

MARITUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Andreas Hjetland
Henrik Møinichen

Elektrifisering av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel

– en konsesjonsrettslig analyse

Elektrifisering av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel

– en konsesjonsrettslig analyse

Andreas Hjetland
Henrik Møinichen



Marlus nr. 428
Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2014
ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet
Universitetet i Oslo
Nordisk institutt for sjørett
Postboks 6706 St. Olavs plass
N-0130 Oslo

Telefon: 22 85 96 00
Telefaks: 22 85 97 50
E-post: sjorett-adm@jus.uio.no
Internett: www.jus.uio.no/nifs

Redaktør: Professor dr. juris Trond Solvang
Bidrag sendes til trond.solvang@jus.uio.no

Abonnement og løssalg:
Den norske bokbyen <http://bokbyen.no/butikk> - post@bokbyen.no

Trykk: 07 Xpress as

Forord

Denne avhandlingen ble skrevet mens vi var vitenskapelige assistenter ved Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for petroleum- og energirett fra høsten 2012 til våren 2013. Vi avsluttet med dette fem år som studenter ved Det juridiske fakultet i Oslo. Flere stilte spørsmål ved om vennskapet ville tåle prosessen – tiden vil vise om disse fikk rett. Vår antagelse er imidlertid at vennskap som har røtter i flerfoldige slag bondesjakk på bakerste rad under ex.phil.-kurs på Blindern, tåler langt mer enn en masteroppgave på 53 838 ord.

Arbeidet er et resultat av nært samarbeid mellom forfatterne – et samarbeid som ble fostret og næret av det sterke faglige klimaet på avdelingen, under ledelse av Knut Kaasen.

Vi ønsker å rette en stor takk til veilederne våre, Ivar Alvik og Henrik Bjørnebye. Deres tilbakemeldinger og stadige tro på prosjektet har motivert oss i arbeidet og styrket vår egen tro på at vi til slutt ville komme i mål. Frem mot publisering har vi også nytt godt av kommentarer fra våre dyktige sensorer Hans Jacob Bull og Sondre Dyrland.

Vi takker videre Frode Støle i Kluge, Helge Westborg i OED, Erik Bruun i Statnett og Johannes B. Ulvin i ABB for nyttige innspill. Takk også til Finn Arnesen, som i tillegg til å hjelpe oss med EØS-rettslige spørsmål, har vært en daglig samtalepartner og venn.

Til slutt er det umulig å komme utenom det sosiale miljøet rundt tikaffen tilbrakt sammen med de øvrige vitenskapelige assistentene. Tusen takk skal dere ha! En særskilt takk går til vit.ass. Cato Løwer for hans storstilte innsats med korrekturlesning og verdifulle innspill til forbedringer i en hektisk slutfase.

Oslo, 15. oktober 2013

Andreas Hjetland og Henrik Møinichen

Innhold

1	INNLEDNING.....	9
1.1	Tema for fremstillingen	9
1.2	Politisk bakteppe.....	12
1.3	Formålet med elektrifisering.....	14
1.4	Opplegget videre	16
2	SAMSPILL MELLOM ULIKE KONSESJONSSYSTEMER	18
2.1	Problemstillinger	18
2.2	Petroleumslovgivningen.....	19
2.2.1	Betydningen av petroleumslovens trinnvise oppbygging	19
2.2.2	Utvinningstillatelsen	20
2.2.3	Godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD-godkjenning)	21
2.2.4	Særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretninger (PAD- tillatelse).....	23
2.3	Havenergiloven.....	24
2.3.1	Havenergiloven og elektrifisering av norsk sokkel	24
2.3.2	Konsesjon for nettanlegg og krav om detaljplan.....	26
2.3.3	Adgangen til å innskrenke havenergilovens virkeområde	29
2.4	Energiloven	32
2.4.1	Energilovens betydning for elektrifisering av norsk sokkel.....	32
2.4.2	Anleggskonsesjonen og netteiers tilknytningsplikt for forbruk.....	33
2.4.3	Kort om EØS-rettens krav til netttadgang og tilknytning for uttakskunder	42
2.5	«B-kunde»-vilkår etter energiloven § 3-5	44
2.5.1	Presisering av problemstillingen.....	44
2.5.2	«B-kunde»-vilkårene etter enl. § 3-5.....	47
2.5.3	«B-kunde»-vilkårene i lys av systemansvarsforskriften (FoS) ..	48
2.5.4	Konklusjon	54
2.6	Samordning av to uforenlige vedtak: Forholdet mellom PUD- godkjenningen etter petrl. § 4-2 og anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1	55
2.6.1	Bakgrunn for problemstillingen	55
2.6.2	Avslag på søknad om anleggskonsesjon – betydning for PUD- godkjenningen	57
2.7	Oppsummering.....	61

3	NOEN AKTUELLE EKSEMPLER PÅ ELEKTRIFISERINGSVILKÅR	62
3.1	Innledning	62
3.2	Eksempler på elektrifiseringsvilkår og tilknyttede tolkningsspørsmål	63
3.2.1	Edvard Grieg	63
3.2.2	Goliat	64
3.3	Hvordan få full oversikt over elektrifiseringsplikter.....	66
3.3.1	Elektrifiseringsvilkårene bygger på rettighetshavernes PUD...	66
3.3.2	Nærmere om stortingsproposisjonens betydning for elektrifiseringsvilkår	68
3.3.3	Etterfølgende uttalelser om elektrifiseringsvilkårenes innhold	70
3.4	Veien videre.....	71
4	ADGANGEN TIL Å SETTE VILKÅR OM FREMTIDIG ELEKTRIFISERING AV ET PETROLEUMSFELT	73
4.1	Problemstillingen.....	73
4.2	Vilkår om fremtidige plikter og forbehold om nye eller endrede vilkår	74
4.3	Konklusjon.....	83
5	LOVLIGHETEN AV ULIKE VILKÅR OM ELEKTRIFISERING	85
5.1	Oversikt over problemstillingene.....	85
5.2	Elektrifiseringsvilkår i EØS-rettslig lys.....	86
5.2.1	Innledning	86
5.2.2	Konsesjonsdirektivets betydning for elektrifiseringsvilkår	87
5.3	Elektrifiseringsvilkår med hjemmel i petrl. §§ 4-2 og 10-18.....	93
5.3.1	Problemstillingen – elektrifiseringsvilkår ved nye utbygginger	93
5.3.2	Vilkårsbestemmelsen i petrl. § 10-18 fjerde ledd tolket i lys av vilkårs læren	93
5.3.3	Elektrifiseringsvilkår i lys av saklighetskravet	95
5.3.4	Elektrifiseringsvilkår i lys av kravet til forholdsmessighet.....	97
5.4	Elektrifiseringsvilkår ved større ombygginger etter petrl. § 4-2 siste ledd	111
5.5	Elektrifiseringsvilkår ved forlengelse av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-9.....	115
5.6	Ugyldighet og ugyldighetsfølger for elektrifiseringsvilkår	119
5.7	Oppsummering og konklusjon.....	122

6	FORURENSNINGSLOVEN SOM HJEMMEL FOR ELEKTRIFISERINGSVILKÅR.....	124
6.1	Problemstillinger og aktualitet.....	124
6.2	Vilkår om elektrifisering i utslippstillatelsen.....	125
6.3	Avslag på søknad om utslippstillatelse.....	131
6.4	Krav om elektrifisering ved omgjøring av utslippstillatelsen.....	135
6.5	Oppsummering og konklusjon.....	138
7	ADGANGEN TIL Å KREVE ELEKTRIFISERING AV EKSISTERENDE FELT	139
7.1	Innledning	139
7.2	Rettslig grunnlag for krav om elektrifisering av eksisterende felt	140
7.3	Rettighetshavernes beskyttelse mot omgjøring av PUD-godkjenningen.....	144
7.3.1	Omgjøring etter ulovfestede regler.....	144
7.3.2	Nærmere om terskelen for omgjøring av PUD-godkjenningen	146
7.3.3	Særskilt om hensynet til klima og miljø.....	148
7.3.4	Omgjøring som ledd i realisering av områdeelektrifisering... ..	152
7.3.5	Oppsummering.....	153
7.4	Særskilt om forbehold om endring av PUD-godkjenningen	154
7.5	Petrl. § 4-2 siste ledd som hjemmel for krav om elektrifisering av eksisterende felt	158
7.6	Ny lovgivning om elektrifisering	162
7.7	Oppsummering.....	167
8	FRAFALL AV KRAV OM ELEKTRIFISERING	169
8.1	Problemstillingen.....	169
8.2	Stortingets plenarvedtak som skranke for dispensasjonsadgangen.....	170
8.3	Kan dispensasjon i strid med Stortingets forutsetning medføre ugyldighet til ugunst for rettighetshaverne?	173
8.4	Oppsummering.....	175
9	AVSLUTNING	176
	KILDELISTE.....	179
	SJØRETTSFONDETS UTGIVELSER	197

1 Innledning

1.1 Tema for fremstillingen

Det overordnede tema for avhandlingen er hvilken rettslig adgang norske myndigheter har til å kreve elektrifisering av petroleumsfelt på norsk sokkel. Dette handler i korthet om å benytte kraft fra landnettet, som via sjøkabel forsyner et felt med kraft, fremfor tradisjonell kraftproduksjon med gassturbiner på feltet. Formålet vil gjerne være å redusere utslipp av klimagasser. Elektrifisering av sokkelen er et sektorovergripende tiltak, som berøres av petroleums-, energi-, havenergi-, og forurensningsloven. Temaet reiser med andre ord problemstillinger knyttet til delvis overlappende konsesjonssystemer.

Elektrifisering forutsetter et samspill mellom godkjennelsen av plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten etter petroleumsloven¹ § 4-2 første ledd,² anleggskonsesjon etter energiloven³ § 3-1 og netteiers tilknytnings- og investeringsplikt etter enl. § 3-4 ved tilknytning av store forbruksenheter som petroleumsfelt. Dette reiser viktige samordningsspørsmål mellom de ulike tillatelsene rettighetshaverne må ha for å forsyne et petroleumsfelt med kraft fra land. Den kraftige forbruksøkningen petroleumsfeltene representerer gjør at det knyttes særlig inngripende vilkår om systemvern og utkobling til anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1.

Hovedtema for fremstillingen er likevel petroleumslovens konsesjonssystem og hvilke rettslige rammer som gjelder for den interessekonflikt som er mellom myndighetenes behov for styring av petroleumsvirksomheten og rettighetshavernes ønske om at utbyggingsløsningene velges ut fra kommersielle kriterier. Myndighetenes og rettighetshaverne interesser er normalt sammenfallende; målet er størst mulig fortjeneste uten at

¹ Jf. Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (heretter «petroleumsloven» eller «petrl.»).

² Forkortet «PUD-godkjennelsen».

³ Jf. Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (heretter «energiloven» eller «enl.»).

dette går ut over kravet til en forsvarlig virksomhet. Interessesmotsetninger kan imidlertid oppstå når myndighetene ønsker å styre valg av utbyggingsløsning for å nå mål som isolert sett ikke er i rettighetshavergruppens egeninteresse. Utbyggingsplanene som skaper størst mulig inntekt til lavest mulig kostnad blir derfor ikke alltid godkjent. Vilkår om elektrifisering kan være et virkemiddel for å redusere utslipp fra petroleumfelt på norsk sokkel, men kan også være et ledd i mer omfattende politiske planer knyttet til teknologiutvikling og utbygging av infrastruktur.

Styringshensynet taler for at myndighetene har et betydelig rettslig handlingsrom for å nå klimavennlige løsninger ved å sette vilkår om elektrifisering. Mot dette står hensynet til rettighetshavernes berettigede forventninger om å utnytte eneretten til petroleum som gis ved utvinningstillatelsen i samsvar med sunne økonomiske prinsipper. Fremstillingen vil vise at det går et grunnleggende skille mellom elektrifiseringsvilkår som settes ved *nye utbygginger* og krav om elektrifisering av *eksisterende felt*.

Petroleumsløven § 4-2 første ledd bestemmer at rettighetshaverne skal legge frem – til departementet for godkjenning – en plan for utbygging og drift av petroleumforekomsten. Denne bestemmelsen er sentral for myndighetenes styringsadgang og gir kompetanse til å sette vilkår om elektrifisering ved nye utbygginger. En sentral problemstilling i avhandlingen er å fastlegge grensene for myndighetenes kompetanse til å stille elektrifiseringsvilkår med hjemmel i petrl. § 4-2 første ledd, jf. petrl. § 10-18 fjerde ledd. Et tilknyttet hovedspørsmål gjelder vilkår om *fremtidig* elektrifisering av et felt, det vil si et vilkår som er betinget av en fremtidig beslutning om elektrifisering fra myndighetene. Vedtakene vi har studert er formulert ulikt hva gjelder hvilke fremtidige begivenheter en elektrifiseringsforpliktelse er knyttet til. Adgangen til slik betinget vilkårsfastsettelse er et viktig prinsipielt spørsmål som drøftes i denne avhandlingen.

Et grunnleggende spørsmål er hvordan forholdet er mellom PUD-godkjenningen og utslippstillatelsen etter forurensningsloven når petro-

leumsforvaltningen har godkjent en utbyggingsløsning med gassturbiner.⁴ Forurensningsloven setter krav om utslippstillatelse for utslipp som følge av bruk av gassturbiner. Forurensningsloven gir forurensningsmyndigheten stor skjønnsfrihet både til å avslå søknad om utslippstillatelse og sette vilkår til utslippstillatelsen. Vi skal vurdere om en prinsippstillatelse, som PUD-godkjennelsen er, påvirker forurensningsmyndighetens adgang til å sette vilkår om elektrifisering som teknologikrav, eller avslå utslippstillatelsen med den begrunnelse at elektrifisering ikke er valgt.

Myndighetenes adgang til å kreve endringer etter at PUD er godkjent er normalt mer begrenset. Innrettelseshensynet taler for at rettighetshaverne skal kunne stole på at utbyggingsløsningen som er valgt ligger fast i utvinningsperioden, i alle fall etter at utbyggingen er i gang. Spørsmålet om myndighetene kan kreve at eksisterende felt skal elektrifiseres, behandles særskilt. Vi skal vise hvordan dette normalt vil utgjøre en omgjøring av PUD-godkjennelsen og hvordan utgangspunktet om vid styringsadgang ikke lenger gjelder dersom myndighetene vil gripe inn i etablerte berettigede forventninger. Et særskilt spørsmål er likevel hvordan *forbehold* om senere elektrifisering som tas ved PUD-godkjennelsen kan gjøre omgjøringsadgangen videre ved å redusere vekten av innrettelseshensynet. I tillegg skal vi undersøke i hvilken grad rettighetshaverne nyter grunnlovsmessig beskyttelse mot en ny lovbestemmelse som pålegger elektrifisering av eksisterende felt.

Vilkår om elektrifisering kan være svært inngripende for rettighetshaverne, og i stedet for å påklage slike vilkår kan det være aktuelt å be om dispensasjon fra plikten til å elektrifisere i utbyggingsfasen. Stortingets sentrale posisjon i petroleumsforvaltningen ved samtykket som gis til større utbygginger reiser spørsmål om OED kan frafalle krav om elektrifisering uten at spørsmålet behandles på nytt av Stortinget. Er departementet forhindret fra å dispensere dersom elektrifisering fremstår som en sentral forutsetning til grunn for Stortingets samtykke til PUD-godkjennelsen? Og hva skjer dersom dispensasjon gis; vil slikt «instruks-

⁴ En generell henvisning til Lervåg (2008) er på sin plass. Fremstillingen hans tar for seg miljørettslig handlingsrom innenfor petroleumskonsesjonssystemet, herunder forholdet mellom utslippstillatelsen og PUD-godkjennelsen.

brudd» få ugyldighetsvirkninger til skade for rettighetshaverne?

Avhandlingens primære siktemål er å fremstille grensene for myndighetenes kompetanse til å kreve elektrifisering av petroleumsfelt. Nedenfor skal vi kort gjøre rede for det politiske bakteppet for avhandlingen og hva som er formålet med elektrifisering, før vi til slutt gir et omriss av avhandlingens struktur og oppbygging.

1.2 Politisk bakteppe

Kraft fra land til norsk petroleumsindustri ble første gang tatt i bruk på Troll A-plattformen i 1996. 22. februar samme år vedtok Stortinget at kraft fra land skulle utredes nærmere for hver nye feltutbygging samt en oversikt over kostnader forbundet med elektrifisering av eksisterende felt:

«Ved alle nye feltutbygginger skal det legges frem en oversikt over energimengden og kostnadene ved å elektrifisere innretningen fremfor å bruke gassturbiner.

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en oversikt over kostnadene ved å elektrifisere eksisterende olje- og gassfelt på norsk sokkel».⁵

Elektrifisering har etter dette vært sentralt ved utforming av plan for utbygging og drift med tilhørende konsekvensutredning.⁶ Satsningen på elektrifisering av norsk sokkel er fremdeles aktuell politikk.⁷ I Petroleumsmeldingen fremgår det at Regjeringen vil «kreve vurdering av kraft

⁵ Jf. Stortingstidende nr. 164 (1995-96) s. 2500. Vedtaket fulgte som ledd i behandlingen av den tredje Brundtland-regjeringens klimamelding, St.meld. nr. 41 (1994-95) s. 127 og var i tråd med innstillingen fra flertallet i Stortingets miljø- og energikomité, jf. Innst. S. nr. 114 (1995-96) s. 16.

⁶ Planen skal inneholde en «beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold», jf. petrl. § 4-2 annet ledd. Sammen med petroleumsforskriften § 22a og *PUD/PAD-veilederen* (2010) utgjør denne bestemmelsen grunnlaget for plikten til å utrede kraft fra land-alternativet.

⁷ Se f. eks. Meld. St. 21 (2011-2012) s. 113, hvor det uttales at «Regjeringen har som mål å øke bruken av kraft fra land». *Klimakur 2020* (2010) s. 123-124 viser samme målsetting.

fra land som energiløsning for nye felt og ved større ombygginger av eksisterende felt, herunder vurdere relevant levetid».⁸

De første årene etter Stortingets elektrifiseringsvedtak ble kraft fra land-alternativet som regel kun utredet og vurdert, men ikke besluttet gjennomført. I dag, sytten år senere, er det fortsatt ikke mange innretninger som drives med kraft fra land, men tallet øker. Troll A er som nevnt ovenfor den første. Den flytende utvinningsinnretningen på Gjøa-feltet i Nordsjøen er også elektrifisert.⁹ Valhallfeltet får dekket hele sitt kraftbehov ved hjelp av kraft fra land.¹⁰ Alle disse nevnte er eksempler på såkalt helelektrifisering.¹¹

Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt fortjener særskilt omtale.¹² Prosjektet består av de nye feltene Johan Sverdrup, Edvard Grieg, Ivar Aasen, Gina Krog og Eirin. Statoil utreder i disse dager muligheten for en *områdeelektrifisering*. Dette betyr at det kan bli en felles løsning med kraft fra land ut til et omformeranlegg på sokkelen, og at elektrisiteten distribueres derfra til de ulike feltene. En slik løsning er ønskelig fordi det reduserer kostnadene ved elektrifisering samtidig som man trenger færre kabler og andre innretninger på havbunnen. Grunnen til at dette området er særlig interessant for vårt tema, er dels fordi det hittil er det største elektrifiseringsprosjekt på norsk sokkel og dels fordi det er særlig egnet til å illustrere samspillet mellom konsesjonslovene og -myndighetene på dette området. I tillegg er det stilt betingede elektrifiseringsvilkår, hvilket reiser et interessant forvaltningsrettslig spørsmål om adgangen til å stille slike vilkår.

Goliat-feltet, det første feltet som bygges ut i Barentshavet, skal få

⁸ Jf. Meld. St. 28 (2010-2011) s. 123.

⁹ Se St.prp. nr. 64 (2006-2007).

¹⁰ Jf. <http://www.bp.com/extendedsectiongenericarticle.do?categoryId=9003524&contentId=7007324>.

¹¹ Helelektrifisering og delelektrifisering er et begrepspar definert i *Kraft fra land til norsk sokkel* (2008) s. 16. *Helelektrifisering* innebærer at kraft fra land erstatter all bruk av gassturbiner. *Delelektrifisering* er å erstatte kraftproduksjon på innretningene med kraft fra land, mens varmeproduksjon og direkte drift av kompressorer og pumper mv. fortsatt drives av gassturbiner på innretningen.

¹² Se *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* (2012).

kraft fra land, men kun delvis.¹³ PUD-godkjennelsen til grunn for denne utbyggingen reiser tilsvarende interessante forvaltningsrettslige spørsmål om vilkårsfastsettelse som gjelder fremtidig regulering av økt elektrifisering av feltet (helelektrifisering).

1.3 Formålet med elektrifisering

Petroleumsindustrien stod i 2010 for utslipp av 13,8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter,¹⁴ noe som tilsvarer 26 prosent av Norges totale CO₂-utslipp.¹⁵ Utslippene er stort sett avgasser fra forbrenning av gass i turbiner, fakling av gass og forbrenning av diesel. Disse avgassene inneholder blant annet CO₂, NO_x og nmVOC.¹⁶ Økningen av CO₂-utslippene er betydelig sammenlignet med de 7,7 millioner tonn som ble sluppet ut i 1990. Hovedvekten av CO₂-utslippene er knyttet til *energiproduksjon på plattformene*. Det er anslått at utslippene vil øke til 14,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 med en videreføring av dagens virkemidler.¹⁷

Helt siden slutten av 1980-tallet har det vært et sterkt politisk ønske om å redusere utslippene fra petroleumsindustrien. Det er særlig utslipp av CO₂ og NO_x som har blitt viet stor oppmerksomhet.¹⁸ Utslipp av CO₂ ble avgiftspliktig ved lov fra 1990, en avgift som har vært innkrevet siden 1991.¹⁹ CO₂-avgiften ble i 2008 redusert noe som følge av at petroleumssektoren ble en del av EUs kvotesystem.²⁰ Etter klimakvoteloven § 2 første ledd bokstav b er petroleumssektoren omfattet av lovens virkeområde,

¹³ Se St.prp. nr. 64 (2008-2009).

¹⁴ CO₂-ekvivalent = den oppvarmingseffekt en klimagass har sammenlignet med CO₂.

¹⁵ Jf. Meld. St. 21 (2011–2012) s. 113.

¹⁶ CO₂ = Karbondioksid, NO_x = Nitrogenoksid, nmVOC = flyktige organiske forbindelser med unntak av metan.

¹⁷ Meld. St. 21 (2011–2012) s. 113.

¹⁸ Utslipp av NO_x er avgiftspliktig i medhold av forskrift om særavgifter § 3-19-4, som er hjemlet i særavgiftsloven. Avgiften beregnes per kilogram, jf. forskriften §§ 3-19-5 og 3-19-6, og er i 2013 «kr 17,01 per kg utslipp», jf. Stortingets vedtak om avgift på utslipp av NO_x inntatt i Rundskriv nr. 14/2013 S «Avgift på utslipp av NO_x 2013» fra Toll- og avgiftsdirektoratet.

¹⁹ Jf. Lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.

²⁰ Se nærmere om dette i Ot.prp. nr. 66 (2006-2007).

og plikten til å drive kvotehandel følger av loven §§ 4, jf. 3.²¹ I Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2013 er CO₂-avgiften foreslått øket med rundt 200 kroner, slik at prisen blir omtrent 410 kroner per tonn CO₂.²² Dette utgjør etter Regjeringens syn «en rimelig samlet karbonpris i petroleumssektoren. Kvoteprisen har siden mars i år [2012] ligget i overkant av 50 kroner per tonn CO₂, slik at samlet karbonpris vil bli om lag 460 kroner per tonn CO₂». ²³ Årsaken til at CO₂-avgiften økes er blant annet at dette kan bidra til at kraft fra land blir valgt som følge av rent økonomiske vurderinger i rettighetshavergruppen.²⁴

Elektrifisering av sokkelen er et tema som har vært hyppig gjenstand for diskusjon, og det har til nå vært andre fag enn jus som har vært i forgrunnen. Særlig i samfunnsøkonomien har pålegg om elektrifisering, som et virkemiddel ved siden av CO₂-avgiften og kvotehandelsplikten, vært kritisert.²⁵ En grunnleggende slutning fra økonomiske vurderinger er at elektrifisering av sokkelen er et tiltak som ikke vil redusere *globale* utslipp, ettersom sektoren nå er underlagt et kvotesystem.²⁶ Videre fremhever økonomene at avgifter og kvoter er de beste økonomiske virkemidlene for å unngå samfunnsøkonomisk tap. I et økonomisk perspektiv er det altså ikke optimalt at tiltakskostnadene i forbindelse med kraft fra land overstiger alternativkostnaden (som er den totale karbonprisen).²⁷

Det kan være gode grunner som taler for elektrifisering, selv om virkningen på globalt utslipp er omstridt. Norsk klimapolitikk innebærer at vi også skal ta utslippskutt hjemme. Videre vil kostnadene ved elektrifisering kunne reduseres dersom dette er en løsning som kreves fra myndighetshold. Dette vil tvinge frem utvikling av ny og forbedret

²¹ Jf. Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (heretter «klimakvoteloven»).

