventuell omgjøring, vil det være et moment som taler mot at omgjøring kan skje.²⁶⁵

Etter godkjenningen av PUD vil rettighetshaver inngå utbyggingskontrakter med ulike leverandører. Store endringer i utbyggingsløsning vil få betydning for oljeselskapenes kontraktsforpliktelser, noe som kan medføre betydelige ekstrautgifter. De økonomiske konsekvensene omgjøring vil ha for rettighetshaver vil stige etter hvert som tiden går, og omgjøringsadgangen snevres inn i takt med dette.

I § 4-8 er det foretatt en avveining mellom fordelene ved TPA i et konkret tilfelle og hvilke ulemper man kan akseptere at dette vil medføre for innretningenes eier. Myndighetene kan pålegge tredjepartsbruk så fremt dette blant annet «ikke er til urimelig fortrensel for eiers bruk(...)». Terskelen for å gi pålegg etter § 4-8, vil kunne være veiledende også ved spørsmål om omgjøring av PUD-godkjenning. Dersom man allerede på et tidlig tidspunkt i byggeprosessen velger å tilpasse innretningene til fremtidig tredjepartsbruk, vil dette normalt bli billigere enn å iverksette ombygginger *etter* at utbyggingen er ferdig. Samtidig må man huske på at pålegg etter § 4-8 forutsetter en aktuell situasjon hvor det er behov for TPA. Bruker skal i slike tilfeller bære kostnadene ved de modifikasjoner som må gjøres, slik at eier ikke vil lide økonomisk tap ved tredjepartsadgangen. Også der innretningene er dimensjonert for mulig fremtidig TPA, skal bruker kompensere eier for ekstrakostnadene han hadde

²⁶⁴ Dersom rettighetshaver tilbys økonomisk kompensasjon for tapet som påføres ved omgjøringen, vil dette kunne ha betydning for interesseavveiningen. Jeg går ikke nærmere inn på dette.

²⁶⁵ I Rt. 1985 s. 1355 (Phillips) ble det lagt vekt på at vilkårene det var snakk om å endre, hadde vært avgjørende for selskapenes vilje til å innlate seg på oljeutvinning på norsk sokkel

ved å velge en slik løsning, fremfor en selvstendig utbygging, jf. TPA-forskriften § 9 tredje ledd. Dette forutsetter selvsagt at bruk blir aktuelt.

På samme måte som ved fastsettelse av vilkår for PUD, må sannsynligheten for at tredjepartsbruk faktisk *blir* aktuelt i fremtiden være av helt sentral betydning. For å kunne begrunne omgjøringsadgang, bør det kreves relativt klare holdepunkter for at det faktisk finnes nærliggende forekomster hvor det vil oppstå behov for TPA.

Alt i alt kan det ikke helt utelukkes at det er en viss adgang for å omgjøre godkjennelse av utbyggingsplan på bakgrunn av hensynet til mulig fremtidig tredjepartsbruk i modne områder. Dette må avgjøres etter en konkret vurdering, hvor det avgjørende vil være i hvilken grad rettighetshaver har innrettet seg etter godkjennelsesvedtaket, hvilke økonomiske konsekvenser en omgjøring vil ha og sannsynligheten for at behovet for TPA faktisk vil oppstå.

6 Avsluttende bemerkninger

Bakgrunnen for denne fremstillingen har vært den faktiske utviklingen på norsk kontinentalsokkel, hvor stadig flere områder betegnes som modne. I slike områder er funnstørrelsen avtagende, og det vil ofte ikke være lønnsomt med en selvstendig utbygging av forekomstene. For å nå målet om optimal ressursutnyttelse også i modne områder, vil bruk av tredjepartsadgang til ledig kapasitet i eksisterende innretninger være et sentralt virkemiddel. Ettersom innretningene har begrenset levetid, har vi sett at nærliggende ressurser som må utvinnes ved hjelp av tredjepartsadgang for å bli lønnsomme, er av tidskritisk karakter. Et hovedspørsmål i oppgaven har vært å se på hvilken styringsadgang myndighetene har til å fremme målet om optimal utnyttelse av de tidskritiske ressursene.

På bakgrunn av det økte behovet for tredjepartsbruk i modne områder, ble det i 2006 innført en ny forskrift, som har som formål å sørge for at partene på en effektiv måte fremforhandler avtale om TPA. Vi har imidlertid sett at forskriften egner seg best når begge parter faktisk utviser kontraheringsvilje. Dersom en av partene trenerer forhandlingsprosessen, bør kanskje departementet vurdere å bruke sin påleggskompetanse i større grad enn hva som har vært vanlig frem til nå.