²² Jf. Prop. 1 LS (2012-2013) s. 249.

²³ Jf. Prop. 1 LS (2012-2013) s. 167.

²⁴ Jf. Meld. St. 21 (2011-2012) s. 113.

²⁵ Se til dette avsnittet Sandberg (2011) del VI.

²⁶ Se om dette i Meld. St. 21 (2011-2012) s. 117.

²⁷ Vi kommer nærmere tilbake til tiltakskostnadsbegrepet i punkt 5.3.4. Se om kvoteutslipp under punkt 6.2.

teknologi, som vi kan eksportere til andre land hvor elektrifisering er aktuelt. På denne måten kan man bidra til at petroleumsvirksomheten skaper ytterligere arbeidsplasser på land og dermed kommer hele det norske samfunn til gode, sml. petrl. § 1-2 annet ledd. Om og i hvilken utstrekning elektrifisering skal kreves er uansett et politisk spørsmål, så lenge politikken holder seg innenfor de rettslige rammer.

Denne avhandlingen gjelder de *rettslige* rammer for adgangen til å kreve elektrifisering.

1.4 Opplegget videre

Ved siden av kapitlene 1 og 9, som er henholdsvis innledning og avslutning, består avhandlingen av syv kapitler. I kapittel 2 skal vi gjøre rede for de sentrale konsesjonssystemer og samspillet mellom dem ved det sektorovergripende tiltaket som elektrifisering av norsk sokkel er.²⁸

I kapittel 3 presenteres noen aktuelle eksempler på ulike elektrifiseringsvilkår som har vært satt i medhold av petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd. Vilåårene er sentrale i analysen, og det skal kort redegjøres for hvilke dokumenter som kan bidra til å fastlegge vilåårenes innhold og hvordan dette er avgjørende for de drøftelser som følger om myndighetenes kompetanse til å sette elektrifiseringsvilkår.

Spørsmålet om myndighetenes adgang til å fastsette vilååre om elektrifisering betinget av en fremtidig beslutning om dette fra myndighetene behandles i kapittel 4.

I kapittel 5 skal grensene for myndighetenes adgang til å fastsette elektrifiseringsvilkår i medhold av petroleumsløvens reguleringshjemler behandles. Deretter behandles forurensningsløven som hjemmel for elektrifiseringsvilkår i kapittel 6.

I kapittel 7 er hovedproblemstillingen hvilken adgang myndighetene har til å kreve elektrifisering av eksisterende felt, hvor vi særlig ser på adgangen til å omgjøre PUD-godkjennelsen ved å stille nye vilååre om

²⁸ For ordenes skyld skal det presiseres at det avgrenses i det vesentlige mot en nærmere fremstilling av ulike saksbehandlingsregler, herunder konsekvensutredningskrav, mv.

elektrifisering i driftsfasen.

Endelig skal vi i kapittel 8 fremstille adgangen til å frafalle elektrifiseringsvilkår etter at PUD er godkjent av Olje- og energidepartementet med Stortingets samtykke.

2 Samspill mellom ulike konsesjonssystemer

2.1 Problemstillinger

Dette kapitlet tar for seg de sentrale konsesjonslovene for elektrifisering av sokkelen.²⁹ En kraftløsning basert på strøm fra land gjør at rettighetshaverne trenger konsesjon i medhold av petroleumsloven, havenergiloven og energiloven. Utbyggingsløsningen, som omhandler hvordan rettighetshaverne skal utnytte utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3, godkjennes av myndighetene i medhold av petrl. § 4-2. Elektrifisering kan være valgt av rettighetshaverne selv, eller myndighetene kan bruke petrl. § 4-2 som styringshjemmel og sette vilkår om elektrifisering til godkjenningen.³⁰ Forholdet mellom de sentrale tillatelser etter petroleumsloven behandles nedenfor i punkt 2.2. Når elektrifiseringsvilkår først er satt, er utbyggingen underlagt konsesjonsplikt etter havenergiloven § 3-2. Foreliggende konsesjonspraksis tyder på at forholdet mellom petroleumsloven og havenergiloven bør reguleres nærmere ved forskrift. Se nærmere om dette under punkt 2.3.

Elektrifisering av petroleumsinnretninger krever tilknytning til landnettet. Slik tilknytning av storforbrukere på sokkelen krever bygging og drift av anlegg som er konsesjonspliktig etter energiloven § 3-1. Dersom netteier på land mener at tilknytning av storforbruket på sokkelen er utilrådelig grunnet systemtekniske forhold, vil det oppstå spørsmål om netteier kan få fritak fra tilknytnings- og investeringsplikten for forbruk på regional- og sentralnettet etter energiloven § 3-4. Disse problemstillingene behandles i punkt 2.4. Myndighetene har knyttet systemvern- og utkoblingsvilkår til anleggskonsesjonen for å avbøte forsyningsikkerhetsproblemet. Slike vilkår skal analyseres i lys av reglene i systemansvarsforskriften under punkt 2.5. Avslutningsvis behandles

²⁹ Forurensningsloven bør også nevnes i denne forbindelse, men vi behandler den i eget kapittel 6.

³⁰ Kompetansen til å sette elektrifiseringsvilkår er sentral, og behandles derfor grundig som eget kapittel 5.

et grunnleggende samordnings spørsmål mellom energiloven og petroleumsloven. En godkjent PUD etter petrl. § 4-2, som forutsetter elektrifisering, kan ikke gjennomføres dersom anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1 avslås. Hvilken betydning et slikt avslag har for PUD-godkjennelsen behandles i punkt 2.6.

2.2 Petroleumslovgivningen

2.2.1 Betydningen av petroleumslovens trinnvise oppbygging

Petroleumsloven er bygget opp med et system med trinnvise tillatelser og godkjennelser. Dette er et utslag av petrl. § 1-3, som knesetter et generelt krav om «tillatelser, godkjennelser og samtykker» knyttet til petroleumsvirksomheten for alle andre aktører enn staten.³¹ Reguleringshjemlene vi skal behandle springer ut av dette grunnprinsippet. Utvinningstillatelsen gir rettighetshaverne enerett til å drive petroleumsvirksomhet på et bestemt område, jf. petrl. § 3-3. Rettighetshaverne utarbeider en plan for hvordan petroleumsføremkomsten skal utnyttes, som godkjennes av departementet etter petrl. § 4-2. Beslutning om å elektrifisere foretas som ledd i valg av utbyggingsløsning. PUD-godkjennelsen står sentralt for å styre valg av kraftløsning på et petroleumsfelt. Settes det vilkår om elektrifisering ved PUD-godkjennelsen, påvirker dette hvordan rettighetshaverne kan utnytte utvinningstillatelsen som er tildelt petrl. § 3-3. Forholdet mellom utvinningstillatelsen og den senere godkjennelse av utbyggingsplanen er derfor relevant når gyldigheten av elektrifiseringsvilkår knyttet til PUD-godkjennelsen skal drøftes.³² Vi skal belyse hvilke roller utvinningstillatelsen og PUD-godkjennelsesvedtaket spiller i lovens trinnvis oppbyggede system i henholdsvis punkt 2.2.2 og punkt 2.2.3.

Grunnprinsippet om tillatelser illustreres også ved såkalte område-

³¹ I forarbeidene er bestemmelsen karakterisert som et *hovedprinsipp*, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 27.

³² Se nedenfor under punkt 5.3.4.5 om drøftelsen av elektrifiseringsvilkårs gyldighet knyttet til petrl. §§ 4-2 og 10-18.

elektrifiseringer. Et særskilt spørsmål i denne forbindelse er om det er nødvendig med egen PAD-tillatelse etter petrl. § 4-3 for en slik utbygging. Dette behandler vi nedenfor i punkt 2.2.4.

2.2.2 Utvinningstillatelsen

Utvinningstillatelsens sentrale funksjon er at den gir rettighetshaveren en «enerett» til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster på «områder som omfattes av tillatelsen» (områdene er inndelt i blokker, jf. petrl. § 3-2), jf. petrl. § 3-3 tredje ledd.³³ Hva som nærmere menes med undersøkelse og utvinning fremgår av definisjonene i petrl. § 1-6. Den økonomiske interessen i slike tillatelser ligger i at rettighetshaveren blir eier av produsert petroleum, jf. petrl. § 3-3 tredje ledd annet punktum.³⁴ Denne interessen må sammenholdes med arbeidsforpliktelsene, som kan pålegges rettighetshaver i medhold av petrl. § 3-8.³⁵ Investeringer som foretas i henhold til utvinningstillatelsen og arbeidsforpliktelsene bidrar til å skape forventninger for rettighetshaverne om å få utnytte det inntekstpotensialet som følger av eneretten etter utvinningstillatelsen.³⁶

Eneretten kan deles inn i en positiv og en negativ side.³⁷ Den positive side er den rett som rettighetshaveren har overfor staten til å drive petroleumsvirksomhet. Denne positive siden må imidlertid ses i sammenheng med godkjenningsskrav i petrl. §§ 4-2 og 4-3. Den negative side er derfor utvinningstillatelsens viktigste funksjon som «enerett», i den forstand at ingen andre aktører kan få rett til utvinning av petroleum på det samme området. Det er likevel ikke slik at eneretten fratrar myndig-

³³ Varigheten av utvinningstillatelsen er regulert i petrl. § 3-9. Hvorvidt vilkår om elektrifisering kan knyttes til vedtak om forlengelse av utvinningstillatelsen når konsesjonstiden utløper vurderes nedenfor i punkt 5.5.

³⁴ Utvinningstillatelsen gis etter fast praksis til flere oljeselskaper, noe som fører til dannelsen av en rettighetshavergruppe, med en operatør, se petrl. § 3-7. EP/Rdir 94/22 EF (konsesjonsdirektivet) gir spesifikt adgang til en operatørordning, se art. 5 nr. 1 fjerde ledd, noe som ble inntatt i direktivet etter norsk press, se *Petroleumsloven* (2009) s. 168.

³⁵ Se nærmere om arbeidsforpliktelsenes innhold i *Petroleumsloven* (2009) s. 181 flg.

³⁶ Se nærmere om betydningen av dette for vilkårskompetansen i punkt 5.3.4.5.

³⁷ Se til dette *Petroleumsloven* (2009) s. 128-129.

hetene adgang til å gi andre tillatelser som griper inn i rettighetshavergruppens rett, jf. eksempelvis plassering av andres innretninger på området etter petrl. § 3-12.

I petrl. § 3-3 første ledd står det at utvinningstillatelsen kan tildeles «på nærmere bestemte vilkår». Denne bestemmelsen må, i lys av lovens forhistorie, forstås slik at Regjeringen *kan* knytte vilkår til utvinningstillatelsen, ikke at slike vilkår *må* fastsettes.³⁸ Adgangen til å sette vilkår følger uansett av den generelle vilkårsbestemmelsen i petrl. § 10-18 fjerde ledd og i alle tilfeller av den alminnelige vilkårs læren. I prinsippet kan det settes elektrifiseringsvilkår allerede ved utvinningstillatelsen, men slik systemet er bygget opp er dette ikke aktuelt.³⁹ Når utvinningstillatelsen tildeles, er valg av utbyggingsløsning ikke tilstrekkelig utredet. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å sette vilkår om elektrifisering allerede på dette stadiet. Dagens konsesjonspraksis viser dette med tydelighet.

2.2.3 Godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD-godkjenning)

Petroleumsloven § 4-2 regulerer rettighetshavernes plikt til å forelegge for departementet en plan for utbygging og drift av den aktuelle petroleumsforekomsten (forkortet «PUD»);⁴⁰ PUD-godkjenningen er av sentral betydning fordi elektrifisering normalt besluttes ved dette vedtaket. Elektrifisering kan naturligvis være valgt som kraftløsning i rettighetshavernes utbyggingsplan.⁴¹ Alternativt kan myndighetene sette vilkår om elektrifisering ved utbyggingsstart, på et senere tidspunkt eller ved at det tas forbehold om at spørsmålet om elektrifisering vil bli vurdert på nytt senere.⁴²

³⁸ Jf. NOU 1979:43 s. 59.

³⁹ Dette henger blant annet sammen med at den feltspesifikke konsekvensutredningen gjøres i forbindelse med utarbeidelsen av utbyggingsplanen, som godkjennes i medhold av petrl. § 4-2.

⁴⁰ Innholdsmessige krav til PUD er nedfelt i petrl. § 4-2 annet ledd, og er betydelig utdypet i petroleumsforskriften § 21 for den første delen som beskriver utbyggingen og §§ 22 og 22a for del to, konsekvensutredningen. Se også *PUD/PAD-veilederen* (2010).

⁴¹ Dette var tilfelle for Martin Linge-feltet, se nærmere i Prop. 85 S (2011-2012).

⁴² Se særskilt om vilkår som angår fremtidige forhold i kapittel 4.

Begrepet «godkjennelse» adskiller seg fra «tillatelse» som brukes i petrl. §§ 3-3 og 4-3. Det må likevel legges til grunn at PUD-godkjennelsen er et enkeltvedtak etter definisjonene i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene a og b. Loven forstås og praktiseres slik at PUD-godkjennelsen er et begunstigende forvaltningsvedtak, med adgang for myndighetene til å sette vilkår.⁴³ Vilkårskompetansen følger av petrl. § 4-2 første ledd sammenholdt med § 10-18 fjerde ledd i lys av den alminnelige vilkårs læren.⁴⁴

Etter petrl. § 4-2 første ledd innehar «departementet», det vil si Olje- og energidepartementet, den personelle kompetansen til å godkjenne PUD. Større utbygginger er imidlertid av så stor samfunnsmessig betydning at det har utviklet seg en statsrettslig praksis slik at det reelt sett er Kongen i statsråd, med etterfølgende komitébehandling og plenarvedtak i Stortinget, som godkjenner PUD.⁴⁵ Saksbehandlingen er utslag av fast forvaltningspraksis på petroleumsrettens område, og må sees i lys av prinsippet i petrl. § 1-2 om Regjeringens og Stortingets innflytelse på ressursforvaltningen og Grunnloven § 28 om at saker av viktighet skal behandles i statsråd. Stortingets involvering må også forstås i sammenheng med det parlamentariske systemet, i tillegg til at statlig deltakelse (gjennom SDØE⁴⁶ ved Petoro med hjemmel i petrl. §§ 11-1 og 11-2), og de tilhørende økonomiske forpliktelsene til en viss grad gjør det konstitusjonelt nødvendig, jf. Grunnloven § 75 første ledd bokstav d.⁴⁷

Kort oppsummert sikrer PUD at myndighetene får omfattende informasjon om utbyggingsprosjektet. Den inngående kommunikasjonen

⁴³ Jf. *Petroleumsloven* (2009) s. 249. Selv om pliktene kan være byrdefulle, er det et begunstigende vedtak ettersom rettighetshavergruppen ikke har rettskrav på å få utbyggingsplanen godkjent.

⁴⁴ Se også EP/Rdir 94/22 EF (konesjonsdirektivet) art. 6 nr. 2, som regulerer vilkårsfastsettelse knyttet til petroleumsvirksomhet. EØS-rettens betydning for elektrifiseringsvilkår vurderes nedenfor i punkt 5.2.

⁴⁵ Jf. *Petroleumsloven* (2009) s. 254. Se til illustrasjon de PUD-godkjennelsene vi behandler i avhandlingen, jf. kapittel 3.

⁴⁶ Statens direkte økonomiske engasjement.

⁴⁷ Jf. *PUD/PAD-veilederen* (2010) s. 5, som viser til budsjettproposisjonen, hvor gjeldende grense er en investeringsramme på 10 mrd. NOK, jf. Prop. 1 S (2012-2013) s. 214. Betydningen av at Stortinget har gitt et uttrykkelig samtykke dersom det senere kommer på tale å dispensere fra elektrifiseringsplikter blir vurdert i kapittel 8.

gir mulighet til å påvirke konseptvalget og praksisen med vilkårsfastsettelse gir mulighet til rettslig styring av hvilke løsninger som til slutt blir valgt.⁴⁸ Villkår om elektrifisering er en del av denne prosessen.

2.2.4 Særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretninger (PAD-tillatelse)

PAD-tillatelsen er nødvendig «når retten til anlegg og drift ikke følger av en godkjent plan for utbygging og drift i medhold av § 4-2», jf. petrl. § 4-3 første ledd. Dette betyr at PAD-tillatelsen er subsidiær i forhold til PUD-godkjennelsen. Utbyggingsløsning med elektrifisering godkjennes normalt etter petrl. § 4-2. Ved elektrifisering av *enkeltfelt* vil det ikke være nødvendig med PAD-tillatelse ettersom nettanlegget er beskrevet og godkjent i PUD. Dette samsvarer med dagens konsesjonspraksis. Betydningen av en egen PAD-tillatelse viser seg først ved områdeelektrifisering. Spørsmålet er om elektrifiseringsprosjekter som omfatter flere felt gjør det nødvendig med PAD-tillatelse etter petrl. § 4-3.

Petroleumsloven § 4-3 første ledd bestemmer at departementet «kan [...] gi særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretning når retten til anlegg og drift ikke følger av» PUD-godkjennelsen. Definisjonen av «innretning» fremgår av petrl. § 1-6 første ledd bokstav d, som blant annet sier at «kabel når ikke annet er bestemt» regnes som en innretning. I petrl. § 4-3 annet ledd presiseres at kravet om tillatelse gjelder «anlegg for produksjon og overføring av elektrisk energi». Ved elektrifisering av sokkelen er det *overføringsalternativet* som er relevant. Det må være klart at legging av likestrøms- og vekselstrømskabler, med tilhørende omformer/distribusjonsanlegg, krever myndighetenes samtykke, jf. hovedprinsippet i petrl. § 1-3.⁴⁹ Etter petrl. § 4-3 annet ledd er det dermed krav om PAD-tillatelse for de strømførende kabler som er nødvendige for elektrifisering. Men dette gjelder som nevnt kun dersom nettanleggene ikke er omfattet av en plan som allerede er godkjent i medhold av petrl. § 4-2.

PUD-godkjennelsen er feltspesifikk, mens områdeelektrifisering omfatter flere felt. PAD-tillatelse er nødvendig hvis et anlegg som skal

⁴⁸ Se nærmere om grensene for denne kompetansen nedenfor i kapittel 5.

⁴⁹ Sml. *Petroleumsloven* (2009) s. 265.

legge til rette for en områdeelektrifisering, skal eies og drives av andre enn rettighetshavergruppen etter utvinningstillatelsen som er omfattet av PUD-godkjennelsen.⁵⁰ Statoil har blant annet skrevet i forbindelse med *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* at det er «intensjonen å etablere et selskap eller interessentskap som skal eie og drive anleggene for distribusjon av kraft til mottakerplattformene i Nordsjøen».⁵¹ Dette selskapet vil være et selvstendig rettssubjekt og må følgelig ha PAD-tillatelse til bygging og drift av nettanlegget, jf. petrl. § 4-3 første og annet ledd, sammenholdt med prinsippet i petrl. § 1-3.

2.3 Havenergiloven

2.3.1 Havenergiloven og elektrifisering av norsk sokkel

Havenergiloven er av betydning for utbygginger med kraft fra land ettersom denne regulerer «fornybar energiproduksjon og omforming og overføring av elektrisk energi til havs», jf. havenl. § 1-2 første ledd.⁵² Stedlig anvendelsesområde er angitt slik at loven skal gjelde «på norsk sjøterritorium utanfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen», jf. samme paragraf annet ledd.⁵³ Det følger direkte av lovteksten at omforming- og overføringsstiltfellene faller innenfor lovens saklige virkeområde, uavhengig av om det er tale om fornybar energi eller ikke. På samme måte som petroleumsloven, slår havenergiloven fast at retten til fornybare energiressurser til havs tilligger staten, jf. havenl. § 1-3.⁵⁴ Loven legger

⁵⁰ I *PUD/PAD-veilederen* (2010) s. 6 oppfordres rettighetshaverne til å ta kontakt med OED på et tidlig tidspunkt for å avklare behovet for en egen PAD.

⁵¹ *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* (2012) s. 4.

⁵² Loven trådte i kraft 1. juli 2010, jf. kgl. res. 4. juni 2010 om ikraftsetting av lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

⁵³ Det er dermed ikke overlapp mellom havenergiloven og energiloven hva gjelder stedlig virkeområde, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 62, se nærmere under punkt 2.4.1. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) ble fremmet på nytt, med tittelen Prop. 8 L (2009-2010), som følge av at Stortinget ikke fikk behandlet lovforslaget i sesjonen 2008-2009. I Prop. 8 L s. 1 viser imidlertid departementet til den opprinnelige Odelstingsproposisjonen for en «nærare omtale av lovframlegget og lovmotiva». Vi vil derfor forholde oss til Odelstingsproposisjonen.

⁵⁴ I petrl. § 1-1 fremgår det at staten har eiendomsrett til selve petroleumsforekomstene,

dermed til rette for et konsesjonssystem og stiller krav til tillatelse både for produksjonsanlegg og nettanlegg til havs (utenfor grunnlinjen), jf. havenl. §§ 3-1 og 3-2. Loven bærer på enkelte punkter preg av å være en fullmaktslov, slik at detaljerte regler vil bli fastsatt ved forskrifter. Dette gjelder særlig regler knyttet til den aktivitet loven har som hovedformål å regulere, nemlig utbygging av produksjonsanlegg til havs – i form av større vindmølleparker.

Bakgrunnen for vedtakelsen av havenergiloven – og siktemålet med denne – er å legge til rette for fremtidig produksjon av fornybar energi på norsk sjøterritorium. Dette fremgår av formålsparagrafen i § 1-1 og gjennomsyrer lovforarbeidene. Elektrifisering av sokkelen har imidlertid også vært påtenkt ved utarbeidelsen av loven. Departementet viser til det første klimaforliket,⁵⁵ som denne loven følger opp, og fremhever et mål om å «sjå utplassering av havmøller i samheng med elektrifisering av sokkelen [...]».⁵⁶ En nærmere konkretisering av dette målet er gitt i NVEs havvindrapport, hvor det er gjort en grundig analyse av hvilke områder på norsk sokkel som er best egnet for slike prosjekter.⁵⁷

Petroleumsvirksomheten er en mulig avtaker av elektrisitet produsert til havs. Koblingen mellom elektrifisering av innretninger på sokkelen og havvindparker er interessant. For det første gir vindmøller såkalt grønn kraft og kan dermed bidra til reduksjon av klimagassutslipp. For det annet kan forsyningssikkerheten (på land) bli bedret ved slik sammenkobling. Denne ønskede utviklingen er påpekt flere steder i forarbeidene, men det gjenstår fortsatt å se hvorvidt dette blir en realitet.⁵⁸ Under overskriften «Sentralnett til havs» fremholder departementet følgende om intensjonen:

da disse forekomstene representerer en betydelig verdi, mens det i havenl. § 1-3 er retten til å *utnytte* den fornybare energien som er verdifull, jf. Dahl (2011) note 5.

⁵⁵ Se St.meld. nr. 34 (2006-2007).

⁵⁶ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 5, jf. Innst. 176 L (2009-2010) s. 7.

⁵⁷ *Havvind* (2012).

⁵⁸ OED hadde *Havvind* (2012) på høring frem til 4. mars 2013. Når denne blir fulgt opp med en melding til Stortinget, vil fremtidig utbygging av havvindparker kanskje avklares noe.

«I tilfelle storstilt utbygging av havvindparker og elektrifisering av petroleumsinstallasjonar vil det bli aktuelt å knyte radialar, utanlandskablar, vindparker og forbruk saman til eit maska nett, tilsvarende sentralnettet på land. Det vil bli overføring av kraft frå havvindparker, eksport/import av kraft produsert på fastlandet og uttak til petroleumsinstallasjonar.»⁵⁹

Havenergiloven danner følgelig det rettslige rammeverket for utnyttelse av fornybar energi til havs utenfor grunnlinjen samt bygging og drift av nettanlegg utenfor grunnlinjen. Som vi skal se i punkt 2.3.3, åpner havenergiloven for å tilpasse lovenes virkeområde på nærmere bestemte vilkår.

2.3.2 Konesjon for nettanlegg og krav om detaljplan

Nettanlegg kan ikke «byggjast, eigast eller drivast utan etter konsesjon frå departementet», jf. havenl. § 3-2 første ledd. Forsyning av petroleumsinnretninger fordrer utlegging og installasjon av sjøkabler, og ved områdeelektrifisering kreves også en offshore distribusjonsplattform (omformer). Det er nødvendig med konsesjon for nettanlegg etter havenl. § 3-2 for anleggene som kreves ved elektrifisering av sokkelen såfremt anleggene er omfattet av havenergilovens definisjon av nettanlegg.

Nettanlegg er legaldefinert i havenl. § 1-4 tredje ledd, og omfatter «elektrisk utrusting og tilhøyrande bygningstekniske konstruksjonar for omforming og overføring av elektrisk energi». Det fremgår av forarbeidene at begrepet omfatter «alle typar nettanlegg, kablar, transformatoranlegg, likerettaranlegg og andre elektriske anlegg mv., avgrensa mot nettanlegg som utgjør ein naturleg og integrert del av produksjonsanlegget».⁶⁰ Sjøkabler som overfører elektrisk energi og ulike innretninger som omformer elektrisk energi i forbindelse med elektrifisering av sokkelen er dermed omfattet av begrepet nettanlegg.⁶¹ Dermed er alt utstyr nødvendig for elektrifisering av sokkelen omfattet av begrepet

⁵⁹ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 45.

⁶⁰ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 80.

⁶¹ Lovens fellesbegrep for produksjonsanlegg og nettanlegg er energianlegg, jf. havenl. § 1-4 fjerde ledd.

nettanlegg, herunder «tilhørende bygningstekniske konstruksjoner», jf. havenl. § 1-4 tredje ledd.⁶² Dette betyr at rettighetshaverne må ha konsesjon for nettanlegg etter havenl. § 3-2. Konsesjonens varighet er «inntil 30 år frå anlegget er sett i drift» og kan «forlengast etter søknad frå konsesjonæren», jf. havenl. § 3-5 annet ledd. Et poeng i denne forbindelse er at konsesjonsperioden for nettanlegg etter havenl. § 3-5 bør settes slik at denne utløper samtidig med utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3. Dette er gjort i foreliggende konsesjonspraksis.⁶³

I likhet med PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2, krever havenl. § 3-2 annet ledd første punktum at konsesjonæren skal «leggje fram ein detaljplan for utbygging og drift for departementet til godkjenning» før utbygging kan skje i henhold til konsesjonen. Hva planen må inneholde fremgår av havenl. § 3-2 annet ledd annet punktum.⁶⁴ Konsesjonsvedtaket og godkjenningen av detaljplanen utgjør til sammen «dei totale konsesjonsdokumenta», og vil gi «ramma for utbygginga og på kva vilkår den kan gjennomførast».⁶⁵ Opplysninger som kreves i detaljplanen etter havenl. § 3-2 annet ledd, er allerede innlevert til myndighetene i forbindelse med PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2, eller ved søknad om anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1.⁶⁶ Det fremgår av havenl. § 3-2 annet ledd siste punktum at departementet i «særlege tilfelle» kan frafalle krav om fremleggelse av detaljplan. Ordlyden tilsier at kravet til detaljplan ikke kan frafalles for større prosjekter. Dette er også understreket i for-

⁶² Anvendes dette på *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* (2012) vil distribusjonsplattformen, planlagt lokalisert nær Johan Sverdrup, likestrømskabler fra grunnlinjen og ut til denne distribusjonsplattformen, vekselstrømskabler videre frem til mottaksplattformene, nødvendige omformere og transformatorer på distribusjonsplattformen, samt vekselstrømskabler og all tilhørende bygningstekniske konstruksjoner, falle inn under legaldefinisjon av *nettanlegg* etter havenl. § 1-4 tredje ledd.

⁶³ I konsesjonen for Martin Linge-utbyggingen ble konsesjonstiden etter havenergiloven § 3-5 annet ledd harmonisert med konsesjonstiden for utvinningstillatelsene for Martin Linge Unit, jf. OEDs vedtak 5. november 2012.

⁶⁴ Konsekvensutredning skal også utføres og følge med søknaden om konsesjon for nettanlegg, med mindre annet er bestemt etter havenl. §§ 4-1 tredje ledd, jf. 3-2 siste ledd. Det er i skrivende stund ikke gitt noen forskrifter som presiserer hvilke krav som stilles til konsekvensutredningen, slik havenl. § 4-1 tredje ledd åpner for.

⁶⁵ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 81.

⁶⁶ Energiloven behandles nedenfor under punkt 2.4.

arbeidene.⁶⁷ I departementets merknader til havenl. § 3-2 vises det til tilsvarende bestemmelse i § 3-1 (produksjonsanlegg), og det fremkommer at unntaksbestemmelsen typisk tenkes brukt «der alle relevante forhold er vurderte i konsesjonsvedtaket, og det ikkje er uavklarte forhold igjen for ein detaljplan».⁶⁸ Kravet til detaljplan etter havenl. § 3-2 annet ledd kan dermed ikke frafallas for konsesjonspliktige nettanlegg nødvendige for elektrifisering.

Spørsmålet er dermed om den innleverte PUD også oppfyller kravet til detaljplan etter havenl. § 3-2 annet ledd. Kravene som stilles til detaljplan etter havenl. § 3-2 annet ledd er tilsynelatende ikke strengere enn kravene til PUD etter petrl. § 4-2. Foreliggende konsesjonspraksis tyder også på at fremleggelse av særskilt detaljplan etter havenergiloven ikke kreves ved behandling av saker om konsesjon for nettanlegg i forbindelse med elektrifisering av innretninger på sokkelen.⁶⁹ Dette skyldes nok at detaljplan etter havenergiloven og PUD etter petroleumsløven legges frem for samme myndighet, slik at saken kan antas godt nok opplyst i forbindelse med behandlingen av PUD-godkjennelsen (eller anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1, jf. punkt 2.4⁷⁰). PUD oppfyller dermed kravet til detaljplan etter havenl. § 3-2 annet ledd i henhold til forvaltningspraksis.⁷¹

Gjennomgangen over har vist at det er nødvendig med konsesjon for nettanlegg etter havenl. § 3-2 første ledd ved elektrifisering av sokkelen.

⁶⁷ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 68, hvor det uttales at «for dei større anlegga som blir handsama er fritak frå detaljplan å sjå på som utelukka.»

⁶⁸ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 81.

⁶⁹ Jf. PUD-godkjennelsen for Martin Linge-feltet, hvor også konsesjon etter havenergiloven ble gitt, jf. OEDs vedtak 5. november 2012. Det må legges til grunn at vedtaket også innebar en godkjennelse av detaljplan etter havenl. § 3-2 annet ledd, selv om dette ikke fremgår uttrykkelig.

⁷⁰ Det er imidlertid NVE som er konsesjonsmyndighet etter enl. § 3-1, så her må eventuelt OED trekke tilbake kompetansen som er delegert til NVE for å behandle konsesjon etter havenergiloven og energiloven samlet.

⁷¹ Ettersom det er samme konsesjonsmyndighet, Olje- og energidepartementet, som skal behandle PUD-godkjennelsen etter petroleumsløven og godkjennelse av detaljplan etter havenergiloven, tilsier effektivitetshensyn en samordnet behandling og at rettighetshaverne ikke trenger å utarbeide en særskilt plan som omtales «detaljplan etter havenergiloven» eller lignende.

Før bygging kan skje skal det legges frem detaljplan til godkjenning etter havenl. § 3-2 annet ledd. Detaljplankravet må anses oppfylt ved innlevering av PUD etter petrl. § 4-2, ettersom innholdet i PUD tilfredsstillende kravene til detaljplan etter havenl. § 3-2 annet ledd.

2.3.3 Adgangen til å innskrenke havenergilovens virkeområde

Foreliggende konsesjonspraksis taler for at myndighetene bør avklare forholdet mellom petroleumsloven og havenergiloven. Havenl. § 1-2 sjette ledd åpner for at Kongen kan innskrenke lovens saklige anvendelsesområde «når det gjeld innretninger, formål eller verksemder til havs omfatta av anna lov». Under departementets merknader til bestemmelsen er «energianlegg som utgjør en integrert del av petroleumsverksemda» omtalt som et aktuelt tiltak å unnta fra havenergilovens saklige virkeområde.⁷² Begrunnelsen for adgangen til å innskrenke havenergilovens virkeområde var blant annet å «leggje til rette for ei føremålstenleg avgrensing mellom lovframlegget og petroleumsloven, og å kunne gi unntak frå verkeområdet til lovframlegget for dei innretningane og verksemdene som i dag er handsama etter petroleumsloven».⁷³ Dette sikter typisk til forhold som allerede utredes i forbindelse med PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2. Tre eksempler fra praksis kan bidra til å illustrere behovet for å benytte havenl. § 1-2 sjette ledd for å avklare forholdet mellom petroleumsloven og havenergiloven.

Det første eksemplet er PUD-godkjennelsen for Martin Linge-feltet. Departementet uttaler her at «ettersom kraftkabelen er omfattet av den feltspesifikke konsekvensutredningen, anser Olje- og energidepartementet at ytterligere utredninger etter havenergilova kapittel 4 ikke er nødvendig, jf. havenergilova § 1-2 sjette ledd».⁷⁴ En slik formulering kan tyde på at departementet her ønsket å unnta utbyggingen av Martin Linge-feltet fra havenergilovens virkeområde, jf. henvisningen til § 1-2 sjette ledd. Det som imidlertid ble det endelige resultatet var at konsesjon for nett-

⁷² Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 79.

⁷³ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 75.

⁷⁴ Jf. Prop. 85 S (2011-2012) s. 15.

anlegg ble gitt samtidig med PUD-godkjennelsen etter summarisk behandling av havenl. § 3-2.⁷⁵

Et annet eksempel er konsesjonen for nettanlegg etter havenl. § 3-2, som ble tildelt Statoil, for kablene (nettanlegget) fra grunnlinjen og ut til Troll A-plattformen.⁷⁶ Saksbehandlingen ble foretatt av OED, etter at NVE hadde avgitt innstilling til departementet.⁷⁷ NVE omtalte kort havenergiloven, og nøyet seg med å uttale at «Statoil fremmet sin søknad før havenergilova trådte i kraft og har ikke søkt om konsesjon etter havenergilova».⁷⁸ Departementet gjorde imidlertid kort prosess, og konkluderte med at den tidligere gjennomførte konsekvensutredningen tilfredsstilte kravene etter havenl § 3-2 tredje ledd, og anså dermed saken «tilstrekkelig opplyst, jf. havenl. § 3-2 annet ledd siste setning». Det tyder på at kravet til detaljplan ble frafalt i denne saken.⁷⁹ Statoil ble deretter meddelt konsesjon for nettanlegg etter havenl. § 3-2 første ledd.⁸⁰

Et tredje eksempel på et grensetilfelle som taler for å anvende dispensasjonsadgangen etter § 1-2 sjette ledd, er der en innretning på sokkelen

⁷⁵ Uttalelser i Prop. 85 S (2011- 2012) s. 15 tyder på at departementet ville unnta tiltaket fra konsesjonsplikt etter havenl. § 1-2 sjette ledd. Ved selve PUD-vedtaket ble imidlertid løsningen at det også ble gitt konsesjon etter havenl. § 3-2 første ledd, jf. OEDs vedtak 5. november 2012 s. 2. En mulig forklaring på denne tilnæringsmåten er at unntak fra loven krever beslutning fra Kongen, mens konsesjon for nettanlegg kan gis av OED.

⁷⁶ Jf. OEDs vedtak 13. september 2011. Grunnen til at en slik samlet behandling kunne gjennomføres for Troll A var at OED i dette tilfellet hadde trukket tilbake kompetansen til å gi anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 fra NVE, og det var dermed samme konsesjonsmyndighet (OED) som ga konsesjon etter havenergiloven og energiloven. Vi kommer nærmere tilbake til de energirettslige aspektene ved Troll A-saken under punkt 2.4.2

⁷⁷ Jf. NVEs innstilling 31. januar 2011.

⁷⁸ Som nevnt er ikke NVE kompetent myndighet til å gi konsesjon etter havenergiloven, men det må uansett være forholdene på vedtakstidspunktet – ikke søknadstidspunktet slik NVE kan synes å legge til grunn – som er avgjørende for om konsesjon for nettanlegg etter havenl. § 3-2 første ledd er nødvendig.

⁷⁹ Dette til tross for at frafall av krav til detaljplan kun kan skje i «særlege tilfelle», jf. havenl. § 3-2 annet ledd siste punktum, se behandlingen over i punkt 2.3.2. Et alternativ kunne vært å anse kravet til detaljplan etter havenl. § 3-2 annet ledd som oppfylt ved innlevering av anleggskonsesjonssøknad etter enl. § 3-1.

⁸⁰ Jf. OEDs vedtak 13. september 2011 s. 15.

får (delvis) krafttilførsel via en annen innretning.⁸¹ Denne typen kraftoverføring er konsesjonsbelagt etter havenl. §§ 3-2 første ledd jf. 1-2 første ledd, se fremstillingen over. OLF (nå Norsk olje og gass) påpekte i høringsrunden at lovens definisjon av nettanlegg kunne forstås slik at «undersjøiske nettanlegg mellom petroleumsanlegg» er omfattet og påpekte at slike anlegg bør behandles etter reglene for PUD, jf. petrl. § 4-2.⁸²

Et konkret tilfelle fra foreliggende konsesjonspraksis kan belyse problemstillingen som OLF hadde i tankene: Det fremgår av proposisjonen i forkant av PUD-godkjenningen for Ekofisk Sør og Eldfisk II, at det skal bygges en kabel for kraftoverføring mellom innretningene på Ekofisk og Eldfisk for å sikre en «energioptimal drift av de to feltene».⁸³ Havenergiloven § 3-2 om konsesjon for nettanlegg er ikke nevnt i proposisjonen. Utgangspunktet er at en kabel mellom disse innretningene utgjør et konsesjonspliktig nettanlegg etter havenl. §§ 3-2 første ledd, jf. 1-4 tredje ledd.

Et særskilt spørsmål er om det kan oppstilles unntak fra konsesjonsplikten for slike anlegg som kabelen mellom Ekofisk og Eldfisk. Det uttales i forarbeidene til havenl. § 1-4 tredje ledd at det må trekkes en grense mot anlegg som utgjør en «naturleg og integrert del av produksjonsanlegget».⁸⁴ Unntaket er imidlertid uten betydning for kabelen mellom Ekofisk og Eldfisk, idet forarbeidsuttalelsen skal klargjøre grensdragningen mellom produksjonsanlegg og nettanlegg etter havenergiloven § 1-4 andre og tredje ledd. Det er naturlig at nettanlegg som har forbindelse til *fornybar* energiproduksjon, som i alle tilfelle er konsesjonspliktig etter havenl. § 3-1, ikke trenger konsesjon for nettanlegg etter havenl. § 3-2 første ledd i tillegg. Kraften som overføres mellom

⁸¹ Dette gjelder også for havbunnsrammer som får kraftforsyning via kabel fra en nærliggende innretning.

⁸² Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 62. OLF reiste også spørsmål om kraftproduksjon i tilknytning til petroleumsvirksomheten ville reguleres av havenergiloven. Dette spørsmålet er løst ved at konsesjon for produksjonsanlegg etter havenl. § 3-1, jf. § 1-4 annet ledd kun omfatter produksjon av *fornybar* energi.

⁸³ Jf. Prop. 113 S (2010-2011) s. 5.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 80.

Ekofisk og Eldfisk stammer imidlertid fra fossil energiproduksjon i gassturbiner, og faller dermed utenfor unntaket. Kabelen er derfor underlagt krav om konsesjon for nettanlegg etter havenl. § 3-2 første ledd. Dette er foreløpig ikke gitt.⁸⁵

Gjennomgangen viser at det er noe uklart hva slags rolle havenergi-loven har ved elektrifisering av sokkelen ut over at nettanlegg er konsesjonsbelagt. Høringsuttalelsen fra OLF understreker at det er hensiktsmessig å holde saksbehandlingen knyttet til feltutbygginger på norsk sokkel innenfor ett regelverk, og at havenergilovens bestemmelser i denne sammenheng kan sies å skape mer uklarhet enn klarhet. Svaret på OLFs høringsuttalelse var vedtakelsen av havenl. § 1-2 sjette ledd, noe som innebærer en erkjennelse fra lovgiver at det kan være behov for en forskriftsbasert avklaring og kompetansefordeling mellom havenergi-loven og petroleumsloven. Samlet sett taler dette for at Kongen anvender forskriftskompetansen etter havenl. § 1-2 sjette ledd for å unnta elektrifisering av sokkelen (og kanskje petroleumsvirksomhet på sokkelen generelt) fra havenergilovens saklige virkeområde.

2.4 Energiloven

2.4.1 Energilovens betydning for elektrifisering av norsk sokkel

Elektrifisering av petroleumsinnretninger på sokkelen krever tilknytning til nettet på land. Dette reguleres av energiloven, som har til hovedformål å sikre «at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte», se enl. § 1-2. Energiloven legger til rette for en effektivisering av kraftmarkedet,

⁸⁵ Rettsvirkningen av at slik konsesjon mangler er ikke åpenbar. PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2 kan ikke anses ugyldig ettersom det formelt sett ikke er noe i veien med PUD-vedtaket. Antagelig kan det sies at legging og installasjon av kabelen, dersom nødvendig konsesjon ikke er gitt etter havenergi-loven, er *ulovlig*. Men den ulovligheten kan neppe medføre noen rettsfølger av negativ karakter for operatøren og rettighetshavergruppen. Se likevel havenl. § 10-9 om lovovertredsgebyr; men i et slikt tilfelle er det vel nærliggende å tale om fritakelse på grunn av aktsom rettsvillfarelse.

og mer fleksibel bruk av kraft.⁸⁶

Lovens saklige og stedlige virkeområde fremgår av enl. § 1-1. Loven gjelder for «produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi», jf. enl. § 1-1 første ledd. Energilovens geografiske nedslagsfelt strekker seg over landområder og indre farvann; dette følger av den negative avgrensningen i enl. § 1-1 annet ledd, som fastsetter at loven ikke gjelder «på norsk sjøterritorium.»⁸⁷ Dette betyr at loven *ikke* regulerer elektriske anlegg på innretningene på kontinentalsokkelen og undersjøiske kabler fra grunnlinjen og ut til installasjoner på sokkelen.⁸⁸

Ved elektrifisering vil dermed enhver elektrisk utrustning og tilhørende bygningsteknisk konstruksjon for omforming og overføring av elektrisk energi, nødvendig for å forsyne petroleumsinnretninger med kraft fra land, være omfattet av energilovens virkeområde, jf. §§ 1-1 første ledd jf. 1-3 første ledd – men altså kun ut til grunnlinjen.⁸⁹

2.4.2 Anleggskonsesjonen og netteiers tilknytningsplikt for forbruk

I det følgende skal vi se på forholdet mellom anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1 og netteiers tilknytnings- og investeringsplikt for forbruk etter enl. § 3-4. Dette har særskilt betydning ved tilknytning av store forbruksenheter til kraftnettet, slik en petroleumsinnretning vil være.

⁸⁶ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 6 og 7.

⁸⁷ Se Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven) §§ 1 til 3 for legaldefinisjoner på begrepene som benyttes her. Denne loven bygger på definisjonene i FNs havrettskonvensjon 10. desember 1982 (UNCLOS), som også uttrykker folkerettslig sedvanerett, jf. Ot.prp. nr. 35 (2002-2003) s. 7.

⁸⁸ Se *Energiloven* (2011) s. 19.

⁸⁹ For fullstendighetens skyld skal plan- og bygningsloven (heretter «pbl.») nevnes i denne sammenheng. Etter enl. § 3-1 tredje ledd gjelder pbl. § 1-3 annet ledd anlegg for «overføring eller omforming av elektrisk energi», altså anlegg nødvendige for elektrifisering. Imidlertid gjelder kun pbl. kapitlene 2 og 14 for slike anlegg, jf. pbl. § 1-3 annet ledd. Kapittel 2 inneholder lovbestemmelser om kartgrunnlag og stadfestet informasjon og kapittel 14 inneholder bestemmelser om konsekvensutredning av tiltak etter *annet lovverk*. Disse reglene behandles derfor ikke. Se nærmere om dette i *Energiloven* (2011) s. 63-66 og *PUD/PAD-veilederen* (2010) s. 29.

Dersom netteier får (midlertidig) fritak fra tilknytningsplikten for forbruk, vil dette innebære at petroleumsfeltet ikke vil få adgang til den nødvendige kraft for å drive operasjonene på feltet. Det er foreløpig sparsomt med konsesjonspraksis, men de få sakene som eksisterer tyder på at forholdet mellom bestemmelsene fortsatt er noe uavklart.

Først skal vi kort presentere anleggskonsesjonsbestemmelsen etter enl. § 3-1, deretter regelen om netteiers tilknytnings- og investeringsplikt for forbruk etter enl. § 3-4, herunder regelen om fritak fra tilknytnings- og investeringsplikten i § 3-4 tredje ledd. Til slutt vil vi benytte konsesjonspraksis for å vise hvordan bestemmelsene praktiseres, og vurdere forholdet mellom anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 og netteiers tilknytnings- og investeringsplikt for forbruk etter enl. § 3-4 første og tredje ledd.

«Anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon», jf. enl. § 3-1 første ledd.⁹⁰ I forarbeidene har departementet eksemplifisert slike anlegg til «bestemte anlegg som kan bestå av generatorer, transformatorer, skinner, ledninger, koplingsanlegg m.v.»⁹¹ Videre vil «tilhørende bygningstekniske konstruksjoner» være omfattet av konsesjonen, jf. enl. § 1-3 første ledd.⁹² Anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 er nødvendig for anlegg som knytter forbruket på sokkelen til nettet på land (heretter omtalt «forbruksanlegg»). For å legge til rette for elektrifisering, vil det være nødvendig med anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 for overføringskabler, herunder jord- og sjøkabelforbindelse fra tilknytningspunktet på land til innretningen på feltet, transformatorstasjoner, og nødvendige bygg som inneholder likeretteranlegg, høyspenningsapparat-anlegg, mv. ved tilknytningspunktet på land.⁹³

⁹⁰ Etter enl. § 2-2 er departementet, det vil si Olje- og energidepartementet, konsesjonsmyndighet. Flere av beslutningene etter loven er imidlertid delegert til NVE i medhold av delegasjonsvedtak 7. desember 2012. En nødvendig presisering er at konsesjonsplikten ikke gjelder for elektriske anlegg under spenningsnivåer som følger av energilovforskriften § 3-1; forbruksanlegg knyttet til elektrifisering av et petroleumsfelt overstiger klart disse grensene.

⁹¹ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 88.

⁹² Se *Energiloven* (2011) s. 56-57 med videre henvisninger for en nærmere redegjørelse.

⁹³ Se OEDs vedtak 13. september 2011 og NVEs vedtak 3. september 2012.

Konsesjon gis bare dersom omsøkt anlegg er til større nytte enn ulempe for samfunnet. Dette vilkåret følger ikke av § 3-1, men av formålsbestemmelsen i § 1-2 («samfunnsmessig rasjonell»)⁹⁴ Det kan knyttes vilkår til anleggskonsesjonen etter enl. § 3-5, blant annet for å ivareta hensynet til forsyningssikkerheten mv.⁹⁵

Energiloven § 3-4 om nettselskapenes tilknytnings- og investeringsplikt for produksjon og forbruk ble vedtatt i 2009 og trådte i kraft 1. januar 2010. Bestemmelsens lyder slik:⁹⁶

«Alle som innehar konsesjoner for nettanlegg etter dette kapittel, har plikt til å tilknytte nye anlegg for produksjon av elektrisk energi og nye anlegg for uttak av elektrisk energi som ikke omfattes av § 3-3, og om nødvendig investere i nettanlegg. Den sammeplikten gjelder ved produksjons- og forbruksøkninger som medfører behov for investeringer i nett. Plikten til å foreta nødvendige investeringer i nettanlegg etter denne bestemmelsen gjelder alle konsesjonærer der tilknytningen utløser et investeringsbehov.