Petroleumsvirksomheten er gjenstand for omfattende myndighetsstyring, hvor enkeltvedtak spiller en sentral rolle. Vi har sett at petroleumsloven med tilhørende forskrifter gir myndighetene en vid kompetanse til å forvalte virksomheten på den måten de finner mest hensiktsmessig. De viktigste grensene for styringsadgangen følger i mange tilfeller av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, hvor kravet til saklighet og forholdsmessighet er særlig praktisk.

For å møte de særlige utfordringene som gjør seg gjeldende ved utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne områder, innførte myndighetene i 2003 et nytt tildelingsregime; TFO. TFO skal omfatte alt

modent areal på sokkelen, og avviker på sentrale punkter fra det som har vært vanlig praksis i de ordinære tildelingsrundene. Blant annet er det forskjeller når det gjelder arealtilgang, utlysingsprosessen, tildelingsrundenes hyppighet, bruk av vilkår og tillatelsenes varighet.

Et viktig spørsmål er hvorvidt det nye tildelingsregimet i praksis oppfyller målet om å tilrettelegge for aktiv utforskning og utnyttelse av tildelte blokker, samt mer effektiv sirkulasjon av areal. Etter min mening er TFO klart et steg i riktig retning. Myndighetene viser at de tar utfordringene ved sokkelens modning på alvor, og de tiltak som er gjort virker egnet i lys av behovet for å tildele rett areal til rett tid. Et endelig svar på spørsmålet kan vanskelig gis før ordningen har fått virke over tid. De tendenser som kan observeres i dag, er imidlertid positive. Man har opplevd større pågang fra «nye» og mindre aktører, men også fra større oljeselskaper. Det har vært flere tildelinger, letebrønner, funn og utbyggingsplaner.²⁶⁶

Selv om innføringen av TFO - kombinert med andre tiltak som prekvalifisering, endringer i arealavgift og skattenivå – tilsynelatende fungerer godt, er det viktig at myndighetene følger opp aktiviteten i modne områder. Utviklingen vil trolig kreve tilpasninger og nye løsninger, og da kan andre modne petroleumsprovinser tenkes å gi inspirasjon. Det er også viktig at modne felt følges opp også etter at de er satt i drift.

Det er kanskje bemerkelsesverdig at endringene som er gjort som følge av sokkelens modning i svært liten grad har nedfelt seg i lovverket. Blant annet er eksistensen av TFO kun forankret i myndighetspraksis, noe som innebærer at ordningen i prinsippet kan fjernes ved at de kompetente myndigheter legger om praksisen. Jeg har i det foregående vurdert hvorvidt det nye tildelingsregimet bør

²⁶⁶ Opplyst fra OED.

få en sterkere rettslig forankring. Selskapenes behov for stabilitet og forutberegnelighet kan tale for det. På den annen side vil sterkere rettsliggjøring av TFO begrense myndighetenes kompetanse til å tilpasse styringen av virksomheten dersom det skjer endring i faktiske forhold eller behov på sokkelen. Man må ikke glemme at det var det fleksible styringssystemet som åpnet for at TFO kunne innføres relativt raskt, når det først ble politisk vilje til dette. Videre vil en detaljregulering av tildelingsregimene stride mot systemet i petroleumslovgivningen. Jeg mener derfor at det ikke vil være hensiktsmessig å nedfelle TFO i lov eller forskrift.

Et annet poeng, er at den praksis myndighetene nå legger opp til i modne områder, iblant avviker fra de utgangspunkter som er oppstilt i lov og forarbeider. Dette gjelder hovedsakelig bestemmelsene om utvinningstillatelsens varighet. Rettslig sett skaper dette sjelden problemer, da det ofte finnes vide skjønnsbaserte fullmakter til å gjøre unntak fra hovedreglene. Prinsipielt sett, er det imidlertid uheldig at loven gir uttrykk for hovedregler og utgangspunkter som ikke lenger følges i praksis. Spørsmålet melder seg særlig når vi ser at myndighetene også i umodne områder tilnærmer seg den praksis man har innført i modne områder. Etter min mening er det grunn til å ta konsekvensene av at forholdene har endret seg siden loven ble til, og endre lovbestemmelsene i samsvar med gjeldende praksis. Petroleumsloven bør gi en mer presis angivelse av de reelle utgangspunkter, blant annet av hensyn til potensielle aktørers muligheter til å orientere seg i regelverket. Dette innebærer ikke at myndighetene skal gis en snevrere styringsadgang, men det er liten grunn til å opprettholde formelle hovedregler som ikke er i samsvar med forsvarlig ressursutnyttelse

Som nevnt er myndighetenes styringsadgang i hovedsak basert på bruk av enkeltvedtak med tilhørende vilkår. Når vedtak først er fattet, forsvinner mye av fleksibiliteten i styringsadgangen. Derfor er det viktig at myndighetene på vedtakstidspunktet tar områdets

modenhetsgrad i betraktning. Dersom man antar at det enten på dette tidspunktet eller senere vil finnes ressurser i området som ikke kan forsvare en egen utbygging, bør det tas hensyn til i beslutningsprosessen. Slike hensyn kan være særlig praktisk ved behandling av PUD, hvor man ved godkjenning bør vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å sette vilkår om at utvinningsinnretningen dimensjoneres for tredjepartsbruk. Det gjelder både når man allerede på godkjenningstidspunktet vet at det vil bli behov for TPA, og når man anser det sannsynlig at behovet vil oppstå i fremtiden.

Til slutt er det viktig å påpeke at hensynet til utnyttelse av tidskrittiske ressurser kun er et av flere hensyn som må ivaretas i myndighetenes beslutningsprosess. Man må ikke la behovet for fortgang og effektivitet gå på bekostning av for eksempel miljøhensyn. Blant annet ved inkluderingen av areal i det forhåndsdefinerte området, er det etter min mening grunn til å vurdere hvorvidt prosessen gir tilstrekkelig rom for miljøvurderinger.

Energy Law in Europe	Energy Law in Europe, National EU and International Regulation. Edited by Martha Roggenkamp m.fl. Second Edition, Oxford, 2007.
Evensen	Jens Evensen: Oversikt over oljepolitiske spørsmål – bl.a. på bakgrunn av utenlandsk oljelovgivning og utenlandsk konsesjonspolitikk. Vedlegg til St. meld. nr. 76 (1970-1971).
Fleischer	Carl August Fleischer: Petroleumsrett, Oslo, 1983.
Fleischer, Folkerett	Carl August Fleischer: Folkerett, 7. utgave, Oslo, 2000.
Frihagen	Arvid Frihagen: Forvaltningsrett Bind III, Omgjøring, kontroll og gyldighet, Bergen, 1992.
Frihagen 1970	Arvid Frihagen: Omgjøring av forvaltningsvedtak, Lov og Rett 1970 s. 305.
Graver	Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 3. utgave, Oslo, 2007
Graver 2005	Hans Petter Graver: Forvaltningens plikt til å gi varsel før vedtak treffes, Lov og Rett 2005 s. 579.
Hagen m.fl.	Lasse Hagen m.fl: Petroleumsrett med kommentarer, Oslo, 1989.
Hagen 1985	Lasse Hagen: Oljekonsesjonssystemet som styringsinstrument, MarIus nr. 98, Oslo, 1985.
Hammer	Ulf Hammer: Forsvarlig utnyttelse av petroleumsforekomster, MarIus nr. 75, Oslo, 1982.
Hesjedal	Anne Hesjedal: Konsesjoner til nye aktører på marginale felt, MarIus nr. 274, Oslo, 2001.

Høstmælingen	Ingrid Høstmælingen: Etablering av petroleumsrett i nye områder på norsk kontinentalsokkel – Åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1, Marius nr. 339, Oslo, 2006.
Kaasen	Knut Kaasen: Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten, Oslo, 1984
Karset m.fl.	Martin Karset, Torkjell Kleppo Grøndalen og Amund Lunne: Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett, Oslo, 2005.
Lervåg	Jon Vegard Lervåg: Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd – Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenninga av PUD og forureiningskonsesjonen, MarLus nr. 363, Oslo, 2008.
Mestad 1986	Ola Mestad: Bruk og endringer av konsesjonsvilkår, Marius nr. 121, Oslo, 1986.
Mestad 1985	Ola Mestad: Statoil og statleg styring og kontroll, Marius nr. 105, Oslo, 1985.
Nygaard	Dagfinn Nygaard, Andres bruk av utvinningsinnretninger, Oslo, 1997.
Petroleum Law Compendium Book I	Ulf Hammer m.fl: Petroleum Law Compendium Book I, Oslo, 2007.
Selvig	Erling Selvig: Petroleumsrett til studiebruk, Oslo, 1988.
Selvig 2005	Erling Selvig: Opprydding i konsesjonsverket, fra artikkelsamlingen «Tre studier i Petroleumsrett», Oslo, 2005.
Selvig 2001	Erling Selvig: Statens styring av petroleumsvirksomheten: Tre studier om rammeverk og statsdeltakelse, Oslo, 2001.