Departementet kan gi unntak fra tilknytnings- og

⁹⁴ Se Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 25 samt Meld. St. 14 (2011-2012) s. 96, hvor det fremgår at ved konsesjonsbehandlingen etter enl. § 3-1 «skal alle fordeler og ulemper ved tiltaket veies mot hverandre, og kun prosjekter som totalt sett vurderes som samfunnsmessig rasjonelle gis konsesjon». Anleggskonsesjonene vist til nedenfor anvender denne normen som utgangspunkt for vurderingene. Samfunnsmessig rasjonelt betyr i utgangspunktet det samme som *samfunnsøkonomisk lønnsomt*, se Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 25: «Med samfunnsmessig rasjonelt og samfunnsøkonomisk lønnsomt legger man til grunn det samme. Det betyr at en må vurdere både de kostnads- og nytteelementer som kan verdsettes i kroner og de elementer som i dag ikke kan verdsettes på en effektiv og allment akseptert måte. For mange produksjonsprosjekter er det de virkningene som ikke kan verdsettes, særlig miljøvirkninger, som varierer mest fra sak til sak og er avgjørende for utfallet av konsesjonsbehandlingen. Disse må beskrives og vurderes kvalitativt.» Se også *Energiloven* (2011) s. 83.

⁹⁵ I energilovforskriften § 3-5 følger en del standardplikter knyttet til drift og vedlikehold mv. av elektriske anlegg. Nedenfor i punkt 2.5 skal vi vurdere vilkår som innebærer at rettighetshaverne får lavere prioritet enn andre forbrukere («B-kunde»-vilkår) i forbindelse med vanskelige driftssituasjoner og ved større driftsforstyrrelser (systemvernsregler).

⁹⁶ Annet ledd gjelder unntak fra nettselskapets tilknytnings- og investeringsplikt for produksjonsanlegg, som isolert sett faller utenfor vårt tema.

investeringsplikten for produksjon, dersom tiltaket ikke er samfunnsmessig rasjonelt.

Departementet kan i ekstraordinære tilfeller gi unntak fra tilknytnings- og investeringsplikten for forbruk.»

Utgangspunktet etter denne bestemmelsen er at netteier har plikt til å tilknytte nye uttaksanlegg for elektrisk energi, og om nødvendig investere i nettanlegg. Den samme plikten gjelder også for økt uttak i allerede tilknyttede anlegg.⁹⁷

Et grunnleggende trekk ved selve kraftsystemet, som enl. § 3-4 må forstås i lys av, er at det alltid skal være balanse mellom kraften som sendes inn på overføringsnettet (krafttilgangen) og kraften som blir tatt ut (forbruket).⁹⁸ Lovgivers hensikt var nettopp å sikre en bedret koordinering mellom nett, produksjon og forbruk, slik at investeringer i kraftnettet følger naturlig av produksjonsprosjekter eller forbruksetableringer.⁹⁹

Tilknytnings- og investeringsplikten etter enl. § 3-4 første ledd gjelder på forbrukssiden for regional- og sentralnettet. Dette følger av første ledd, som unntar anlegg som omfattes av enl. § 3-3, det vil si uttaksanlegg tilkoblet distribusjonsnettet.¹⁰⁰

Plikten etter enl. § 3-4 vil i praksis gjelde for «selskaper med anleggs-konsesjoner for regionalnettsledninger og for Statnett som

⁹⁷ Kostnadsfordelingen mellom aktørene er et komplisert tema. Investeringsplikten betyr ikke at for eksempel Statnett står for samtlige kostnader forbundet med nettforsterkninger av sentralnettet. Anleggsbidrag er regulert i kontrollforskriften § 17-5. I tillegg følger regler om inntektsrammer for nettselskapers inntekter. Det ville føre for langt for oss å fremstille disse reglene i detalj. Det vises til *Energiloven* (2011). s. 72, 82 og 117 flg. Se også <http://www.nve.no/no/Kraftmarked/Tilknytning/Anleggsbidrag/>. Anleggsbidrag er imidlertid en del av det fulle bildet for å angi kostnadsforskjellen mellom kraft fra land-alternativet og gassturbiner, se punkt 5.3.4.

⁹⁸ Jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 20.

⁹⁹ Jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 43.

¹⁰⁰ Se Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 43. Områdekonsesjonæren etter enl. § 3-2 har leveringsplikt etter § 3-3. Disse reglene gjelder på det tredje nettnivået – lokalnettet (distribusjonsnettet) med leveranse av strøm til samtlige abonnenter innenfor området.

sentralnettseier».¹⁰¹ Tilknytningsplikten for forbruk på regional- og sentralnettet var ikke tidligere lovfestet, slik at § 3-4 gjør det klart at netteier nå har en tilknytningsplikt for forbruksanlegg på alle nettnivå.¹⁰² Dette utgangspunktet skulle tilsi at petroleumsindustrien sikres kraft fra land.

Unntak fra tilknytningsplikten kan imidlertid innvilges av departementet i «ekstraordinære tilfeller», jf. § 3-4 tredje ledd. Under merknadene til bestemmelsen fremholder departementet at en slik dispensasjon er ment å være en «sikkerhetsventil som kan komme til anvendelse i helt spesielle situasjoner, når det gjelder for eksempel kraftsystemet eller kraftbalansen regionalt eller nasjonalt».¹⁰³ Dette kan også sies slik at unntak kan gis dersom forbruksøkningen vil være «ekstremt krevende for kraftsystemet, med hensyn til kostnader og tid eller kraftbalansen regionalt eller nasjonalt».¹⁰⁴ Uttalelsene i forarbeidene innebærer at bestemmelsen i utgangspunktet må forstås dithen at departementet ikke er gitt stor skjønnsfrihet, og bestemmelsen må anses som en forholdsvis snever unntaksregel.¹⁰⁵

Unntaksregelen etter enl. § 3-4 gjør det viktig at konsekvensene for kraftsystemet vurderes ved saksbehandlingen som ligger til grunn for PUD-godkjennelser (eventuelt PAD-tillatelse) etter petrl. § 4-2 når en stor forbruksenhet, som et petroleumfelt, skal kobles til nettet på land.¹⁰⁶

¹⁰¹ Jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 37. For ordens skyld presiseres det at det ikke *kun* er Statnett SF som er netteier på sentralnettet, se nærmere *Fakta 2013: Energi- og vannressurser i Norge* s. 19-21. Se også *Energiloven* (2011) s. 82.

¹⁰² Jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 44.

¹⁰³ Jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 44.

¹⁰⁴ Jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 7.

¹⁰⁵ Et særskilt spørsmål er om domstolene kan prøve myndighetenes anvendelse av bestemmelsen. Provingssadgangen avgjøres prinsipielt av en tolkning av bestemmelsen, jf. dommen inntatt i Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40. Etter vår mening taler ordlyden og forarbeidene for at det ikke er tale om en *sammensmelting* med «kan»-skjønn, slik resultatet var i den nevnte dommen (der lovteksten var «særlige grunner»). I avsnittet fra forarbeidene legges det klart en terskel for når det foreligger hjemmel for å dispensere fra tilknytningsplikten for forbruk. Subsumsjonsskjønnet/rettsanvendelses-skjønnet vil antagelig domstolene likevel være varsomme med å prøve dersom en sluttbruker skulle gå til ugyldighetssøksmål mot en innvilget dispensasjonssøknad for nettselskapet.

¹⁰⁶ Se Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 37.

På denne måten sikres også en bedre samordning mellom ulike konsekvensjoner og konsesjonsmyndigheter.¹⁰⁷ NVE spiller av denne grunn en sentral rolle i høringsrunden for PUD/PAD-vedtakene.¹⁰⁸

Anvendt på elektrifisering av sokkelen legger energiloven opp til at rettighetshaverne som hovedregel får anleggskonsesjon for forbruksanleggene etter enl. § 3-1 første ledd og kan kreve tilknytning til nettet etter enl. § 3-4 første ledd, uten at netteier får fritak fra tilknytningsplikten. Forholdet mellom disse to bestemmelsene kommer imidlertid på spissen dersom netteier søker om (midlertidig) fritak fra tilknytnings- og investeringsplikten for forbruk etter enl. § 3-4 tredje ledd i forbindelse med søknad om anleggskonsesjon for forbruksanlegg etter enl. § 3-1.

Dersom anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 først er gitt, fordi tiltaket anses samfunnsmessig rasjonelt, jf. enl. § 1-2, blir spørsmålet om netteier kan høres med at det foreligger «ekstraordinære tilfeller» som kan begrunne unntak fra tilknytnings- og investeringsplikten for forbruk etter enl. § 3-4 tredje ledd. Det kan ved første øyekast virke som om tildeling av anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 første ledd – der sentrale hensyn knyttet til kraftnettet blir vurdert – fratar regelen i enl. § 3-4 tredje ledd selvstendig betydning ved elektrifisering av sokkelen. Foreliggende konsesjonspraksis kan tyde på det:

Statoil ble den 13. september 2011 tildelt anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 første ledd for nødvendige anlegg i forbindelse med *økt behov* for uttak av kraft fra landnettet til Troll A-feltet.¹⁰⁹ Statnett søkte i den forbindelse om tidsbegrenset fritak fra tilknytnings- og investeringsplikten etter enl. § 3-4 tredje ledd.¹¹⁰ Departementet behandlet søknadene samlet, og ga Statoil anleggskonsesjon samtidig som Statnetts søknad om unntak

¹⁰⁷ I Meld. St. 14 (2011-2012) s. 40 forutsettes det at elektrifisering av sokkelen «ikke går på bekostning av forsyningsikkerheten i kraftsystemet regionalt eller nasjonalt».

¹⁰⁸ Jf. *PUD/PAD-veilederen* (2010) s. 15 og Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 37. Se nærmere nedenfor under punkt 2.6 om samordningen mellom anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 og PUD-godkjenning etter petrl. § 4-2.

¹⁰⁹ Jf. OEDs vedtak 13. september 2011, omtalt i Meld. St. 14 (2011-2012) s. 39-40.

¹¹⁰ Statnett så behovet for å ivareta forsyningsikkerheten, og søkte derfor om tidsbegrenset unntak. Begrunnelsen var at «kraftledningene Sima-Samnanger, Mongstad-Kollsnes og Modalen-Mongstad må være på plass før Troll A-plattformen kan forsynes ytterligere med elektrisitet fra land», jf. OEDs vedtak 13. september 2011 s. 10.

fra tilknytningsplikten ble avslått. I avslagsvedtaket viser departementet til begrunnelsen i vedtaket om anleggskonsesjon tildelt Statoil.¹¹¹ Hensynet til forsynings sikkerheten ble grundig behandlet, men i den konkrete vurderingen av samfunnsmessig rasjonalitet etter enl. § 3-1, ble dette hensynet likevel ikke tillagt avgjørende vekt – og konsesjon ble tildelt.¹¹²

Ved slik samordnet behandling av anleggskonsesjonen og søknad om fritak fra netteiers tilknytningsplikt, blir saken drøftet på bredest mulig grunnlag, og de avgjørelser som fattes vil sannsynligvis ikke stå i motstrid til hverandre. På den annen side er vurderingstemaet etter enl. § 3-1 første ledd – om tiltaket er samfunnsmessig rasjonelt (jf. enl. § 1-2) – langt mer skjønnspreget og «altomfattende» i sin natur enn vurderingen etter enl. § 3-4 tredje ledd, hvor hensynet til kraftbalansen er avgjørende («ekstraordinære tilfeller»).

Energiloven § 3-1, i lys av enl. § 1-2, angir et bredt vurderingstema, hvor det er adgang til å legge betydelig og avgjørende vekt på hensynet til kraftbalansen. Enl. § 3-4 tredje ledd, som setter vilkår om «ekstraordinære tilfeller» for at netteier innvilges fritak fra tilknytningsplikten, viser til et *strengere og snevrere* vurderingstema. Regjeringen har uttalt at enl. § 3-4 tredje ledd sikrer at «forbruk bare i ekstraordinære tilfeller kan nektes nettilknytning».¹¹³ Forholdet mellom disse to bestemmelsene kan derfor problematiseres nærmere.

Problemstillingen blir etter dette om forbruket fra *samfunnsmessige rasjonelle* forbruksanlegg, som krever anleggskonsesjon etter enl. § 3-1, jf., § 1-2, samtidig kan utgjøre et «ekstraordinært tilfelle» – slik at netteier

¹¹¹ Jf. OEDs avslagsvedtak 13. september 2011.

¹¹² «Departementet har vurdert Statnetts søknad om dispensasjon fra tilknytningsplikt for Troll A-plattformen og Statoils konsesjonssøknad i sammenheng. Departementet understreker viktigheten av ikke å forringe forsynings sikkerheten i Bergensregionen. På nåværende tidspunkt er det ikke systemteknisk forsvarlig å tilknytte ytterligere forbruk på alminnelige vilkår i dette området før de nødvendige nettforsterkningene er gjennomført. Pålegges det nødvendige vilkår (systemvern og manuellutkobling), vil det imidlertid være forsvarlig å tilknytte Troll A som en midlertidig løsning frem til de nødvendige forsterkninger i nettet er gjennomført», jf. OEDs vedtak 13. september 2011 s. 11. Se om de nevnte vilkår nedenfor under punkt 2.5.

¹¹³ Jf. Meld. St. 14 (2011-2012) s. 66.

får innvilget fritak fra tilknytningsplikten etter § 3-4 tredje ledd.

Ser vi hen til fritaksbestemmelsen for *produksjonsenheter*, foreligger ikke samme tolkningsutfordring. Her kan netteier gis unntak fra tilknytnings- og investeringsplikten når tiltaket ikke anses «samfunnsmessig rasjonelt», jf. enl. § 3-4 annet ledd.

I formålsbestemmelsen i enl. § 1-2 er også *bruk* av kraft fremhevet. Leses formålsbestemmelsen i § 1-2 isolert, synes lovens formål å være at kun *rasjonelle* forbruksanlegg skal sikres netttadgang og tilknytning til nettet. Dette medfører en mangel på sammenheng mellom reglene for større forbruksenheter når enl. § 3-4 tredje ledd bygger på en *annen terskel* for så vidt gjelder tilknytningen til sentral- og regionalnettet.

En forklaring på dette er at en god del sluttbruker *ikke* vil trenge anleggskonsesjon etter enl. § 3-1, noe som gjør at den eneste hjemmelen for netttadgang for disse forbrukerkundene vil være tilknytningsbestemmelsen etter enl. § 3-4 første ledd – og at slikt forbruk fremstår som rasjonelt fra lovgivers ståsted. I forarbeidene er dette fremhevet i den forstand at «forbruksanlegg som for eksempel motorer, elektrokjeler og industriovner med tilhørende transformatorer» ikke er underlagt konsesjonskrav etter § 3-1 første ledd.¹¹⁴ Disse tilfellene skal falle utenfor det å *bygge, eie eller drive* overføringsanlegg, jf. § 3-1 første ledd. Det vil si at anlegg som kun er knyttet til forbruk av elektrisk kraft hos sluttbruker ikke omfattes av enl. § 3-1.¹¹⁵ For disse sluttbrukerne utgjør enl. § 3-4 tredje ledd den eneste skranken for nettilknytning, når tvingende grunner gjør det driftsmessig uforsvarlig med den aktuelle forbruksøkningen.

For elektrifisering av sokkelen, eksemplifisert ved Troll A ovenfor, er vi innenfor de forbruksenheter som fordrer anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 første ledd. I tillegg er det nødvendig at netteier ikke innvilges fritak fra tilknytningsplikten for forbruk etter enl. § 3-4 tredje ledd for at adgang til kraftnettet er sikret fullt ut. Det er i disse tilfellene det oppstår en viss *spenning* mellom enl. §§ 3-1, jf. 1-2 på den ene siden og § 3-4 tredje ledd på den annen.

Dersom enl. §§ 3-1, jf. 1-2 (samfunnsmessig rasjonell bruk) tolkes i

¹¹⁴ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 87.

¹¹⁵ Jf. *Energiloven* (2011) s. 57.

lys av enl. § 3-4 tredje ledd, kan det hevdes at det skal mer til for å avslå søknad om anleggskonsesjon for forbruksanlegg som er underlagt konsesjonskrav etter enl. § 3-1 første ledd. Med andre ord skal det for slike anlegg *mer til* for at anleggene anses som samfunnsmessig *irrasjonelle* enn det som vil gjelde for produksjonsanlegg etter enl. § 3-4 første og annet ledd. Lovgiver kan her sies å ha tatt standpunkt til vurderingen av samfunnsmessig rasjonalitet, slik at forbruksanlegg alltid vil være samfunnsmessig rasjonelle, med mindre det foreligger «ekstraordinære tilfelle».¹¹⁶

Legger vi til grunn en slik forståelse, vil det være vanskelig å tenke seg at forbruksanlegg knyttet til elektrifisering av sokkelen nektes anleggskonsesjon og tilknytning til sentral- eller regionalnettet.¹¹⁷ Det mest naturlige, som Troll A er et eksempel på, er at anleggskonsesjon etter § 3-1 og nettselskapets begjæring om fritak fra tilknytningsplikten for *forbruk* etter § 3-4 tredje ledd behandles samlet. Da unngår man situasjoner hvor anlegg for uttak av elektrisk energi ikke tilknyttes nettet til tross for at oljeselskapene har fått anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 første ledd. Det er lite trolig at det gis anleggskonsesjon for forbruksanleggene etter enl. § 3-1 første ledd, mens Statnett som sentralnetteeier får (lang) varig fritak fra tilknytnings- og investeringsplikten som følge av økt uttak av elektrisk energi etter enl. § 3-4 tredje ledd.

I praksis gjør enl. § 3-4 tredje ledd det trolig kun mulig å *utsette* tilknytningen i svært anstrengende driftsperioder, til tross for at oljeselskapene får anleggskonsesjon for forbruksanleggene etter enl. § 3-1 første ledd. Det minnes om at forarbeidene fremholder at regelen er ment som en «sikkerhetsventil» der driftsutfordringer knyttet til kraftbalansen gjør unntak tvingende nødvendig. Til tross for at forsyningsikkerhetshensyn vektlegges etter enl. § 3-1 første ledd, jf. § 1-2 («samfunnsmessig rasjonell»), vil en *utsatt* tilknytnings- og investeringsplikt ikke fremstå som uaktuelt

¹¹⁶ Sml. Ramm Bjerke (2013) s. 116-117. Hun antyder at lovverket kan klargjøres på dette punkt.

¹¹⁷ Noe som kanskje illustreres av at Statnett ikke søkte om unntak fra tilknytningsplikten ved Total E&Ps søknad om anleggskonsesjon for Martin Linge-utbyggingen, jf. NVEs vedtak 3. september 2012. Her ble de såkalte «B-kunde»-vilkårene, behandlet under punkt 2.5, ansett som tilstrekkelige for å ivareta driftssikkerheten i nettet.

når anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 er gitt for det samme tiltaket. Ved svært anstrengende driftssituasjoner kan man altså se for seg at konsesjon for forbruksanleggene etter enl. § 3-1 første ledd anses som *samfunnsmessig rasjonelt*, og at netteieren likevel får utsettelse av tilknytnings- og investeringsplikten etter § enl. § 3-4 første ledd, jf. tredje ledd.

Det var nettopp dette (utsettelse) Statnett søkte om da Troll A-feltet skulle ha *økt forbruk* av elektrisk energi. En slik *utsatt tilknytning* kunne ha vært ansett nødvendig for å sikre en driftsmessig forsvarlig kraftsituasjon inntil nye overføringslinjer var på plass slik at nettet ble tilstrekkelig robust for en stor forbruksøkning.¹¹⁸

Foreliggende konsesjonspraksis tyder imidlertid på at en utsatt tilknytningsplikt ikke er særlig aktuelt for så vidt angår elektrifisering av sokkelen. Hensynet til forsyningssikkerhet blir ivaretatt av de spesifikke vilkårene som er satt til anleggskonsesjonene for større uttakskunder som sikrer nødvendig forsyningssikkerhet. Dette gjelder vilkår om systemvern og utkobling i vanskelige driftssituasjoner og ved større driftsforstyrrelser etter enl. §§ 3-1, jf. 3-5, jf. behandlingen av disse nedenfor under punkt 2.5. Disse særskilte vilkårene fremstår som et *kompromiss* slik at oljeselskapene får konsesjon og blir tilknyttet sentralnettet for forbruket. Samtidig sikres driftskoordineringen ved å sette tyngende vilkår til anleggskonsesjonen som gjør det mulig å opprettholde kraftbalansen i nettet. Tilkoblingen av anleggene blir da ansett som driftsmessig forsvarlig og vil ikke true kraftbalansen.¹¹⁹

2.4.3 Kort om EØS-rettens krav til nettdagang og tilknytning for uttakskunder

I dette avsnittet skal vi kort vurdere hvordan reglene om unntak fra

¹¹⁸ «Statnett viser til at de tre kraftledningene Sima-Samnanger, Mongstad-Kollsnes og Modalen-Mongstad må være på plass før Troll A-plattformen kan forsynes ytterligere med elektrisitet fra land. Statnett ba i høringsuttalelsen til NVE om at det ble stilt vilkår om at tilknytningen av Troll A-plattformen ikke kunne tilknyttes nettet før de tre nye forbindelsene er på plass. Statnett peker på at det i motsatt fall vil forsyningssikkerheten i regionen bli ytterligere svekket», jf. OEDs vedtak 13. september 2011 s. 10.

¹¹⁹ Se Meld. St. 14 (2011-2012) s. 38-40.

netteiers tilknytnings- og investeringsplikt for forbruk forholder seg til EØS-retten.

Elektrisitetsdirektivet (Eldirektiv II) regulerer i art. 20 tredjeparters rett til nettagang.¹²⁰ Direktivet art. 20 nr. 1 og nr. 2 gjelder adgangen til overførings- og distribusjonsnett. Bestemmelsen i art. 20 nr. 1 fastsetter det grunnleggende utgangspunktet: Tredjeparter, herunder kunder, har rett til nettagang både for produksjon og forbruk.¹²¹

Det er imidlertid uklart i hvilken utstrekning bestemmelsen i art. 20 nr. 1 gir forbrukere rett til fysisk tilknytning til nettet.¹²² I sak C-239/07 ble bestemmelsen vurdert av EU-domstolen (prejudisiell avgjørelse); saken gjaldt tredjeparters rett til valg av *nettnivå* (transmisjons- eller distribusjonsnett).¹²³ EU-domstolen har tolket bestemmelsen slik at

«begrepet nettagang består i retten til at benytte elektrisitetssystemer, og at begrepet tilslutning svarer til den fysiske tilslutning til nettet. Direktivets artikkel 20 presiserer alene medlemsstaternes forpliktelse for så vidt angår adgangen til systemene og ikke tilslutningen hertil».¹²⁴

Hvilken rett til fysisk tilknytning for nye kunder som følger av domstolens tolkning av art. 20 nr. 1 er vanskelig å si med sikkerhet. Dette er likevel ikke avgjørende, ettersom art. 20 nr. 2 åpner for at nettselskapet kan «nægdte adgang, hvis systemet ikke har den nødvendige kapasitet. Avslaget skal begrundes behørigt [...]». Så lenge netteier får fritak fra tilknytningsplikten for forbruk etter enl. § 3-4 tredje ledd, og dette er begrunnet i manglende kapasitet, vil nektelsen være i tråd med EØS-retten.

¹²⁰ EP/Rdir 2003/54 EF. Direktivet skal erstattes av Eldirektiv III, EP/Rdir 2009/72 EF, men det er uklart når dette skjer.

¹²¹ Med tredjeparter skal også forstås kunder, jf. sak C-239/07 Julius Sabatauskas m.fl. premiss 44.

¹²² Sml. Ramm Bjerke (2013) s. 65.

¹²³ Dommen behandlet ikke eksplisitt spørsmålet om fysisk tilknytning av nye kunder til nettet ettersom saken gjaldt tredjepartens (kundens) rett til valg av *nettnivå*. Dommen slår klart fast at direktivets bestemmelse ikke gir kunden denne valgetten.

¹²⁴ Jf. sak C-239/07 Julius Sabatauskas m.fl. premiss 42.

Ettersom Eldirektiv II art. 20 ikke oppstiller noen *investeringsplikt* for netteier når han ikke innehar den nødvendige nettkapasitet, må den snevre unntaksregelen etter enl. § 3-4 tredje ledd, sammenholdt med netteiers investeringsplikt, antas å gå lenger i å sikre adgang og tilknytning til nettet enn Eldirektiv II art. 20 nr. 1 krever.¹²⁵ Dette gjelder i alle fall når fritak fra tilknytningsplikten er begrunnet i manglende nettkapasitet, jf. direktivet art. 20 nr. 2.¹²⁶

Unntaksadgangen i § 3-4 tredje ledd er dermed ikke i strid med kravene til tredjepartsadgang etter Eldirektiv II.

2.5 «B-kunde»-vilkår etter energiloven § 3-5

2.5.1 Presisering av problemstillingen

Petroleumsfelt er storforbrukere av kraft og vil representere voldsomme byks i det samlede forbruket, som kan gjøre at forbruksøkningen går raskere enn tiden som trengs for å øke overføringskapasiteten i nettet.¹²⁷ Dette er bakgrunnen for at det er knyttet strenge systemverns- og utkoblingsvilkår til anleggskonsesjonene for forbruksanleggene til Martin Linge og Troll A.¹²⁸ Hensikten bak vilkårene er å ivareta forsyningssik-

¹²⁵ EFTAs overvåkningsorgan ESA har i brev 1. juli 2011 til OED reist spørsmål om energiloven § 3-4 med tilhørende forskrift gjennomfører Eldirektiv II (EP/Rdir 2003/54 EF) på riktig måte. ESAs henvendelse gjaldt i første rekke adgang for produsenter, ikke forbruk, men at direktivet også gjelder sluttbrukeres nettilgang er slått fast i sak C-239/2007 Julius Sabatauskas m.fl. premiss 44. OED besvarte henvendelsen i svarbrev 21. november 2011. Her konkluderes det med at direktivet er riktig gjennomført. Vilket om «ekstraordinære tilfeller» er ikke problematisert av ESA selv om en slik vid formulering hvor innholdet nærmere klargjøres i forarbeidene til bestemmelsen kan være i strid med det klarhetskrav som ofte stilles etter fellesskapsretten, se nærmere om dette i *EØS-rett* (2011) s. 51.

¹²⁶ Direktivet art. 3 gir en videre adgang til å begrense tredjepartsadgangen for å sikre forsynings sikkerhet, og enkelte andre hensyn, jf. art. 20. nr. 2 annet punktum. Også dette viser at intern, norsk rett sikrer nettagang i større grad enn minimumskravene etter direktivet.

¹²⁷ Jf. Meld St. 14 (2011-2012) s. 39.

¹²⁸ Se nærmere begrunnelsen for vilkårene knyttet til anleggskonsesjonen for Troll A i OEDs vedtak 13. september 2011 s. 2 flg., jf. også Meld St. 14 (2011-2012) s. 40 og NVEs innstilling 31. januar 2011 s. 18. Se også utdrag fra vedtakene i note 110, 112 og 118.

kerheten frem til nettet er robust nok til å tåle forbruksøkningen petroleumsfeltene medfører. Vilkårene omtales som «B-kunde»-vilkår i det følgende.

I vanskelige driftssituasjoner kan systemansvarlig foreta større inngrep overfor produsenter og forbrukere.¹²⁹ Dette kan gjelde manuell utkobling av anlegg for en nærmere angitt periode inntil det oppnås balanse i nettet mellom produksjon og forbruk. Vi kommer tilbake til disse delene av driftskoordineringen som i hovedsak reguleres av systemansvarsforskriften (heretter «FoS») § 13.

Et systemvern innebærer installasjon og drift av utstyr for automatiske inngrep i kraftsystemet for å unngå sammenbrudd eller for å øke overføringsgrenser i regional- og sentralnettet.¹³⁰ Dette forholdet reguleres av FoS § 21.

Statnett har som systemansvarlig betydelig adgang i FoS til å utøve myndighet for å ivareta en rasjonell energiforsyning.¹³¹ Systemansvarlig skal sørge for momentan balanse mellom produksjon og forbruk (sikre frekvenskvalitet), se enl. § 6-1 annet ledd.¹³² Den systemansvarlige oppnår momentan balanse gjennom å koordinere disposisjonene til alle aktørene i kraftsystemet, det vil si alle som eier eller driver produksjon eller nett, omsettere, sluttbrukere, samt organisert markedsplass; dette omtales samlet som *driftskoordinering*.¹³³ Som systemansvarlig skal Statnett velge de virkemidler og løsninger som samlet sett gir de laveste kostnader for samfunnet.¹³⁴

¹²⁹ Jf. *Vassdrags- og energirett* (2002) s. 684.

¹³⁰ Jf. systemansvarsforskriften (FoS) § 21 første ledd. Overføringsgrense vil si «maksimalt tillatt overført aktiv effekt i overføringssnitt eller på en enkelt overføringslinje», jf. FoS § 3 første ledd bokstav e.

¹³¹ Konesjon sist fornyet 1. januar 2013, se <http://www.nve.no/no/Energi/Kraftsystemet/Systemansvar/>. Se energilovforskriften § 6-1. Se også Eldirektiv II (EP/Rdir 2003/54 EF) art. 4 om krav til overvåking av forsyningsikkerheten (sml. Eldirektiv III, EP/Rdir 2009/72 EF, art. 4), se også EP/Rdir 2005/89/EF (Forsyningsikkerhetsdirektivet) art. 7.

¹³² Dersom Statnett går ut over sin kompetanse som systemansvarlig, er utgangspunktet likevel at aktørene må rette seg etter instruksene (lydighetsplikt), se enl. § 6-1 tredje ledd og FoS § 26 første ledd, se Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) s. 42 og 58.

¹³³ Jf. *Vassdrags- og energirett* (2002) s. 676.

¹³⁴ Sml. FoS § 1 («samfunnsmessig rasjonell»), se *Vassdrags- og energirett* (2002) s. 676.

På denne bakgrunn går vi over til å se på «B-kunde»-vilkårene. For Martin Linge-feltet lyder vilkårene for anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1 første ledd, jf. vilkårshjemmelen i § 3-5 slik:

«De konsesjonsgitte anleggene skal omfattes av et *systemvern med belastningsfrakobling på Kollsnes for å redusere konsekvensen av eventuelle feil i nettet eller vanskelige driftssituasjoner*, jf. forskrift nr. 448 av 7. mai 2002 om systemansvaret i kraftsystemet §§ 13 og 21. Martin Linge-plattformen vil i perioden **tilkobles ovennevnte systemvern med prioritet etter kunder med ordinære tilknytningsvilkår**, med et volum tilsvarende forbruket til Martin Linge.

I tillegg skal forbruket fra anleggene kunne **kobles ut for å kunne avlast nettet som følge av akutt eller forventet knapphet på overføringskapasitet**.

I situasjoner som beskrevet ovenfor vil Martin Linge **ha lavere prioritet enn kunder med ordinære vilkår**.

Dersom nettsituasjonen krever det, vil utkobling kunne skje **momentant og uten varslings tid**. Utkoblingstid er **begrenset til nødvendig tid** for å gjenopprette *normal forsyningsikkerhet* i nettet.

Eventuell utkobling av Martin Linge skal i perioden skje **uten kompensasjon fra nettselskap eller systemansvarlig**.» (vår kursivering og utheving)¹³⁵

Først skal vi kort gjennomgå enkelte rettslige utgangspunkt knyttet til vilkårshjemmelen i enl. § 3-5. Deretter skal vi vurdere konsesjonsvilkårene i lys av systemansvarsforskriften ettersom denne forskriften ellers gjelder tvangsmessig utkobling av anlegg samt etablering av systemvern. Denne vurderingen består av en undersøkelse av hvordan vilkårene, som

¹³⁵ Jf. NVEs vedtak 3. september. 2012. Disse vilkårene er foranlediget av nettsituasjonen for forsyning av Bergensområdet og Kollsnes (innenfor Bergenssnittet) som ikke er tilfredsstillende. Liknende vilkår er gitt i OEDs vedtak 13. september 2011 for Troll A-feltet. Martin Linge-vilkårene bygger på anleggskonsesjonen til grunn for Troll A-feltet.

ved første øyekast fremstår som svært inngripende, forholder seg til regler i FoS som gir systemansvarlig kompetanse til å foreta driftskoordinering etter FoS §§ 13 og 21. «B-kunde»-vilkårene viser direkte til disse to forskriftsbestemmelsene, jf. vilkårsteksten over.

2.5.2 «B-kunde»-vilkårene etter enl. § 3-5

En utfordring ved begge anleggskonsesjonene vi har til behandling med systemvernsvilkår, er at det ikke angis hvilket ledd og nummer i enl. § 3-5 de ulike vilkårene er hjemlet i. Et første spørsmål er dermed hva som er *rett hjemmel* for «B-kunde»-vilkårene.

Energiloven § 3-5 er bygget opp med tiltaksorienterte vilkårshjemler i første ledd nr. 1 til nr. 5, som suppleres av en generell, formålsrettet vilkårshjemmel i annet ledd. Grunnen til at det har betydning om «B-kunde»-vilkårene plasseres under en tiltaksorientert vilkårshjemmel, jf. enl. § 3-5 første ledd nr. 1 til 5, er at det skal mer til for å konstatere at et vilkår går ut over vilkårskompetansen som uforholdsmessig tyngende når lovgiver har stilt opp spesifiserte kriterier. Det kan sies slik at lovgiver delvis har tatt standpunkt til forholdsmessigheten av en gruppe vilkår.¹³⁶

For de spesifikke vilkårsalternativene etter enl. § 3-5 første ledd nr. 1 til 5, er det kun første ledd nr. 1 som kan tenkes anvendt som hjemmel for «B-kunde»-vilkårene. Enl. § 3-5 første ledd nr. 1 åpner for å sette vilkår til anleggskonsesjonen «av hensyn til etterspørsel av elektrisk energi og til en rasjonell energiforsyning». «B-kunde»-vilkårene er satt for å sikre balansen mellom produksjon og forbruk i nettet (effektbalansen) og sikre en forsvarlig driftskoordinering. Dette skyldes den voldsomme forbruksøkningen uttaksanleggene for elektrifisering av petroleumssektoren

¹³⁶ Se Graver (2007) s. 293 som påpeker at det er «vanskeligere å tenke seg at det må anses uforholdsmessig å sette et vilkår som loven gir konkret anvisning på, fordi det i loven selv ligger en vurdering av forholdsmessigheten av tiltaket sett fra lovgivers side. Kravet til forholdsmessighet får derfor ikke så stor betydning ved denne typen vilkårshjemler». Aulstad (2005) s. 200-201 går noe lenger og mener tiltaksorienterte vilkårshjemler hva gjelder forholdsmessighet *kun* er underlagt den såkalte «myndighetsmisbrukslæren». Det kan imidlertid neppe være vanntette skott mellom tiltaksorienterte- og formålsorienterte vilkårshjemler. «Rasjonell energiforsyning» er et såpass vurderingspreget kriterium at det er vanskelig å si at lovgiver har tatt standpunkt til alle typer vilkår som fastsettes begrunnet i dette hensynet.

medfører. Slik driftskoordinering er helt grunnleggende for å sikre en «rasjonell energiforsyning», jf. enl. § 3-5 første ledd nr. 1. For at energiforsyningen skal kunne karakteriseres som *rasjonell*, må nettopp målet om forsyningsikkerhet og driftssikkerhet være oppfylt.¹³⁷

Konklusjonen er dermed at «B-kunde»-vilkårene (systemverns- og utkoblingsvilkårene) faller under enl. § 3-5 første ledd nr. 1 annet alternativ og må vurderes etter dette kompetansegrunnlaget.

I det følgende skal vi analysere vilkårene i lys av systemansvarsforskriften, og vurdere hvordan vilkårene forholder seg til den påleggskompetansen systemansvarlig har etter FoS §§ 13 og 21.

2.5.3 «B-kunde»-vilkårene i lys av systemansvarsforskriften (FoS)

2.5.3.1 Hovedinnholdet i «B-kunde»-vilkårene opp mot FoS

Etter «B-kunde»-vilkårene, sitert i punkt 2.5.1, er forbruksanleggene omfattet av et systemvern med belastningsfrakobling (BFK) for å avbøte eventuelle feil i nettet og vanskelige driftssituasjoner, jf. systemansvarsforskriften (FoS) §§ 13 og 21.¹³⁸ Videre fremgår det at anleggene får prioritet *etter* kunder med ordinære tilknytningsvilkår. Manuell utkobling av anlegg etter FoS § 13 og systemvern etter FoS § 21 forutsetter normalt at det foretas en prioritering, slik at en forbruker må kobles ut før en annen.¹³⁹ Forskjellen på de to bestemmelsene er at systemvern (§ 21) innebærer at utkobling kan skje automatisk (hendelsesstyrt), mens manuell utkobling (§ 13) foretas av konsesjonæren etter pålegg fra Statnett som systemansvarlig.

¹³⁷ Se også NOU 2012:9 s. 53 om hva *forsyningsikkerhet* er: «Forsyningsikkerhet handler om energiforsyningens evne til å dekke forbrukernes etterspørsel etter energi uten vesentlige avbrudd eller begrensninger.»

¹³⁸ Systemvernforskriften er inndelt i en trinnrekkefølge, med tilrettelegging av elspotmarkedet, effektregulering og tiltak i vanskelige driftssituasjoner som de tre trinnene, jf. *Vassdrags- og energirett (2002)* s. 681 flg. «B-kunde»-vilkårene er siste trinn, og således de mest inngripende tiltakene systemansvarlig kan iverksette.

¹³⁹ Pålegg etter FoS § 13 annet og tredje ledd, samt FoS § 21 fjerde ledd anses som systemkritiske tiltak og kan skje raskt uten langdryg saksbehandling, se FoS § 28.

Prioriteringen som medfører at petroleumsindustrien går ut først, bygger på tanken om at denne industrien utgjør en enorm forbruksøkning.¹⁴⁰ Utkoblingsprioriteten for disse anleggene synes dermed å bygge på en forsvarlig, faglig vurdering der ulike forbruksenheter er tatt til vurdering. Ut over å peke på systemansvarliges plikt til å opptre ikke-diskriminerende ovenfor samtlige nettkunder, har vi ikke grunnlag for å anta at *prioriteringsfastsettelsen* for petroleumsfeltene bygger på annet enn systemtekniske, faglige vurderinger på bakgrunn av det forbruksbykset elektrifisering av sokkelen innebærer.¹⁴¹

«B-kunde»-vilkårenes forhåndsprioritering av petroleumsfeltene kan også forklares med at det reelle alternativet synes å være *utsatt* tilknytning etter enl. § 3-4 tredje ledd.¹⁴² Myndighetenes vurderinger som foranlediger «B-kunde»-vilkårene bygger på at det ikke er systemteknisk forsvarlig å tilknytte forbruk av denne størrelsen på alminnelige vilkår før planlagte nettførsterkninger er på plass.¹⁴³

FoS § 13 gir nærmere regler om tvangsmessig, manuell utkobling ved *effektknapphet* (annet ledd) og *større driftsforstyrrelser* (tredje ledd). FoS § 21 gjelder automatisk systemvern og gir systemansvarlig hjemmel til å kreve «installasjon og drift av utstyr for automatiske inngrep i kraftsystemet for å unngå sammenbrudd eller for å øke overføringsgrenser i regional- og sentralnettet (systemvern).»¹⁴⁴ Belastningsfrakobling, som er systemvernet Troll A og Martin Linge-feltene er underlagt, er et virkemiddel som benyttes enten ved svært lave frekvenser eller for å øke overføringskapasiteten i nettet.¹⁴⁵

«B-kunde»-vilkårene for Troll A- og Martin Linge-feltene bygger følgelig direkte på kompetanse som ellers tilligger Statnett som systemansvarlig.

¹⁴⁰ Dette fremgår forutsetningsvis i Meld. St. 14 (2011-2012) s. 38-40 og av anleggskonseksjonene vi har til behandling.

¹⁴¹ Nettkunder/sluttbrukere skal ikke diskrimineres, jf. FoS § 4 om prinsipper for utøvelsen av systemansvaret. Se også energilovforskriften § 2-2.

¹⁴² Se ovenfor under punkt 2.4.2.

¹⁴³ Jf. OEDs vedtak 13. september 2011 s. 11 og Meld. St. 14 (2011-2012) s. 40.

¹⁴⁴ Aktivering og deaktivering av systemvernet er hjemlet i FoS § 21 fjerde ledd.

¹⁴⁵ Jf. *Statnetts praktisering av systemansvaret 2013* (2013) s. 44-45.

2.5.3.2 Varigheten av «B-kunde»-vilkårene og forventet utkoblingstid

I konsesjonene fremgår det at «B-kunde»-vilkårene skal gjelde frem til kraftnettet blir forsterket slik at det såkalte «N-1 kriteriet» er nådd.¹⁴⁶ Vilrårene faller deretter bort (resolutive konsesjonsvilkår).¹⁴⁷ Dette viser at vilrårene ikke er ment å rekke lenger enn det som er *nødvendig* for å sikre forsyningsikkerheten.

Forventet utkoblingstid ved manuell utkobling er angitt slik i konsesjonsvilkårene: «Utkoblingstid er begrenset til nødvendig tid for å gjenopprette normal forsyningsikkerhet i nettet». Vi har fått opplyst av Statnett at den mest sannsynlige varigheten av en utkobling vil være en til tre timer noen få ganger i året.¹⁴⁸

Både manuell utkobling (FoS § 13), og utkobling ved aktivering og utløsning av systemvern (FoS § 21), skal ikke gå lenger enn det nødvendige for å sikre forsyningsikkerheten.

Vilkårene har også på dette punkt en klar parallell i systemansvarliges påleggskompetanse etter systemansvarsforskriften.

2.5.3.3 Nærmere om vanskelige driftssituasjoner og større driftsforstyrrelser

«B-kunde»-vilkårene (se punkt 2.5.1) bestemmer at utkobling av anleggene kan skje både for å avlaste nettet som følge av *akutt* knapphet på overføringskapasiteten og ved *forventet* knapphet på overføringskapasiteten. Dette viser til to ulike situasjoner som begge søker å sikre krav til forsyningsikkerhet.

¹⁴⁶ Se OEDs vedtak 13. september 2011 s. 16.

¹⁴⁷ «Som driftskriterium betyr n-1 at nettet og kraftsystemet for øvrig må drives på en slik måte at ingen forbrukere mister forsyningen selv om en enkeltkomponent får feil. I praksis betyr det at det til enhver tid må være ledig kapasitet i nett eller produksjonsanlegg tilsvarende den største enheten som kan få feil. [...] Som investeringskriterium betyr n-1 at nettet bygges ut slik at det under rimelige forutsetninger alltid har nok kapasitet til at det kan driftes etter n-1.», jf. NOU 2012:9 s. 54

¹⁴⁸ Men det ble samtidig understreket at utkoblingen kan vare i både kortere og etter omstendighetene i lenger tid om hensynet til å ivareta forsyningsikkerheten gjør det nødvendig.

Den førstnevnte situasjonen, der overføringskapasiteten på nettet akutt forrykkes, sikter til *driftsforstyrrelser*. En parallell til dette er gitt i FoS § 13 tredje ledd, som åpner for utkobling ved «større driftsforstyrrelser» – altså ved feil i kraftsystemet, jf. FoS § 3 første ledd bokstav a.¹⁴⁹ FoS § 13 tredje ledd må leses i lys av FoS § 21,¹⁵⁰ som i første ledd omtaler systemvern som inngrep i kraftsystemet for å «unngå sammenbrudd». For petroleumsfeltene vil driftsforstyrrelser i første rekke løses ved *automatisk* inngrep som følge av et etablert systemvern.

Etter vedtaksteksten i anleggskonsesjonen kan utkoblingen skje *momentant og uten varslings tid dersom nettsituasjonen krever det*. Akutte driftsforstyrrelser må nettopp avverges ved at utkoblingen skjer momentant. Dette synes ikke å bygge på annet enn det som følger av henholdsvis FoS § 13 ved manuell utkobling ved større driftsforstyrrelser og § 21 ved automatisk inngrep for å unngå sammenbrudd som følge av etablert systemvern.

Den andre situasjonen «B-kunde»-vilkårene regulerer er *forventet knapphet* på overføringskapasitet. Dette sikter til en anstrengt driftssituasjon, som ikke skyldes akutte eller helt uforutsette hendelser.¹⁵¹ Denne situasjonen er regulert nærmere i FoS § 13 annet ledd, som bestemmer at Statnett «kan ved effektknapphet i kraftsystemet pålegge konsesjonær å foreta kortvarig tvangsmessig utkobling av forbruk».¹⁵² Utkoblingen skal ikke vare lenger enn nødvendig og forventet varighet skal angis, jf. FoS § 13 annet ledd annet punktum. Vilråene knyttet til Troll A og Martin

¹⁴⁹ Situasjonen ved tvangsmessig utkobling under driftsforstyrrelser er situasjonen der systemansvarlig benytter seg av dette for å «reduere følgene/skadeomfanget til en annen konsesjonær under en driftsforstyrrelse. Dette er som oftest av mer lokal karakter enn generell effektknapphet», jf. NVE (2006) s. 8.

¹⁵⁰ Jf. NVE (2006) s. 9.

¹⁵¹ I tråd med trinnrekkefølgen i FoS er tvangsmessig utkobling etter § 13 «ment som en 'siste skansetiltak', og det forutsettes at frivillige og markedsmessige løsninger allerede er utnyttet», jf. NVE (2006) s. 8, jf. *Driften av kraftsystemet 2011* (2012) s. 26.

¹⁵² Rent faktisk kan effektknapphet nærmere beskrives slik: «Typisk kan det oppstå en anstrengt effektbalanse ved den første vårløsningen i april. Da har produsentene tappet vannmagasinene gjennom vinteren for å dekke kraftforbruket samtidig som snesmeltingen ikke har kommet så langt at ny vanntilførsel har kompensert for nedtappingen. Knapphetssituasjonen er imidlertid forbigående», jf. *Vassdrags- og energirett* (2002) s. 678.

Linge fremhever også at utkoblingen ikke skal gå lenger enn det *nødvendige*. Også på dette punkt samsvarer «B-kunde»-vilkårene med det som følger av systemansvarliges kompetanse etter systemansvarsforskriften.

Vilkårene knyttet til anleggskonsesjonen gjør det midlertid klart at Troll A og Martin Linge vil bli *første forbruksheter ut*.

Gjennomgangen for så vidt gjelder vanskelige driftssituasjoner og driftsforstyrrelser har vist at «B-kunde»-vilkårene for Troll A- og Martin Linge-feltene bygger direkte på systemansvarliges påleggskompetanse etter FoS §§ 13 og 21.

2.5.3.4 Særskilt om kompensasjon ved utkobling som følge av systemvern

«B-kunde»-vilkårenes bestemmelser om kompensasjon i forbindelse med anvendelse av systemvernet synes å avvike fra reglene i FoS.

«B-kunde»-vilkårene i medhold av enl. §§ 3-1 og 3-5 første ledd nr. 1 for Martin Linge- og Troll A-feltene bestemmer at utkobling *i perioden*¹⁵³ skal skje «uten kompensasjon fra nettselskap eller systemansvarlig», det vil si Statnett. Bakgrunnen for dette vilkåret synes fra myndighetshold å være at oljevirkosomheten *selv* skal stå for merkostnadene knyttet til driftskoordineringen som foranlediges av elektrifisering av sokkelen. «B-kunde»-vilkårets ordlyd tyder på at oljeselskapene ikke får noen form for kompensasjon, heller ikke ved utkobling som følge av aktivering og utløsning av systemvernet.

Når det gjelder hendelsesstyrt utkobling som følge av belastningsfra-kobling, som er en variant av et etablert systemvern, er kompensasjon nærmere regulert i FoS § 21 tredje ledd:

«Systemansvarlig skal betale for kostnadene forbundet med systemvern. Dette gjelder systemvern etablert som følge av vedtak etter første ledd, og øvrig systemvern i regional- og sentralnett et hvis systemansvarlig ikke vedtar at dette kan fjernes. Kostnadene skal dekke installasjon, drift og vedlikehold av vern og sambands-løsninger. Når systemvern innebærer utkobling av produsenter

¹⁵³ Det vil si frem til nettførsterkningen med nye overføringslinjer er på plass.

eller sluttbrukere, skal også kostnader for utkoblingsobjektene som følge av aktivering og utløsning av vern dekkes [...]»

FoS § 21 tredje ledd avklarer for det første at kostnadene forbundet med etableringen av systemvernet, samt drifts- og vedlikeholdskostnader, skal dekkes av systemansvarlig, det vil si Statnett. Motstriden mellom FoS og «B-kunde»-vilkårene viser seg imidlertid i FoS § 21 tredje ledd fjerde punktum, som i utgangspunktet gir rett til å få dekket *kostnader for utkoblingsobjektene* som følge av aktivering og utløsning av systemvern, herunder belastningsfrakobling.¹⁵⁴

«B-kunde»-vilkårenes kompensasjonsbestemmelse samsvarer ikke med FoS § 21 tredje ledd fjerde punktum på dette punkt. Det er ikke tvilsomt at myndighetene her har ment at kompensasjonsordningen skal avvike fra forskriftsløsningen.¹⁵⁵

Spørsmålet om «B-kunde»-vilkårene vil være ugyldige som følge av denne motstriden beror på om myndighetene har adgang til å fastsette vilkår som strider mot FoS.