Woxholth

Geir Woxholth: Avtalerett, 6. utgave, Oslo, 2006.

Lover

Endringslov til petroleumsloven	Lov om endringer i petroleumsloven av 27. mars 2003 nr. 68
Petroleumsloven	Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (petrl)
Forvaltningsloven	Lov om behandlingsmåten for forvaltningssaker av 10. februar 1967 (fvl)
Petroleumsloven av 1985	Lov om petroleumsvirksomhet av 22. mars 1985 nr. 11
Kontinentalsokkelloven av 1963	Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster av 21. juni 1963 nr. 12
Grunnloven	Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814

Forskrifter

Forskrift om endring av arealavgiften	Forskrift om endring av forskrift til lov om petroleumsvirksomhet (FOR-2006-06-30-791)
TPA-forskriften	Forskrift om andres bruk av innretninger (FOR-2005-12-20 nr. 1625)
Tarifforskriften	Forskrift om fastsettelse av tariffer mv. for bestemte innretninger (FOR-2002-12-20-1724)

Ressursforskriften	Forskrift for ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten (FOR-2001-06-18-749)
Petroleumsforskriften	Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet (FOR-1997-06-27 nr. 653)
Petroleumsforskriften av 1985	Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet (FOR 1985-06-14 nr 1158)

Forarbeider

Ot.prp. nr. 46 (2002-2003)	Om lov om endringer i petroleumsløven
Ot.prp. nr. 81 (2001-2002)	Om lov om felles regler for det indre marked for naturgass mv.
Ot.prp. nr. 43 (1995-1996)	Om lov om petroleumsvirksomhet
Ot.prp. nr. 63 (1994-1995)	Om lov om endringer i lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (petroleumsløven) ved innlemmelse av Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsepsjonsdirektivet) i EØS-avtalens Vedlegg IV Energi
Ot.prp. nr. 72 (1982-1983)	Om lov om petroleumsvirksomhet av 22. mars 1985 nr. 11
Ot.prp. nr. 3 (1976-1977)	Lov om petroleumsvirksomhet
NOU 1979:43	Petroleumsløve med forskrifter

Stortingsmeldinger

St. meld. nr. 38 (2003-2004)	Om petroleumsvirksomheten
St. meld. nr. 38 (2001-2002)	Om olje- og gassvirksomheten
St.meld. nr. 39 (1999-2000)	Olje- og gassvirksomheten
St.meld. nr. 37 (1998-1999)	Tillegg til St.meld. nr. 46 (1997-98) om Olje- og gassvirksomheten

Stortingsproposisjoner

St.prp. nr. 5 (2007-2008)	Utbygging, anlegg og drift av Skarv.
St. prp. nr. 1 (2007-2008)	For budsjettåret 2008, tilrådning fra Olje- og energidepartementet.
St. prp. nr. 1 (2005-2006)	For budsjettåret 2006, tilrådning fra Olje- og energidepartementet.
St. prp. nr. 77 (1991-1992)	Utbygging og i landføring av petro- leum fra Troll fase II og Frøy mv.
St. prp. nr. 56 (1987-1988)	Utbygging og drift av Zeepipe og bevilgningsvedtak for Oseberg 2.

Andre offentlige dokumenter

Diverse

Fakta 2007	Fakta. Norsk petroleumsvirksomhet 2007, Olje- og energideparte- mentet.
Ressursmeldingen 2007	Oljedirektoratet: Petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel 2007

Ressursmeldingen 2005	Oljedirektoratet: Petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel 2005
Flertallsregjeringens statusrapport 2007	Flertallsregjeringens statusrapport 2007; Soria Moria-erklæringen - to år etter, oktober 2007
Soria Moria-erklæringen 2005	Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009
Kon-Kraft, Aktivitetsprosjektet	Kon-Kraft: Aktivitetsprosjektets slutt-rapport, 28. august 2003
Pressemelding nr. 05/08	Olje- og energidepartementet: Pressemelding nr. 05/08

Veiledninger og kommentarer

Olje- og energidepartementet: Brev til alle rettighetshavere og prekvalifiserte selskaper på norsk sokkel om suspensjon av godkjennelsesadgangen etter petrol § 4-8, 6. september 2008.