Utgangspunktet er at forskrifter ikke kan fravikes, «med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det», jf. fvl. § 40. FoS § 29 åpner imidlertid for at NVE «i særlige tilfeller [kan] dispensere fra denne forskrift.» Selv om det ikke fremkommer uttrykkelig at FoS § 21 tredje ledd fjerde punktum er fraveket ved anleggskonsesjonsvedtakene, må en bevisst fravikelse fra utgangspunktet om kompensasjon, være å anse som dispensasjon etter FoS § 29.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Utkoblingsobjektene er sluttbrukerne – det vil si petroleumsfeltene. Kostnadsreguleringen i FoS § 21 ble endret lovteknisk og presisert ved vedtak 7. desember 2012 og trådte i kraft 1. januar 2013, jf. Forskrift 7. desember 2012 nr. 1159 om endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet. I forbindelse med endringen fremholdt NVE følgende: «Det presiseres for øvrig at det er utkoblingsobjektene reelle kostnader som skal være grunnlag for den del av betalingen som gjelder aktivering og utløsning av vern, og ikke kraftsystemets nytte ved at systemvern er installert.» NVE (2012) s. 28.

¹⁵⁵ Se Meld St. 14 (2011-2012) s. 40, som i tilknytning til Troll A-feltet fremholder at «nettselskapet og systemansvarlige heller ikke [skal] kompensere Statoil ASA for en eventuell utkobling i denne perioden».

¹⁵⁶ En presisering må til: FoS § 29 gir NVE kompetanse til å dispensere fra bestemmelser i forskriften. For Martin Linge-konsesjoner er saken da grei nok, ettersom NVE gav

Konklusjonen er etter dette at «B-kunde»-vilkårenes bestemmelse om kompensasjon avviker fra løsningen som følger av FoS § 21 tredje ledd fjerde punktum, men at dette ikke gjør vilkårene ugyldige ettersom FoS § 29 åpner for å fravike forskriften.¹⁵⁷

2.5.4 Konklusjon

Vurderingen har vist at «B-kunde»-vilkårene for anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1 for Martin Linge og Troll A-feltene er hjemlet i enl. § 3-5 første ledd nr. 1 («rasjonell energiforsyning»). Ettersom denne vilkårs-hjemmelen er tiltaksorientert, vil slike vilkår som hovedregel være gyldige med mindre de strider mot loven og forskriftsverket for øvrig.

Analysen av «B-kunde»-vilkårene opp mot systemansvarsforskriften (FoS) viser at Statnett som systemansvarlig allerede innehar betydelig kompetanse til å kreve systemvern etablert og etter omstendighetene pålegge utkobling i medhold av FoS §§ 13 (manuell utkobling) og 21 (systemvern, BFK) dersom kraftforholdene gjør det nødvendig. Slik utkobling vil kun vare i tiden frem til normal forsyningssikkerhet er gjenopprettet i nettet.

Dersom utkobling blir en realitet, slik at kraftoverføringen til et felt kobles ut, vil det være forskjell på hvordan systemvernsreglene slår ut for Troll A og Martin Linge. For Troll A-feltet gjelder «B-kunde»-vilkårene kun sjøkabler og likeretteranleggene på land for å forsyne prekompressor 3 og 4 på feltet.¹⁵⁸ For Martin Linge-feltet gjelder «B-kunde»-vilkårene alle de konsesjonsgitte anleggene knyttet til helelektrifiseringen av feltet.

konsesjon etter enl. § 3-1 og fastsatte «B-kunde»-vilkårene, jf. enl. § 3-5 første ledd nr. 1, i denne saken. I Troll A-saken var dette annerledes, ettersom OED fattet vedtak om anleggskonsesjon. Her skulle NVE fattet dispensasjonsvedtak fra FoS § 21 tredje ledd fjerde punktum, jf. FoS § 29, noe som ikke ble gjort. Dette kan likevel ikke føre til ugyldighet, da det er på det rene at resultatet hadde blitt det samme uten saksbehandlingsfeilen, sml. prinsippet i fvl. § 41 og Bernt (2008) notene 972 og 977. Til støtte for dette taler også at utsatt tilknytning for uttak av elektrisk kraft etter enl. § 3-4 tredje ledd formentlig ville vært utfallet om ikke «B-kunde»-vilkårene ble stilt.

¹⁵⁷ Ansvar må i så fall bero på annet grunnlag, som uaktsomhet fra systemansvarlig eller tredjeparter. Ut over dette går vi ikke inn på en *uttømmende* oppramsing av hvilke *kostnader* som etter FoS § 21 tredje ledd kan kreves dekket.

¹⁵⁸ Se nærmere i OEDs vedtak 13. september 2011.

Til tross for at sannsynligheten for at anleggene må kobles ut er liten, ligger det klart nok en tapsrisiko for oljeselskapene i den situasjonen som oppstår der utvinningen må stanses som følge av mangel på krafttilførsel.¹⁵⁹ Strømforsyningen på petroleumfeltene er imidlertid supplert med reservestromtilførsel (nødaggregater, mv.), slik at utkoblingen vil kunne skje kontrollert uten HMS-problemer, mv.¹⁶⁰

Gjennomgangen viser at konsesjonsvilkårene, jf. enl. §§ 3-1 første ledd jf. 3-5 første ledd nr. 1 annet alternativ («rasjonell energiforsyning»), som forbruksanleggene er underlagt, må anses gyldige.

Betydningen av «B-kunde»-vilkårene vil bli trukket inn i drøftelsen i punkt 5.3.4, som gjelder forholdsmessigheten av tyngende elektrifiseringsvilkår satt ved PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2 første ledd, jf. § 10-18 fjerde ledd. Når man skal se hen til ulempene forbundet med elektrifisering, sammenlignet med tradisjonell kraftløsning (gasturbiner), er utfordringer knyttet til forsynings sikkerheten i kraftnettet på land et moment i denne helhetsvurderingen.

2.6 Samordning av to uforenlige vedtak: Forholdet mellom PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2 og anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1

2.6.1 Bakgrunn for problemstillingen

Olje- og energidepartementet har i veilederen til PUD og PAD fremholdt viktigheten av at anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1 og PUD-godkjenningen behandles i sammenheng med hverandre:

«Prosjekter som vurderes tilknyttet kraftsystemet på land bør på et tidlig tidspunkt i planleggingen ta kontakt med NVE, Statnett SF og eventuelt andre aktuelle nettselskaper for å klargjøre forholdene

¹⁵⁹ Se *Driften av kraftsystemet 2011 (2012)* for en oversikt over anvendelse av systemvernreglene, s. 26 for § 13 og s. 49 for § 21.

¹⁶⁰ En nærmere regulering av krav til reserveløsninger finnes i NORSOK STANDARD E-001 (2007) art. 5.1.3. Kablene og innretningene for øvrig bygges og installeres i samsvar med disse kravene.

i kraftsystemet. [...] Nødvendige konsekvensutredninger skal være gjennomført og nødvendige søknader for tilknytning til kraftsystemet på land skal være sendt inn til NVE før PUD oversendes OED. Det anbefales at behandlingen av søknader om konsesjoner er avklart med NVE før samme tidspunkt. [...] Det er nødvendig at myndighetsbehandlingen etter begge lovverk i størst mulig grad bygger på de samme forutsetningene.»¹⁶¹

En slik form for samordning er viktig for å unngå at ulike kompetansebestemmelser med overlappende elementer ikke resulterer i vedtak som strider mot hverandre. Samordning kan sikres ved at OED, som overordnet forvaltningsorgan, overtar behandlingen av anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1, slik tilfellet var for Troll A-feltet.¹⁶² OED kan på en slik måte behandle søknad fra operatøren om anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 i sammenheng med PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2.

Foreliggende praksis viser imidlertid at anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 normalt gis etter at PUD er godkjent i medhold av petrl. § 4-2. I slike tilfeller kan det ikke utelukkes at NVE vurderer konsesjonssøknaden for forbruksanleggene (vilkåret for konsesjon er at tiltaket er «samfunnsmessig rasjonelt», jf. enl. §§ 3-1 jf. 1-2) annerledes enn OED gjorde da PUD ble godkjent. Dette gjelder særlig hvis anleggskonsesjonen gis på et betydelig senere tidspunkt.

Dette reises et grunnleggende spørsmål om harmonisering av forvaltningsvedtak i tilfeller hvor en utbygging krever ulike tillatelser for å kunne gjennomføres. Problemstillingen kan komme på spissen dersom OED har lagt til grunn at utbyggingen skal skje med kraft fra land ved PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2, mens anleggskonsesjon for forbruksanleggene etter enl. § 3-1 avslås i ettertid.¹⁶³ Spørsmålet i det føl-

¹⁶¹ Jf. PUD/PAD-veilederen (2010) s. 15.

¹⁶² Se OEDs vedtak 13. september 2011. Grunnen til at departementet behandlet anleggskonsesjonssøknaden her var for å samordne dette vedtaket med vedtaket i saken om Statnetts søknad om fritak fra tilknytnings- og investeringsplikt for forbruk (som OED skal behandle), se nærmere over i punkt 2.4.2.

¹⁶³ For Goliat-feltet ble anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 gitt ved NVEs vedtak 30. juni 2010, mens den formelle godkjenningen av PUD fulgte av OEDs vedtak 25. juni 2009. Utvikler forsyningssikkerheten på land seg i negativ retning i tiden mellom vedtakene, kan problemstillingen vi har til behandling komme på spissen.

gende er om et slikt avslag har innflytelse på PUD-godkjennelsens gyldighet.

2.6.2 Avslag på søknad om anleggskonsesjon – betydning for PUD-godkjennelsen

Det klare utgangspunktet er at hvert vedtaks gyldighet vurderes for seg og at gyldige vedtak ikke må omgjøres.¹⁶⁴ Virksomheter som trenger flere tillatelser kan ikke settes i gang før samtlige er gitt. Dette utgangspunktet skulle tilsi at en PUD-godkjennelse som forutsetter elektrifisering er gyldig, til tross for at en etterfølgende, nødvendig anleggskonsesjon avslås. Som vi skal se i det følgende, må dette utgangspunktet nyanseres noe når PUD-godkjennelsen bygger på en forutsetning om at anleggskonsesjon gis.

Først skal det imidlertid vurderes om motstrid mellom PUD-godkjennelsen og anleggskonsesjon kan unngås ved å tolke enl. § 3-1 lys av petrl. § 4-2. Deretter blir spørsmålet om et avslag på søknad om anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 kan få ugyldighetsvirkninger for PUD-godkjennelsen.

Graver skriver at motstrid mellom vedtak kan løses rettslig «ved anvendelse av tolkings- og kollisjonsprinsipper ved f.eks. å se på trinnhøyden til reglene eller den kompetanse de er gitt i medhold av eller ved å tolke den ene eller begge innskrenkende».¹⁶⁵ Spørsmålet er dermed om enl. § 3-1 kan tolkes innskrenkende slik at anleggskonsesjon må gis dersom elektrifisering er bestemt ved PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2.

I punkt 2.4.2 ble det vist at det etter enl. §§ 3-1, jf. 1-2 foretas en bred og skjønsmessig vurdering, der fordelene må overstige ulempene for at anleggskonsesjon gis. Det er klart at hensyn til stabilitet i kraftsystemet kan gjøre det uforsvarlig med anleggskonsesjon og tilknytning til nettet. Utgangspunktet må derfor være at NVE ikke er forpliktet til å gi anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 selv om PUD-godkjennelsen forutsetter adgang til kraftnettet.

Dette utgangspunktet kan imidlertid nyanseres noe. Det kan spørres om ikke *vurderingstemaet* (skjønntemaet) etter enl. § 3-1 må tolkes

¹⁶⁴ Jf. Graver (2007) s. 542-543 og Boe (1993) s. 885. Se også Eckhoff/Smith (2010) s. 461.

¹⁶⁵ Jf. Graver (1987) s. 296.

innskrenkende, slik at NVE ikke går inn på en bred samfunnsmessig vurdering av alle sider av spørsmålet om elektrifisering. Dersom en slik tolkning legges til grunn, skal NVE først og fremst vurdere hvilken påvirkning forbindelsen som kreves for elektrifisering har for forsynings-sikkerheten – et langt snevrere vurderingstema enn om tiltaket i sin helhet er «samfunnsmessig rasjonelt», jf. enl. §§ 3-1, jf. 1-2.

Valg av kraft fra land bygger på et politisk mål om å redusere klima-gassutslipp, noe NVE ikke kan overprøve. Stortingets samtykke til utbyggingen (se petrl. § 1-2 første ledd), taler også for at valg av kraftløsning (behovet for forbindelsen) ikke overprøves av NVE. Vi finner støtte for en slik forståelse av forholdet mellom PUD-godkjenningen og enl. §§ 3-1, jf. 1-2 i foreliggende konsesjonspraksis. Fra anleggskonsesjonen for forbruksanleggene for Martin Linge-feltet fremgår følgende uttalelse om NVEs vurderingstema:

«NVE konstaterer at utbyggingsløsningen som er godkjent av Stortinget forutsetter kraftforsyning fra land, og at dette er i tråd med Totals vurdering av tekniske, miljømessige og økonomiske forhold ved ulike alternativer. En nærmere vurdering av behovet for forbindelsen foretas ikke, men NVE vil vurdere de systemtekniske forholdene knyttet til de omsøkte løsningene.»¹⁶⁶

Stortingets involvering og departementets grundige vurderinger gjør at PUD-godkjenningen fremstår som en hovedtillatelse. De vurderinger som knytter seg til valg av kraftløsning ved PUD-godkjenningen gjør at vurderingstemaet etter enl. § 3-1 må tolkes innskrenkende i lys av denne hovedtillatelsen. Det er vanskelig å se at feltspesifikke vurderinger, og politiske valg om oppfyllelse av nasjonale klimamål, mv. skal kunne bli vurdert annerledes av NVE.

Ved søknad om anleggskonsesjon etter enl. §§ 3-1, jf. 1-2 er dermed NVE bundet av OEDs og Stortingets vurdering av behovet for forbindelsen i PUD-godkjenningen.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Jf. NVEs vedtak 3. september 2012.

¹⁶⁷ Dersom NVE skulle ha en avvikende forståelse av behovet for elektrifisering og lar dette få avgjørende betydning ved vurderingen etter enl. §§ 3-1 jf. 1-2, slik at

Konklusjonen ovenfor hindrer imidlertid ikke at det kan oppstå en situasjon der anleggskonsesjon for forbruksanleggene etter enl. § 3-1 avslås. NVE kan fortsatt avslå søknad om anleggskonsesjon av hensyn til forsynings sikkerheten (systemtekniske forhold).¹⁶⁸

Som fremholdt innledningsvis i avsnittet, skal hvert vedtaks gyldighet i utgangspunktet vurderes for seg. Dersom PUD-godkjennelsen skal kjennes ugyldig som følge av at anleggskonsesjon ikke gis, må PUD-vedtaket lide av en ugyldighetsgrunn.

Den aktuelle ugyldighetsgrunnen må være feil i de faktiske forutsetningene valget av elektrifisering hviler på. For at svikt i faktiske forhold skal medføre ugyldighet, kreves det at et faktisk premiss som har innvirket på skjønnsutøvelsen ikke har slått til.¹⁶⁹ I en utlendingssak, som gjaldt Utlendingsnemndas vedtak om å nekte arbeidstillatelse, formulerte Høyesterett dette slik at ugyldighet fulgte av at vedtaket bygget på et «uriktig og mangelfullt faktisk grunnlag» og fant «at feilen kan ha virket bestemmende på avgjørelsens innhold».¹⁷⁰ Overført på elektrifiseringsvilkår i PUD-godkjennelsen blir ugyldighetsvurderingen om valget av elektrifisering bygger på (en uriktig forutsetning om) at anleggskonsesjon gis.¹⁷¹

Tildeling av anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 fremstår som en forutsetning ved OEDs vurdering av elektrifisering før PUD godkjennes. Et eksempel kan hentes fra Martin Linge-feltet der departementet i proposisjonen fremholdt følgende:

«Planlagt utbyggingsløsning baserer seg på at kraftbehovet i driftsfasen skal dekkes med kraft via en kabel fra nettet på land. Planlagt tilkoblingspunkt er Kollsnes. Konsesjonssøknad er sendt inn og

anleggskonsesjon ikke gis, vil en samordning mellom forvaltningsorganene likevel kunne sikres ved at Regjeringen eller departementet benytter instruksjonskompetansen, se Eckhoff/Smith (2010) s. 85, eventuelt ved at OED, som overordnet organ, omgjør vedtaket.

¹⁶⁸ Sml. formuleringen i NVEs vedtak 3. september 2012.

¹⁶⁹ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 493.

¹⁷⁰ Jf. Rt. 2009 s. 851 avsnitt 86, jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 429.

¹⁷¹ Selv om spørsmålet om anleggskonsesjon skal gis eller ikke er en rettslig vurdering etter enl. § 3-1, er forutsetningen om at konsesjon blir gitt en faktisk forutsetning ved OEDs behandling av PUD-godkjennelsen.

behandles av NVE separat. Antatt kraftsituasjon i området ved oppstart gjør at det vil være aktuelt å knytte vilkår til en slik konsekisjon for å ivareta hensynet til kraftsystemet i regionen. Operatøren er gjort kjent med dette.»¹⁷²

Sitatet viser at myndighetene og rettighetshaverne er kjent med at det er en noe kraftkrevende situasjon på Kollsnes, og nettdagang fremstår som en sentral forutsetning for at elektrifisering ble valgt.¹⁷³ PUD-godkjennelsen til grunn for utbyggingen av Gjøa-feltet er et ytterligere eksempel på OEDs forutsetning om tilknytning til nettet på land:

«Utbygginga er planlagt med delvis dekkjing av kraftbehovet med elektrisk kraft frå land, gjennom ein 97 km lang kraftkabel frå Mongstad. Konesjonsøknad om kabelen mellom Gjøa og Mongstad er no til handsaming i NVE etter energilova.»¹⁷⁴

Eksemplene viser at anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 er en synbar og klar faktisk forutsetning, som ligger til grunn for departementets PUD-godkjennelse. Dersom anleggskonsesjonen senere avslås, vil dette være en avgjørende faktisk forutsetning som ikke har vist seg å være riktig. I de situasjonene hvor elektrifisering bestemmes ved at departementet setter vilkår om bruk av kraft fra land med hjemmel i petrl. § 10-18 fjerde ledd, vil de uforenlige vedtakene være direkte foranlediget av forvaltningen selv. Skulle kraftnettet på land være i en tilstand som gjør at forbruksanleggene knyttet til elektrifiseringen ikke får anleggskonsesjon, vil dette være en sentral faktisk forutsetning som svikter ved selve beslutningsgrunnlaget om kraftløsning.

Konklusjonen er dermed at feilaktige forutsetninger om at anleggskonsesjon gis, som er avgjørende for valg av elektrifisering, vil medføre at PUD-godkjennelsen er ugyldig. OED vil i en slik situasjon ha plikt å omgjøre vedtaket for å sikre en samordning mellom vedtakene ettersom

¹⁷² Jf. Prop. 85 S (2011-2012) s. 6.

¹⁷³ For Martin Linge-feltet ble elektrifisering valgt av rettighetshaverne selv, ikke ved at det ble stilt særskilt vilkår om elektrifisering.

¹⁷⁴ Jf. St.prp. nr. 64 (2006-2007) s. 10.

feilen ikke vil la seg reparere ved å ratihabere vedtaket.¹⁷⁵

2.7 Oppsummering

Vi har i avsnittene 2.2 til 2.4 gitt en oversikt over de sentrale konsesjonsbestemmelsene som er nødvendige for å forsyne et petroleumsfelt med kraft fra land. Petroleumsloven med PUD-godkjennelsen må anses den mest sentrale loven der selve valget av om feltet skal forsynes med kraft fra land (eventuelt tillates utbygget med gassturbiner) tas.

Havenergiloven har liten praktisk betydning ut over at konsesjon for nettanlegg må gis etter havenl. § 3-2 første ledd og detaljplan må godkjennes etter § 3-2 annet ledd. Vår gjennomgang viste at også nettanlegg mellom petroleumsfelt vil være konsesjonsbelagt etter enl. § 3-2. Foreliggende praksis tyder på at slike konsesjoner ikke gis, og det er derfor mye som taler for å benytte forskriftskompetansen etter havenl. § 1-2 sjette ledd for å avklare forholdet mellom havenergiloven og petroleumsvirksomheten.

Energiloven er sentral for å sikre adgang til kraftnettet på land. Forbruksanleggene som kreves for å elektrifisere et petroleumsfelt er underlagt konsesjonsplikt etter enl. § 3-1, og det settes om nødvendig «B-kunde»-vilkår etter § 3-5 første ledd nr. 1 annet alternativ for å avbøte vanskelige driftssituasjoner eller større driftsforstyrrelser. Vilkårene anses, til tross for at de fremstår svært inngripende, å ligge innenfor kompetansen etter enl. §§ 3-1 og 3-5, særlig dersom de ses i lys av den kompetansen Statnett, som systemansvarlig, allerede har etter systemansvarsforskriften §§ 13 og 21.

Endelig har vi sett at dersom anleggskonsesjon etter enl. § 3-1 avslås, kan dette få betydning for gyldigheten av PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2, såfremt adgang til kraftnettet utgjør en sentral faktisk forutsetning for PUD-vedtaket.

¹⁷⁵ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 507. For ordens skyld presiseres det at en omgjøring kan gå ut på at PUD-godkjennelsen avslås og at myndighetene ikke tillater utbygging med gassturbiner og store klimagassutslipp. Se lignende drøftelser om ugyldighetsfølger under punkt 5.6.

3 Noen aktuelle eksempler på elektrifiseringsvilkår

3.1 Innledning

Forrige kapittel redegjorde for samspillet mellom konsesjonslovene som er sentrale for gjennomføring av elektrifisering. Det ble da fremhevet hvordan forholdet til energiloven og nettet på land er av stor betydning for gjennomføring av elektrifisering, og at samordning mellom energi- og petroleumsmyndighetene er avgjørende for en helhetlig løsning.

Dette kapitlet leder oss over i de rettslige analysene av elektrifiseringsvilkår. Utfordringene ved elektrifisering og forholdet til kraftnettet på land er en viktig bakgrunn for utformingen av elektrifiseringsvilkårene som er knyttet til PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 første ledd, jf. § 10-18 fjerde ledd. Usikkerhet rundt (manglende) nettkapasitet på land får rettslig betydning fordi det fører til at elektrifiseringsvilkårene formuleres på en *betinget og forbeholdspreget* måte.

I punkt 3.2 presenteres to felt som er av særlig interesse for vårt tema. Eksemplene vi trekker frem illustrerer hvilke typer elektrifiseringsvilkår som settes, og gir et utgangspunkt for drøftelsene i etterfølgende kapitler.

PUD-godkjenner generelt, og elektrifiseringsvilkår spesielt, er typiske eksempler hvor vilkårene som stilles må tolkes i lys av øvrig konsesjonsmateriale. Det blir dermed nødvendig å se hen til en rekke dokumenter for å forstå bakgrunnen for den aktuelle vilkårsfastsettelsen. De sentrale kildene – tolkningsfaktorene – belyses derfor nedenfor i punkt 3.3.

Dette kapitlet må ses i sammenheng med kapitlene 4, 5 og 7. I kapittel 4 reises et prinsipielt spørsmål om forvaltningen har adgang til å sette elektrifiseringsvilkår som er betinget av *fremtidige* begivenheter. Tolkning av elektrifiseringsvilkårene er videre avgjørende for å vurdere gyldigheten av dem, som behandles i kapittel 5. Endelig er det nødvendig å kjenne innholdet i elektrifiseringsvilkårene for å vurdere når det foreligger en

omgjøring, eksempelvis ved senere nye eller skjerpede vilkår, se nærmere i kapittel 7.¹⁷⁶

3.2 Eksempler på elektrifiseringsvilkår og tilknyttede tolknings spørsmål

3.2.1 Edvard Grieg

Edvard Grieg-feltet er et av fem felt tilknyttet *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt*.¹⁷⁷ Feltet er det første på *Utsirahøyden* som har fått godkjent PUD, og elektrifiseringsvilkårene bærer preg av myndighetenes ønske om å elektrifisere området. Først bygges Edvard Grieg ut med gassturbiner, men det er samtidig satt vilkår om fremtidig elektrifisering:

«Rettighetshaverne i Edvard Grieg-feltet skal bidra aktivt i arbeidet med utredning av en samordnet kraft fra land-løsning for den sørlige delen av Utsirahøyden. Rettighetshaverne i Edvard Grieg-feltet skal også dekke sin forholdsmessige andel av kostnadene til utredningen.

Dersom departementet finner at en samordnet kraft fra land-løsning for den sørlige delen av Utsirahøyden skal realiseres, skal Edvard Grieg-feltet tilknyttes en slik løsning og legge til rette for og dekke hele sitt kraftbehov med kraft fra land, med mindre departementet av særskilte grunner bestemmer noe annet.

Dersom departementet finner at en samordnet kraft fra land-løsning for den sørlige delen av Utsirahøyden skal realiseres, og Edvard Grieg-feltet tilknyttes, skal rettighetshaverne i Edvard Grieg-feltet dekke sin forholdsmessige andel av investerings- og driftskostnadene ved en slik løsning.»¹⁷⁸

¹⁷⁶ Se særlig punkt 7.2 om hva som utgjør en *omgjøring* av PUD-godkjennelsen.

¹⁷⁷ Se *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* (2012). Prop. 88 S (2011-2012) er proposisjonen til grunn for Edvard Grieg-vedtaket. De øvrige feltene er Johan Sverdrup (PUD ikke fremlagt), Ivar Aasen, jf. Prop. 98 S (2012-2013), Gina Krog, jf. Prop. 99 S (2012-2013) og Eirin (PUD ikke fremlagt).

¹⁷⁸ Jf. OEDs vedtak 29. juni 2012.

I utgangspunktet er ordlyden forholdsvis klar ettersom det fremgår *hva* som skal til for at Edvard Grieg-feltet skal elektrifiseres: Dersom *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* realiseres «skal Edvard Grieg-feltet tilknyttes en slik løsning og legges til rette for og dekke hele sitt kraftbehov med kraft fra land».¹⁷⁹

Det som gjenstår å klarlegge er om Utsirahøyden-prosjektet realiseres, når dette eventuelt vil finne sted og hvilke vurderingskriterier som skal ligge til grunn for departementets avgjørelse av hvorvidt områdeelektrifiseringen skal realiseres.¹⁸⁰ Adgangen til å sette slike betingede vilkår behandles i kapittel 4.

3.2.2 Goliat

Goliat er et eksempel der en kraftanstrengende situasjon på land forklarer hvorfor elektrifiseringsvilkårene fremtrer som høyst usikre på vedtaks-tidspunktet. I en situasjon der nettet på land ikke innehar tilstrekkelig kapasitet til å forsyne petroleumsfeltet med all nødvendig kraft (helelektrifisering), kan det bli aktuelt å velge en kombinasjon av kraft fra land og gassturbiner – eventuelt for en avgrenset periode frem til de nødvendige nettførsterkninger er på plass. Elektrifiseringsvilkårene for Goliat-feltet¹⁸¹ illustrerer dette, og må forstås på denne bakgrunn:

«1. Operatøren skal vurdere om man kan øke kapasiteten på kablen for overføring av kraft fra land. Vurderingen skal

¹⁷⁹ Jf. OEDs vedtak 29. juni 2012 s. 2.

¹⁸⁰ Det kan videre spørres om hvilke grunner som utgjør «særskilte grunner», slik at departementet kan bestemme at elektrifisering ikke skal skje. Se eksempelvis stortingsrepresentant Lars Egeland's (SV) uttalelser om forståelsen av dette i forbindelse med debatten før Stortinget samtykket i PUD-godkjennelsene for Ivar Aasen og Gina Krog: «Da er det viktig å understreke at det siste er en formell nødutveg, men at arbeidet med elektrifiseringen går sin gang, og at det ikke vil være mulig for noen av partnerne å stoppe dette arbeidet. Det må være klart at det fra Stortingets side er slik at elektrifiseringen er nødvendig for at Norge skal kunne nå de mål som vi satte oss i klimaforliket, og en forutsetning for at feltene kan bygges ut.», jf. midlertidig referat fra Stortingets møte tirsdag 21. mai 2013, jf. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130521/>.

¹⁸¹ St.prp. nr. 64 (2008-2009) er proposisjonen til grunn for godkjennelsesvedtaket.

fremlegges for departementet før det inngås kontrakt med leverandør av kabelen. Departementet kan pålegge operatøren å øke kapasiteten på kabelen.

2. Det skal legges til rette for innkopling av en ekstra kabel for overføring av kraft fra land på innretningen.

3. Rettighetshaverne skal innen 31.12.2009 melde til Statnett SF strømforbruket knyttet til full elektrifisering fra 2017. Etter de foreslåtte endringene i energiloven vil en slik melding initiere en prosess som foreslått i Ot.prp. nr. 62(2008-2009). Dette vil også innebære forpliktelser for rettighetshaverne til Goliat i samsvar med energiloven og tilhørende forskrifter, inkludert eventuelle anleggsbidrag.

4. Det planlegges for at sentralnett i Hammerfest-området vil bli styrket i 2017 med forbehold om konsesjonsbehandling. Statnett har oversendt NVE konsesjonssøknad for en ny overføringsledning Balsfjord-Hammerfest. Rettighetshaverne skal fremlegge en plan om økt bruk av kraft fra land til Goliat for departementet så snart kraftsituasjonen i området er styrket, men uansett senest 1.1.2019. Planen skal omfatte videre fremdrift, tiltakskostnader og tekniske utfordringer av å øke bruken av kraft fra land. **Dersom tiltakskostnadene er på et nivå som gjør at tiltaket er hensiktsmessig å iverksette under den gjeldende klimapolitikk, og de tekniske utfordringer etter departementets oppfatning er akseptable vil departementet, i dialog med rettighetshaverne, vurdere om og hvordan det skal gjennomføres ytterligere tiltak for å øke bruken av kraft fra land på Goliat.»**¹⁸² (vår utheving)

Rettighetshavernes innsendte plan legger opp til delelektrifisering av Goliat. Elektrifiseringsvilkårene knytter seg derfor til eventuell *økt* bruk av kraft fra land.¹⁸³ Ordlyden i vilkår nummer fire fremstår som et forbehold om senere krav om økt bruk av kraft fra land, jf. formuleringen

¹⁸² Jf. OEDs vedtak 25. juni 2009 s. 2.

¹⁸³ Utbyggingen er igangsatt basert på en løsning med dels kraft fra land og dels kraft fra turbiner på innretningen, jf. <http://www.eninorge.com/no/Feltutbygging/Goliat/Elektrifisering/>.

om hvorvidt elektrifisering er «hensiktsmessig å iverksette under den gjeldende klimapolitikk», og «etter departementets oppfatninger er akseptable», og reiser følgelig en viss tolkningstvil.

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at departementet senere vil vurdere om det er ønskelig å kreve ytterligere tiltak for økt bruk av kraft fra land, ikke at departementet med hjemmel i dette vilkåret vil kreve ytterligere elektrifisering. Bakgrunnen for utformingen av vilkårene er imidlertid ikke vanskelig å forstå. Kraftnettet i Troms og Finnmark har begrenset kapasitet og anses som sårbart ved *større driftsforstyrrelser*.¹⁸⁴ Sentralnettet i Hammerfest planlegges derfor styrket i 2017, formentlig med ny overføringslinje mellom Ofoten via Balsfjord til Hammerfest.¹⁸⁵ For å kunne påbegynne utbyggingen med en gang, men samtidig fremme målet om økt bruk av kraft fra land på sokkelen, er det inntatt forbehold om *senere regulering* – når kraftnettet på land blir tilstrekkelig robust. Adgangen til å sette slike vilkår og den rettslige plasseringen av dem vurderes i neste kapittel.

3.3 Hvordan få full oversikt over elektrifiseringsplikter

3.3.1 Elektrifiseringsvilkårene bygger på rettighetshavernes PUD

Tolkningsproblemene for elektrifiseringsvilkår består gjerne i at det er vanskelig å lese ut av dem hvilke rettigheter og plikter som følger av PUD-godkjennelsen.¹⁸⁶ Elektrifiseringsvilkårene som fremkommer i

¹⁸⁴ Jf. St.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 24. Se ovenfor under punkt 2.5.3.3 om *større driftsforstyrrelser*, mv.

¹⁸⁵ Jf. St.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 24.

¹⁸⁶ Alminnelig tolkning av enkeltvedtak er drøftet i Castberg (1955) s. 148-152 i lys av eldre rettspraksis. Som påpekt av Backer (1986) s. 102 gjaldt de eldre tolkningsfremstillingene «en lite opplysende prinsippdiskusjon om hvorvidt tolkningen skulle være objektiv eller subjektiv». Brækhus' vurderinger i Brækhus (1975) s. 22 flg. går også inn på problemstillingen. I nyere tid er temaet kort vurdert i Boe (2010) s. 263 flg. og kapittel 17. Det vil nokså sikkert være enkelte forskjeller på tolkning av forvaltningsvedtak og private disposisjoner, men det dreier seg antagelig først og fremst om *gradsforskjeller* for så vidt gjelder ulike tolkningsmomenters vekt i tolkningsproses-

godkjennelsesbrevet gir ikke det fulle bildet av hvilke elektrifiseringsplikter som følger av godkjennelsesvedtaket og bakgrunnen for vilkårsfastsettelsen. Dette skyldes særlig at vedtaket er en *godkjennelse*, jf. petrl. § 4-2 første ledd, som bygger på utbyggingsplanen innsendt av rettighetshaverne.

PUD utarbeides av operatøren (på vegne av rettighetshaverne), som forelegger den for Olje- og energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet med kopi til Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet.¹⁸⁷ Deretter legger Regjeringen (v/ Olje- og energidepartementet) frem en proposisjon til Stortinget (Prop. S). Denne behandles i Energi- og miljøkomiteen, som avgir innstilling til Stortinget (Innst. S).¹⁸⁸ Stortinget fatter som hovedregel vedtak om at «Stortinget samtykker i at Olje- og energidepartementet godkjenner plan for utbygging og drift av [det aktuelle feltet]». ¹⁸⁹ Etter Stortingets behandling godkjenner OED formelt utbyggingsplanen, ved enkeltvedtak, og oversender dette til operatøren på vegne av rettighetshaverne i form av et godkjennelsesbrev.¹⁹⁰ Normalt viser godkjennelsesbrevet til de forutgående offisielle dokumentene. Fra Edvard Grieg-vedtaket fremgår følgende om hvilke forutsetninger og dokumenter som ligger til grunn for departementets godkjennelsesvedtak:

«Godkjennelsen blir gitt på bakgrunn av de fremlagte planene og de merknader og forutsetninger som fremgår av Prop. 88 S (2011-2012) *Utbygging og drift av Edvard Grieg-feltet* og Innst. 356 S (2011-2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Edvard Grieg-feltet* og på følgende vilkår, jf. petroleumsløven § 10-18 fjerde ledd.»¹⁹¹

Proposisjonen til Stortinget og Innstillingen fra komiteen, som vedtaksteksten viser til, kan formelt karakteriseres som *forarbeider* til det ende-

sen, jf. Kaasen (1984) s. 394 med videre henvisninger.

¹⁸⁷ Se petroleumsforskriften § 20 første ledd siste punktum.

¹⁸⁸ Se ovenfor i punkt 2.2.3 om når Stortinget trekkes inn i vedtaksprosessen.

¹⁸⁹ Jf. for eksempel Stortingstidende (2008-2009) s. 4019.

¹⁹⁰ Jf. petrl. § 4-2, omtalt i punkt 2.2.3.

¹⁹¹ Jf. OEDs vedtak 29. juni 2012.

lige vedtaket, som normalt ikke ses hen til ved tolkningen av enkeltvedtak.¹⁹² Når vedtaksteksten viser til dokumentene er det imidlertid klart at man ved tolkningstvil må kunne se hen til disse dokumentene – særlig for å forstå bakgrunnen for vilkårene som er stilt.¹⁹³ Ser vi på Goliat-feltet som eksempel, fremgår det ikke uttrykkelig av de siterte elektrifiseringsvilkårene at feltet skal *delelektrifiseres*. Dette fremgår imidlertid av den innsendte PUD, og er lagt til grunn i myndighetenes beskrivelse av utbyggingsløsningen som er valgt.¹⁹⁴

3.3.2 Nærmere om stortingsproposisjonens betydning for elektrifiseringsvilkår

Planen som sendes inn av operatøren til myndighetenes godkjenning offentliggjøres ikke. Dette gjør at en del forutsetninger som fremgår av denne planen – som er nødvendige for å fastlegge innholdet i elektrifiseringsvilkårene – må leses ut av andre dokumenter. Det følger av petroleumsforskriften § 20 fjerde ledd første punktum at departementet skal «i eget dokument, som skal offentliggjøres, redegjøre for og begrunne vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne plan for utbygging og drift.»¹⁹⁵ Proposisjonen til Stortinget oppfyller forskriftens krav.

¹⁹² Forarbeider til enkeltvedtak kan i alminnelighet anses som et tvilsomt tolkningsdatum, se Boe (2010) s. 427 og s. 263.

¹⁹³ Proposisjonen fremtrer som forvaltningens begrunnelse (fvl. § 25) hvilket gjør at den kan kaste lys over vedtakets innhold, se Boe (2010) s. 463. Til illustrasjon vises til dommen inntatt i Rt. 1931 s. 1138 (Vinmonopolet) som gjaldt spørsmål om Vinmonopolets aksjonærer var beskyttet mot kommunal beskatning på aksjeutbytte – i kraft av en gitt enerett (konsesjon) til innførsel og omsetning av brennevin i en periode på 10 år. Sakens *tvistegenstand* var et skattevedtak av Stortinget, men det var konsesjonen korrekt tolket og utfylt som etter aksjonærenes syn skulle medføre at beskatningen ikke kunne kreves. Samtlige forarbeider til konsesjonsvedtaket, forhandlinger mellom partene, forhandlingene i Stortinget, stortingsproposisjonen og komiteens innstilling ble trukket frem i begrunnelsen (se s. 1139-1140). Dommen illustrerer således at slike dokumenter kan være relevante i tolkningsprosessen for å klarlegge en *konsesjons* innhold.

¹⁹⁴ Jf. St.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 8.

¹⁹⁵ Petroleumsforskriften § 20 fjerde ledd annet og tredje punktum bestemmer at i begrunnelsen skal det blant annet «fremgå hvilke miljøvilkår som eventuelt er knyttet til godkjenningen samt hvilke tiltak som eventuelt er forutsatt å avbøte vesentlige negative miljøvirkninger. Taushetsbelagte opplysninger skal ikke offentliggjøres.»

Proposisjonen deles gjerne inn i fem hoveddeler: Sammendrag, hovedtrekk i plan for utbygging av det aktuelle feltet, konsekvensutredning, myndighetenes vurdering av utbyggingsplanen og til sist konklusjoner og vilkår.¹⁹⁶ I tillegg er høringsuttalelsene, med operatørens svar, inntatt i dette dokumentet. Samlet sett gir proposisjonen utfyllende informasjon om feltets kraftløsning og de faktiske premisene som ligger til grunn for elektrifiseringsvilkårene som settes til godkjennelsesvedtaket.

Regjeringens fremstilling av *hovedtrekk i utbyggingsplanen* for feltet er interessant, da planlagt utbyggingsløsning med kraft fra land vil være omtalt i dette avsnittet.¹⁹⁷ Når de endelige rettigheter og plikter skal fastlegges, kan man se hen til myndighetenes uttalelser som fremgår her.

Rettighetshaverne legger frem en *konsekvensutredning* i forkant av PUD-godkjennelsen, jf. petrl. § 4-2 andre ledd jf. petroleumsforskriften § 22a. Proposisjonen inneholder en sammendragspreget fremstilling av denne konsekvensutredningen. Utslipp til luft omtales særskilt, og det gjøres rede for hvilke alternative energiforsyningskilder som foreligger. Vurderingene her knytter seg til hvorvidt det skal anvendes gassturbiner for kraftproduksjon eller om innretningen skal elektrifiseres – helt eller delvis.¹⁹⁸

Myndighetenes vurdering av den innleverte PUD er proposisjonens viktigste del. Her fremkommer de vurderinger som ligger til grunn for vilkårene som til slutt settes.¹⁹⁹ Dersom det er omdiskutert hvilken kraftløsning som skal benyttes og hvilke vilkår som skal settes om elektrifisering, er det her dette blir drøftet.²⁰⁰ Det er også her den politiske

¹⁹⁶ Se til illustrasjon Prop. 98 S (2012-2013).

¹⁹⁷ Se f.eks. St.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 9-10 om kraft fra land til Goliat, hvor det fremgår at «som følge av departementets føringer, vil Goliat få kraft fra land.»

¹⁹⁸ Se f.eks. St.prp. nr. 64 (2006-2007) s. 15, som er proposisjonen til grunn for Gjøa-utbyggingen. Her uttales det at utbyggingen «er planlagt med delvis dekket kraftbehov fra land, som fører med seg reduksjonar i globale CO₂- og NO_x- utslipp tilsvarende 110 000 tonn CO₂ og 100 tonn NO_x». Som en følge av at kvotesystemet nå omfatter petroleumssektoren er det ikke lenger riktig at delelektrifisering av Gjøa medfører reduksjon av globale CO₂-utslipp, jf. Meld. St. 21 (2011-2012) s. 117. Det er imidlertid et bidrag til nasjonale mål om kutt av klimagassutslipp.

¹⁹⁹ Her fremkommer merknader fra Arbeidsdepartementet, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet.

²⁰⁰ Illustrerende her er St.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 25, hvor det drøftes hvordan

viljen bak de fastsatte vilkårene fremkommer. Godkjennelsesbrevet som sendes til operatøren viser til myndighetenes merknader.²⁰¹

Konklusjon og vilkår avslutter det som formelt utgjør proposisjonen, hvor det først konkluderes med hensyn til hvorvidt planen skal godkjennes, før det foreslås flere vilkår som skal settes for godkjennelsen. Denne delen av proposisjonen utgjør grunnlaget for det formelle vedtaket som til slutt oversendes operatøren. Ordlyden her er som regel identisk med vilkårene som endelig vedtas – og inntas i godkjennelsesbrevet.

For elektrifiseringsvilkår etter petrl. §§ 4-2 første ledd, jf. 10-18 fjerde ledd, er det klart at proposisjonen utgjør en viktig *kilde* for å tolke og vurdere vilkårene nærmere.

3.3.3 Etterfølgende uttalelser om elektrifiseringsvilkårenes innhold

Elektrifiseringsvilkårene knyttet til Edvard Grieg-feltet gjør plikten til å elektrifisere betinget av at *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* realiseres. Når *Utsirahøyden* skal være ferdig prosjektert og besluttet, fremgår ikke av proposisjonen til grunn for PUD-godkjennelsen. For å få svar på hvilket tidspunkt elektrifisering kan bli aktuelt, er det nødvendig å se hen til dokumenter som er utarbeidet *etter* at Edvard Grieg-utbyggingen ble vedtatt. Dokumenter som kaster lys over tolkningen av Edvard Grieg-godkjennelsen vil ha status som etterarbeider, og det kan spørres om det ved tolkningen av elektrifiseringsvilkår er anledning til å se hen til slike kilder.

En antydning om tidsrammene for Utsirahøyden-prosjektet fremgår av proposisjonen i tilknytning til Gina Krog-feltet:

«Gina Krog-feltet inngår i et prosjekt ledet av Statoil som studerer en større samordnet kraft fra land-løsning til feltene på den sørlige delen av Utsirahøyden. Dette prosjektet har en framdriftsplan som innebærer konseptvalg i 2013, investeringsbeslutning i 2014, installasjon til havs i 2017 og idriftsettelse i 2018.»²⁰²

Goliatfeltet skal forsynes ytterligere med kraft fra land.

²⁰¹ Se f.eks. OEDs vedtak 29. juni 2012, sml. begrunnelseskravet i fvL. §§ 24 og 25.

²⁰² Jf. Prop. 99 S (2012-2013) s. 9. Proposisjonen er fulgt opp med Innst. 306 S (2012-2013), og Stortinget ga sitt samtykke til utbygging og drift av Gina Krog, samt Ivar

Disse uttalelsene kaster lys over hvordan fremdriften er i *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt*, og viser at myndighetene fortsatt er fast bestemt på å gjennomføre områdeelektrifiseringen. Noen nærmere avklaring om hvorvidt Edvard Grieg-feltet skal elektrifiseres følger imidlertid ikke.²⁰³ Elektrifiseringsvilkårene i tilknytning til Edvard Grieg-feltet viser imidlertid til et *pågående prosjekt* (Utsirahøyden), noe som gjør det lite betenkelig å se hen til senere PUD-godkjennelser for felt som hører til samme elektrifiseringsprosjekt. På denne måten får etterarbeider relevans ved tolkningen av elektrifiseringsvilkår.

3.4 Veien videre

Kapitlet har vist at elektrifiseringsvilkår utformes på forskjellig vis, og er basert på en rekke forutsetninger som fremgår av operatørens innsendte plan og dokumenter utarbeidet av myndighetene i forbindelsen med PUD-godkjennelsesvedtaket. Elektrifiseringsvilkårene kan være betinget av fremtidige begivenheter; disse fremtidige begivenhetene er av og til tydelig angitt, mens det i andre tilfeller er usikkert hva som vil utløse den fremtidige elektrifiseringsplikten.

For Edvard Grieg-feltets vedkommende, følger det av PUD-godkjennelsen at plikten til å elektrifisere inntreer når *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* realiseres. Dette følger av vilkårets ordlyd, og er presisert i dokumentene som ligger til grunn for PUD-godkjennelsen. Tidspunktet for elektrifiseringsplikten inntreden, er derimot mer usikkert. Det er heller ikke endelig bestemt at Utsirahøyden vil bli elektrifisert, men vi har sett at uttalelser i forbindelse med andre felt på Utsirahøyden kan kaste lys over dette spørsmålet.

Elektrifiseringsvilkårene som er fastsatt for Goliat-feltet er annerledes, og er knyttet opp mot mer usikre og forbeholdspregede formuleringer

Aasen i møte tirsdag 21. mai 2013, se nærmere <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130521/>.

²⁰³ Statsrådens svar på spørsmål fra stortingsrepresentanter kan også bidra til å kaste lys over elektrifiseringsvilkårenes innhold. Representant Ropstad stilte spørsmål til statsråd Borten Moe i tilknytning til elektrifisering av Utsirahøyden, jf. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=55307>.

om fremtidig elektrifisering.

Ut over å kaste lys over innholdet i vilkårene som er stilt, bidrar ikke dokumentene til grunn for PUD-godkjennelsen eller uttalelser i ettertid til å løse det rettslige spørsmålet om i hvilken grad rettighetshaverne er forpliktet til å elektrifisere feltet. Dette skyldes at vilkårskompetansen må fastlegges nærmere, både om det er adgang til å sette betingede vilkår, og om elektrifiseringsvilkåret er innenfor vilkårskompetansen etter petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd.

Vilkår som gjelder fremtidige elektrifiseringsplikter reiser et prinsipielt spørsmål om forvaltningens adgang til å stille vilkår som etter sin ordlyd betinger myndighetene en fremtidig rettslig handlefrihet. Dette er gjenstand for drøftelse i neste kapittel.

4 Adgangen til å sette vilkår om fremtidig elektrifisering av et petroleumfelt

4.1 Problemstillingen

Et grunnleggende prinsipielt spørsmål – som elektrifiseringsvilkår illustrerer – gjelder adgangen til å stille vilkår som er betinget av at fremtidige begivenheter inntre (suspensive betingelser), som uttrykker forbehold om å endre på allerede fastsatte vilkår eller som gir adgang til å sette nye vilkår i tiden etter vedtakstidspunktet. Vilkår er et vidt begrep.²⁰⁴ Fra forvaltningens ståsted blir dette et spørsmål å utvide sin rettslige handlefrihet og styringsmulighet ved å sette vilkår som angår forhold etter vedtakstidspunktet.²⁰⁵ PUD-godkjennelsen for Edvard Grieg-²⁰⁶ og Goliat-feltene, inntatt ovenfor i punkt 3.2, tjener til eksempel på hvordan slike vilkår kan utformes.

Dette kapitlet skal behandle den rettslige adgangen myndighetene har til å sette vilkår som gjør en mulig plikt til elektrifisering betinget av forhold i fremtiden.²⁰⁷ Temaet her gjelder særlig hva som skal til for at en fremtidig elektrifiseringsplikt anses *besluttet* i medhold av PUD-godkjennelsen. Dette kapitlet henger sammen med gjennomgangen av elektrifiseringsvilkår i kapittel 3 og de tolkningsmomentene som er tilgjengelig for å fastlegge innholdet i og forstå bakgrunnen for elektrifiseringsvilkårene.²⁰⁸

²⁰⁴ Sml. fremstillingen av vilkårsbegrepet i Frihagen (1991) s. 311-312.

²⁰⁵ Sml. Bernt (1984) s. 163.

²⁰⁶ Likelydende vilkår vil følge av PUD-godkjennelsen for Gina Krog og Ivar Aasen-feltene, jf. Prop. 99 S (2012-2013) og Prop. 98 S (2012-2013).