Kommentar til forskrift av 20. januar 2006 om endring i petroleumsforskriften.
<http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftzok?bas=nl&emne1=petroleumsloven&sok=fast>

Olje- og energidepartementet: Veiledning til søknad om fritak for arealavgift for forekomster som er inkludert i PUD eller ved boring av undersøkelsesbrønn

Olje- og energidepartementet: Tilrådning angående forskrift om endring av arealavgiften, 27. juni 2006.

Olje- og energidepartementet: Brev om arealavgiften – presiseringer, 27. oktober 2006.

Olje- og energidepartementet: Veiledning til å søke om utvinningstillatelse i TFO 2006.

Olje- og energidepartementet: Høringsbrev om ny forskrift om bruk av andres innretninger, 23. august 2005.

Standardavtaler

Standardavtale om bruk av andres innretninger, utarbeidet av OLF. Godkjent av Olje- og energidepartementet 26. juni 2006.

Standard utvinningstillatelser

Standard utvinningstillatelse for TFO 2007.

Standard utvinningstillatelse for TFO 2006.

Standard utvinningstillatelse for TFO 2005

Standard utvinningstillatelse for TFO 2004

Standard utvinningstillatelse for TFO 2003

Standard utvinningstillatelse for 19. konsesjonsrunde

Standard utvinningstillatelse for 18. konsesjonsrunde

Standard utvinningstillatelse for 17. konsesjonsrunde

Innbydelser til å søke om utvinningstillatelser for samtlige runder:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/Olje_og_gass/Konsesjontildelinger-pa-norsk-kontinenta.html?id=481292

Internasjonale konvensjoner

Havrettskonvensjonen

United Nations Convention on the
Law of the Sea, December 10, 1982

EU-direktiver

Konsesjonsdirektivet

Europaparlaments- og rådsdirektiv
94/22/EF om betingelser for til-
deling og bruk av tillatelser for
leting og utvinnings av hydro-
karboner

Rettspraksis

Norske avgjørelser:

Rt. 2002 s. 1298 (Polarlaks II)

Rt. 1993 s. 420

Rt. 1985 s. 1355 (Phillips)

Rt. 1982 s. 421 (Alta-saken)

Rt. 1980 s. 485

Avgjørelser fra EF-domstolen:

Sml.2000 s. I- 10663, *Guimont*

Internettider

Olje- og energidepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed.html?id=750>

Oljedirektoratet

<http://www.npd.no/Norsk/Frontpage.htm>

Oljeindustriens Landsforening

<http://www.olf.no/>

Om UKCS:

<http://www.og.dti.gov.uk/>

<http://www.og.dti.gov.uk/upstream/licensing/lictypevar.htm>

Annet

Brev til olje- og energiministeren fra Natur og Ungdom, Bellona, Norges Naturvernforbund og WWF-Norge:

http://www.bellona.no/filearchive/fil_2008_01_31_Brev_til_Haga_om_TFO.pdf

Oljedirektoratets mål for utvinningsgrad på norsk sokkel:

http://www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Utbygging_og_drift/okt_utvinning/CoverPage.htm

Oversikt over arbeidsforpliktelser i TFO 2007:

<http://www.regjeringen.no/Upload/OED/Vedlegg/TFO%202007/arbeidsprogramTFO2007.pdf>

Tidligere utgaver av *Marlus*

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.

- 363 LERVÅG, Jon Vegard Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd. Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenninga av PUD og foreiningskonsesjonen. 2008. 161 s. Kr. 80,-.
- 364 WARD, Ezekiel Collaboration in Liner Shipping under Article 81 Ec. Agreements between liner shipping undertakings following the repeal of Regulation 4056/86. 2008. 105 s. Kr. 70,-.
- 365 ERDAL, Leiv Mikael Legal Implications of Security Assignment. Comparing the Norwegian and English law of security assignments in the context of building finance for high-value movable property. 2008. 92 s. Kr. 80,-.
- 366 ULDALEN, Per Amund Erstatningsansvar for forurensningsskade ved oljesøl fra skip. Komparativ studie av de konvensjonsbaserte regler i sjøloven kapittel 10 og 1990 Oil Pollution Act. 2008. 146 s. Kr. 90,-.
- 367 TVETER, Line På nett med små anlegg for vann- og vindkraft. Om nettilknytning av småproduksjonsanlegg med særlig vekt på anleggsbidrag. 167 s. Kr.140,-.
- 368 OLEBAKKEN, Ingeborg Holtskog Ny UNCITRAL-konvensjon om sjøtransport. 100 s. Kr. 110,-.
- 369 SIMENSEN, Rine Anette B. Utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen. Myndighetenes styringsadgang, 153 s. Kr. 160,-.

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.