²⁰⁷ Den mer konkrete vurderingen av vilkårenes gyldighet vil bli drøftet i punkt 5.3 for så vidt gjelder vilkår som bedømmes etter petrl. § 4-2 første ledd, jf. § 10-18 fjerde ledd og punkt 7.4 om forbehold som tillegges vekt i en omgjøringsvurdering.

²⁰⁸ Sml. dommen inntatt i Rt. 1964 s. 256 der førstvoterende formulerte spørsmålet i saken som en vurdering av «tolkningen og gyldigheten av det forbehold som ble tatt» i en lagringstillatelse for bensin. Først ble vilkåret tolket. Deretter ble gyldigheten av vilkåret vurdert.

4.2 Vilkår om fremtidige plikter og forbehold om nye eller endrede vilkår

Adgangen til å stille ulike typer vilkår må i utgangspunktet bero på en tolkning av lovbestemmelsen dersom det er gitt en særskilt vilkårshjemmel. I petrl. § 10-18 fjerde ledd, som gjelder for vilkår knyttet til PUD-godkjennelser etter petrl. § 4-2 første ledd, er begrepet «vilkår» benyttet, og det fremholdes at dette må ha en «naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder». Det fremgår ingen prinsipiell drøftelse av hva slags typer vilkår loven hjemler i forarbeidene.²⁰⁹ Adgangen må dermed fastlegges ut fra hensynene som gjør seg gjeldende på petroleumsrettens område i lys av den alminnelige forvaltningsretten.

Før vi går inn på rettspraksis og fvl. § 35 siste ledd, som kan bidra til å fastlegge grensen for adgangen til å stille vilkår som er betinget av fremtidige forhold, skal vi i korthet gjennomgå enkelte hensyn for og mot adgang til å stille vilkår som angår fremtidige forhold.

I et styringsperspektiv sikrer betingede vilkår mulighet for kontroll med petroleumsvirksomheten og at utbyggingen skjer på en samfunnsmessig rasjonell måte.²¹⁰ Særlig for konsesjoner som gjelder langvarige rettsforhold (se petrl. § 3-9) kan betingede vilkår være gunstig for å sikre fremtidig styring av virksomheten.²¹¹ Betingede vilkår kan fremstå som en mellomløsning, hvor man anser det som viktig at et petroleumsfelt bygges ut uten utsettelse, som kunne vært alternativet.²¹² Likevel kan vilkår det knytter seg usikkerhet til være uheldige fordi de bidrar til usikkerhet om viktige samfunns mål, som reduksjon av nasjonale utslipp, blir gjennomført.²¹³ Riksrevisjonen har pekt på dette problemet knyttet

²⁰⁹ Ettersom det settes en del ulikeartede vilkår til vedtak i medhold av petroleumsloven, eksempelvis til utvinningstillatelsen, kunne forarbeidene med fordel inneholdt drøftelser knyttet til vilkårsfastsettelse, se Frihagen (1979) s. 37.

²¹⁰ Sml. Frihagen (1991) s. 310.

²¹¹ Se Mestad (1986) s. 41 og 55.

²¹² Dette ble fremhevet av departementet for Edvard Grieg-feltet, se Prop. 88 S (2011-2012) s. 15.

²¹³ Dette illustreres ved at enkelte stortingsrepresentanter har stilt spørsmål til olje- og energiministeren for oppklaringer (interpellasjoner) vedrørende

til utformingen av vilkår i PUD-godkjennelser:

«Samlet sett finner Riksrevisjonen derfor grunn til å stille spørsmål ved om selskapenes vurderinger og behov gis for stor vekt i forhold til overordnede miljøhensyn. Riksrevisjonen mener at formulering av eksplisitte krav og vilkår i mer formelle former i forbindelse med godkjenning av PUD ville gitt et mer effektivt påtrykk for at utslippsreducerende teknologi blir tatt i bruk.»²¹⁴

Videre taler alminnelige forutberegnelighetshensyn mot at forvaltningen setter vilkår som er betinget av fremtidig beslutning fra myndighetshold. Et enkeltvedtak etablerer berettigede forventninger om at den rettsstilling som er etablert på vedtakstidspunktet ligger fast.²¹⁵ Hensynet til beskyttelse av foretatte investeringer tilsier også at viktige, kostnadskrevende tiltak avgjøres endelig ved PUD-godkjennelsen.²¹⁶ Innrettelseshensyn taler i utgangspunktet mot at forvaltningen skal ha adgang til å sette vilkår som er forbehold, særlig når det er tale om mer generelle omgjøringsforbehold.²¹⁷ Like fullt er det klart at vilkår som betinger fremtidig reguleringsadgang nøytraliserer innrettelseshensynet noe.²¹⁸ Poenget i denne sammenheng er at innrettelseshensynet er et argument mot å *tillate* vilkår som i stor utrekning gjelder fremtidig regulering og som kan skape usikkerhet for investeringer foretatt av den private part.

Høyesterett har ved enkelte anledninger tatt stilling til vilkår som på ulike måter angår fremtidige forhold. De to dommene vi skal gjennomgå i det følgende er nokså gamle, og det er vanskelig å finne *generelle rettssetninger* i dem. Først og fremst illustrerer de *hva* Høyesterett har lagt

elektrifiseringsplikter, se spørsmål fra representant Meling til statsråd Borten Moe, <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=55075>.

²¹⁴ Jf. Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken (2010) s. 23. Bellona ser dette som et sentralt problem med dagens forvaltningspraksis, se Lundberg (2011) s. 5.

²¹⁵ Se Mørup (2005) s. 163 flg.

²¹⁶ Dette er et moment som generelt taler mot omgjøring, se nedenfor i punkt 7.3.2.

²¹⁷ Sml. Frihagen (1991) s. 320.

²¹⁸ Se nærmere om betydning av forbehold i en omgjøringsvurdering under punkt 7.4.

vekt på i konkrete vurderinger av betingede vilkår.

Dommen inntatt i Rt. 1915 s. 161 (Hydro-dommen) er et eksempel. Saken gjaldt en tillatelse for elektriske kraftanlegg på vilkår om at konsesjonæren flyttet kraftledningen, på egen bekostning, ved senere eventuell kollisjon med jernbaneanlegg. Under en senere ekspropriasjons-sak til fordel for jernbaneanleggene, angrep konsesjonæren dette vilkårets gyldighet, men fikk ikke medhold.

Høyesteretts flertall mente det var adgang til å stille vilkåret.²¹⁹ Flertallet fremholdt at det måtte være adgang til å regulere fremtidige forhold i konsesjonsvilkårene, herunder «hvordan fremtidige kollisjoner mellom elektriske anlegg og andre anlegg skal løses».²²⁰ Det ble tilsynelatende lagt stor vekt på at det var *god grunn* til å innta et vilkår som regulerte senere kollisjoner mellom nettanleggene og jernbanevirksomheten.²²¹ Flytting av anleggene måtte anses som forholdsvis nærliggende i lys av den utviklingen som måtte finne sted. I denne saken var vilkåret knyttet til et aktuelt og prosjektert jernbaneanlegg, noe som delvis kan forklare at vilkåret om *eventuell flytting* av anleggene ble godtatt.²²² Vilkaeret om fremtidig flytting fremstod av denne grunn som tilstrekkelig konkretisert mot en nærliggende fremtidig begivenhet. I konsesjonsforhold, som gjelder en tillatelse for en lengre tidsramme, viser dommen at tilstrekkelig presiserte vilkår betinget av fremtidige forhold etter omstendighetene kan anses som et gyldig vilkår.

Dommen gjengitt i Rt. 1964 s. 256 (Bensinstasjondommen) gjelder også vilkårsfastsettelse som er betinget av inntreden av fremtidige forhold. Saken gjaldt en lagringstillatelse for bensin, hvor det var inntatt følgende vilkår: «Tankanlegget fjernes eller flyttes på eierens bekostning, om dette

²¹⁹ Flertallet (tre dommere) fant, som førstvoterende, vilkåret gyldig, men var av den oppfatning at samtykkebetraktninger ikke var avgjørende for vilkårets gyldighet. Førstvoterende (alene) la avgjørende vekt på Hydros samtykke til vilkåret. Mindretallet (tre dommere) mente at et slikt vilkår ikke kunne stilles. Vi forholder oss til flertallsfraksjonen som fant vilkåret gyldig uten å legge avgjørende vekt på samtykkebetraktninger.

²²⁰ Jf. Rt. 1915 s. 161 på side 164.

²²¹ Sml. Bernt (1977) s. 51, som trekker frem dommen som et eksempel på «forvaltnings adgang til å 'ta ut forsikring' mot eventuelle senere interessekollisjoner.»

²²² Jf. Frihagen (1991) s. 320. Sml. også Backer (1986) s. 446 om slike vilkår.

av hensyn til veivesenets interesser blir forlangt, jfr. Veilovens §§ 39 og 41». Tredve år senere, under en ekspropriasjonssak for utvidelse av veien, ble erstatning for tap i næring ikke tatt til følge (dissens 4-1) på bakgrunn av vilkåret som ble ansett som lovlig. Høyesterett stilte seg imidlertid tvilende til usikkerheten et slikt vilkår frembyr:

«Men det som gjør saken tvilsom, er at plikten til å fjerne eller flytte anlegget her er knyttet til et så omfattende og ubestemt kriterium som at det blir forlangt 'av hensyn til veivesenets interesser'. Jeg antar imidlertid at det må være riktig å se klausulen på bakgrunn av den foreliggende situasjon [...] Det dreiet seg om en bensinstasjon ved en av hovedinnfartsårene til Oslo og i byens umiddelbare nærhet. Det karakteristiske ved en bensinstasjon er nettopp at den normalt legges nær opp til veien for å kunne tiltrekke de veifarende og betjene dem så lett og effektivt som mulig. Under disse forhold må det allerede den gang ha ligget i dagen at med den beliggenhet man hadde søkt om, var det en nærliggende mulighet for at anlegg av en bensinstasjon på dette sted kunne komme til å kollidere med veivesenets interesser, dersom det før eller senere ble aktuelt å utvide eller omlegge veien. Selv om intet er opplyst om at det den gang forelå aktuelle planer i denne retning, finner jeg at forbeholdet, anvendt i den foreliggende situasjon, var lovlig og saklig begrunnet[...]»²²³

Den fremtidige begivenhet som medførte en flytteplikt var kun presisert slik at det måtte *forlanges* av hensyn til veivesenets interesser. Selv om konkrete veiomleggingsplaner ikke forelå, ser vi altså at Høyesterett godkjente det som tilstrekkelig presist. Det fremgår av domsgrunnene at konkrete forhold ved drift av bensinstasjoner, og den aktuelle plasseringen av bensinstasjonen, var av betydning. Til tross for at vilkåret var vagt og upresist vedrørende de fremtidige avgjørende begivenhetene («blir forlangt av hensynet til veivesenets interesser»), var en interessekonflikt knyttet

²²³ Jf. dommen på side 258-259. Mindretallet mente et slikt vilkår var ugyldig blant annet som følge av at det var «løst og altomfattende», og at det ikke var påvist at «veivesenet hadde noen aktuell eller konkret interesse å beskytte», jf. dommen på side 260. Dommen er også interessant for så vidt gjelder vilkår som gir det offentlige en økonomisk fordel (noe vi ikke behandler), se Bernt (1977) s. 49.

til veiomlegging ansett som nærliggende, og en risiko som generelt knytter seg til drift av bensinstasjoner.²²⁴ Det lar seg nok likevel hevde at Høyesterett gikk noe lenger i denne dommen enn i Hydro-saken.²²⁵

Spørsmålet om forvaltningens adgang til å stille vilkår som er betinget av fremtidige begivenheter blir ikke behandlet prinsipielt i dommene. Ut fra de konkrete vurderingene som er foretatt, synes Høyesterett å legge vekt på om de konkrete fremtidige begivenhetene er tilstrekkelig *spesifisert* og om vilkåret for øvrig fremstår som velbegrunnet. I Bensinstasjon-dommen var imidlertid intet opplyst om aktuelle planer og *hva* som «blir forlangt» av hensynet til veivesenets interesser fremstår som uklart. I lys av de konkrete omstendighetene fant imidlertid Høyesterett støtte for at de fremtidige begivenhetene (interessekonflikten) som utløste flytteplikten var tilstrekkelig *spesifisert*. Dette bygget særlig på plasseringen av en bensinstasjon og at flytting således var påregnelig.

Dommene, som er avsagt før forvaltningsloven ble vedtatt, viser at vilkår som medfører plikter betinget av fremtidige begivenheter etter en konkret vurdering kan aksepteres. Det er fortsatt noe uklart hvor langt Høyesterett går i å sette krav til hvor spesifisert angitt de fremtidige begivenhetene som ville utløse den fremtidige plikten må være. Det som kan trekkes ut av dem er imidlertid at betingelsene ikke bygget på *fornyede vurderinger* av de samme spørsmålene som forelå på konsesjonstildelingstidspunktet, men mulig inntreden av senere interessekonflikter.

Elektrifiseringsvilkårene vi har presentert i kapittel 3, Edvard Grieg og Goliat, angir klart nok hva den fremtidige reguleringen går ut på – nemlig (økt) elektrifisering. Det usikre momentet, som vi vurderer i denne omgang, gjelder *hva som skal til* for at elektrifisering skal gjennomføres – altså hvilken begivenhet som må inntre (sammenlign de fremtidige interessekonfliktene i avgjørelsene omtalt over). Spørsmålet er om den fremtidige begivenheten som utløser plikten er *tilstrekkelig spesifisert* i PUD-godkjenningen.

²²⁴ Sml. Frihagen (1991) s. 320 og Backer (1986) s. 445-446. som særlig fremhever slike vilkårs tyngende karakter.

²²⁵ Se Frihagen (1991) s. 320, som er noe kritisk til dommen og mener vilkåret måtte være «delvis ugyldig» slik at ikke enhver interesse veimyndighetene hadde kunne begrunne flytting.

Norsk forvaltningsrett bygger på et grunnleggende skille mellom de rettighetene og pliktene et enkeltvedtak innebærer for den den private parts rettsstilling, og nye rettigheter og plikter som eventuelt må følge av et nytt vedtak med hjemmel i lov eller en lovlig omgjøring av det tidligere vedtaket. For vårt tema vil det gå en grense mellom vilkår om elektrifisering som settes til PUD-godkjennelsen etter petrl. §§ 4-2 første ledd og 10-18 fjerde ledd, elektrifiseringsvilkår med annet hjemmelsgrunnlag²²⁶ og elektrifiseringsplikt som følge av omgjøring av PUD-godkjennelsen (ved å skjerpe vilkårene eller stille nye tyngende plikter knyttet til kraft fra land).²²⁷ Som vi skal se, går det en grense mellom elektrifiseringsplikt som anses besluttet ved PUD-godkjennelsen og elektrifiseringsplikt som krever at det fattes et *nytt vedtak*.

Fvl. § 35 siste ledd gjelder forvaltningens adgang til å omgjøre enkeltvedtak. Bestemmelsen bygger på sontringen vi vurderer, det vil si forskjellen mellom plikter som følger av et fattet vedtak og innføring av nye plikter som krever omgjøring av vedtaket. Det fremgår av bestemmelsen at begrensninger i omgjøringskompetansen «ikke gjelder» når «endringsadgangen følger av ... vedtaket selv». Dette reiser et tolknings spørsmål. Skal lovteksten forstås slik at forvaltningen ved å ta generelle eller mer spesielle forbehold fritt kan betinge seg en handlefrihet eller skal et vilkår som uttrykker forbehold om senere endringer være et element i helhetsvurderingen knyttet til omgjøringskompetansen?

I forarbeidene til fvl. § 35 uttales det at bestemmelsen forutsetter at «endringsgrunnlag kan finnes i samtykke eller i selve vedtaket, f. eks. i de vilkår som er fastsatt».²²⁸ Dette presiserer ikke lovteksten i særlig grad. Hva som skal til for at *endringsadgangen* eventuelt følger av vedtaket fremstår som noe uklart.

Selv om ordlyden og forarbeidene ikke direkte taler for en innskrenkende tolkning, har den juridiske teori gjennomgående tolket bestem-

²²⁶ Eksempelvis petrl. § 4-2 siste ledd knyttet til større ombygginger, se punkt 5.4.

²²⁷ Se nedenfor i punkt 7.2 om begrepet omgjøring og hvorfor nye elektrifiseringsplikter (nye vilkår) regnes som et inngrep i rettighetshavernes rettsstilling og dermed omgjøring av PUD-godkjennelsen.

²²⁸ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 99.

melsen innskrenkende i lys av grunnleggende forutberegnelighets- og innrettelseshensyn (den private parts berettigede forventninger).²²⁹ Dette bygger særlig på at et enkeltvedtak skal kunne gi den private part en viss trygghet for så vidt gjelder hans rettsstilling og at usikre momenter i utgangspunktet skal avklares på vedtakstidspunktet.

Disse hensynene taler for å stille visse *presisjonskrav* til angivelsen av hvilke betingelser som må inntreffe for at en fremtidig plikt skal utløses. Fremstår den eller de fremtidige begivenhetene som for upresise, vil det være nødvendig med en omgjøring av vedtaket, likevel slik at *forbeholdet* kan tillegges noe vekt.²³⁰

Gjennomgangen av de to høyesterettsdommene og alminnelige forvaltningsrettslige hensyn, viser at vilkår som er betinget av *uspesifiserte* fremtidige begivenheter, må behandles som et ledd i en omgjøringssess. For at vilkåret skal anses å innebære en plikt med «hjemmel i» enkeltvedtaket uten nytt vedtak, må en tolkning av vedtaket vise at pliktens eksistens og omfang er tilstrekkelig klargjort og knyttet til fremtidige begivenheter som i tilstrekkelig grad er *spesifiserte*.²³¹ Plikter knyttet opp mot spesifiserte begivenheter vil ligge «latent» i det opprinnelige vedtaket uten at omgjøringsvedtak er nødvendig.

Anvendt på elektrifiseringsvilkår er det springende punktet i hvilken grad de *begivenhetene* som er angitt, og som medfører plikt om økt bruk av kraft fra land, er spesifisert i lys av de forholdene som forelå på vedtakstidspunktet.

Et viktig poeng er at det er *rettsvirkningen* av vilkårsfastsettelsen som er det mest sentrale; ulikt utformede vilkår kan innebære en plikt betinget av fremtidige begivenheter, eller regnes som et forbehold – og tillegges mer eller mindre vekt i en senere omgjøringsvurdering. I hvilken utstrekning forbehold om økt bruk av kraft fra land skal tillegges vekt i en slik vurdering behandles nærmere i punkt 7.4.

²²⁹ Se Eckhoff/Smith (2010) s. 334, Backer (1986) s. 811, Frihagen (1991) s. 320 og Graver (2007) s. 551. Noe annerledes Aulstad (2004) s. 111 og kanskje også Bernt/Rasmussen (2010) s. 332 som holder vilkårene tettere til den alminnelige vilkårs læren.

²³⁰ Se nedenfor i punkt 7.4.

²³¹ Sml. Backer (1986) s. 446.

På denne bakgrunn skal vi gå over til en mer konkret vurdering av henholdsvis Edvard Grieg- og Goliat-vedtakene.²³²

Følger plikten til å elektrifisere av PUD-godkjennelsen i medhold av petrl. § 4-2, eller er det nødvendig med et omgjøringsvedtak? Vurderingen beror på om de fremtidige begivenhetene elektrifiseringsvilkårene er betinget av er *tilstrekkelig spesifisert* angitt.

Vilkårene knyttet til PUD-godkjennelsen for Edvard Grieg-feltet, som gjelder plikt til å delta i fremtidig områdeelektrifisering på Utsirahøyden, er betinget av følgende begivenheter: Departementet må, i forbindelse med de øvrige feltutbyggingene, *finne* at elektrifisering av området skal skje. I tillegg er det presisert at det kan gjøres unntak dersom «særskilte grunner» gjør at Edvard Grieg-feltet ikke skal underlegges områdeelektrifiseringen. Den fremtidige begivenheten som utløser plikten – *Utsirahøyden elektrifiseringsprosjekt* – er dermed klart angitt. På vedtakstidspunktet er det imidlertid ikke sikkert at områdeelektrifiseringen blir gjennomført.²³³ Likevel synes den fremtidige begivenheten – *Utsirahøyden elektrifiseringsprosjekt* – å være svært påregnelig og konkretisert i vedtaket.²³⁴ Feltet bygges derfor ut for å kunne motta kraft fra land.²³⁵ Elektrifiseringspliktens betingede preg er etter dette ikke til hinder for at elektrifiseringspliktens gyldighet må vurderes etter vilkårsadgangen etter petrl. § 4-2 første ledd, jf. § 10-18 fjerde ledd.²³⁶ Det er således ikke nødvendig å gå veien om et nytt vedtak (omgjøring).²³⁷

For Goliat-feltet stiller saken seg noe annerledes. Ytterligere elektri-

²³² Se hvordan vilkårene er utformet og videre henvisning til vedtakene og proposisjonene til grunn for vedtakene ovenfor i punkt 3.2.

²³³ Disse planene er likevel *aktuelle*, hvilket synes å være et moment Høyesterett la vekt på i særlig Hydro-dommen, jf. Rt. 1915 s. 161.

²³⁴ Sml. de to høyesterettsdommene (Rt. 1915 s. 161 og Rt. 1964 s. 256) ovenfor der det må anses å ha vært lagt vekt på at vilkårenes inntreden var påregnelig og nært knyttet til typiske forhold for den virksomheten konsesjonen gjaldt.

²³⁵ Jf. Prop. 88 S (2011-2012) s. 8.

²³⁶ Se punkt 5.3.

²³⁷ Det er heller tale om en omgjøring dersom elektrifisering *ikke* skal skje, jf. formuleringen om at dersom departementet av «særskilte grunner» finner at Edvard Grieg ikke skal tilknyttes områdeelektrifiseringen. Slik omgjøring, hvis den er i rettighets-havernes interesse (frafall av elektrifiseringsvilkår), behandles i kapittel 8.

fisering – utlegging av en ekstra sjøkabel for å øke bruken av kraft fra land – er betinget av følgende fremtidige begivenheter: Tiltakskostnadene knyttet til (hel)elektrifisering må være på et «nivå som gjør at tiltaket er hensiktsmessig», og denne hensiktsmessigheten skal bero «på den gjeldende klimapolitikk». Videre fremheves betydningen av at de «tekniske utfordringer» må anses som «akseptable» for at tiltaket skal gjennomføres. Endelig vises det til at departementet «i dialog med rettighetshaverne» skal vurdere ytterligere bruk av kraft fra land på Goliat-feltet.²³⁸ Som fremholdt ovenfor vil den rettslige betydningen i stor grad avhenge av hvor *presisert* de fremtidige begivenhetene som plikten knytter seg til er utformet. I utgangspunktet kan ingen betinget plikt anses å være besluttet med en henvisning til «gjeldende klimapolitikk» eller hva som senere vil bli ansett som *akseptabelt*.²³⁹ Vilkårsteksten henviser til *fremtidige vurderinger* for å avgjøre om elektrifiseringsplikten skal endres ved at feltet helelektrifiseres. Økt elektrifisering (helelektrifisering) av Goliat-feltet må dermed gjennomføres ved et nytt vedtak. Det nye vedtaket vil anses som en omgjøring av PUD-godkjennelsen, ved at nye eller skjerpede plikter legges til.²⁴⁰

Vi skal senere vurdere hvordan er slikt forbehold kan få betydning for omgjøringsadgangen av elektrifiseringsplikten.²⁴¹ Den drøftelsen vil vise at de årsakene som begrunner vilkårsfastsettelsen og ønsket om senere å stille nye vilkår står sentralt for å avgjøre hvilken *vekt* forbeholdet skal tillegges.

²³⁸ Se ovenfor i punkt 3.2.2 om bakgrunnen for vilkårsfastsettelsen.

²³⁹ I tillegg skal domstolene ved prøving av enkeltvedtaks gyldighet kun forholde seg til de faktiske forhold som forelå på vedtakstidspunktet (jf. Høyesterett i plenum i de nylig avsagte «asylbarn»-sakene, Rt. 2012 s. 1985 og s. 2039). En slik vurdering ville vært svært krevende om en plikt skulle anses etablert på vedtakstidspunktet ut fra en fremtidig «gjeldende klimapolitikk» eller «fremtidig akseptable forhold», mv. Også dette taler for at helt uspesifiserte vilkår må anses som et forbehold som tillegges vekt i vurderingen av et omgjøringsvedtak.

²⁴⁰ Se nedenfor under punkt 7.2 om omgjøringsbegrepet.

²⁴¹ Det vi, basert på en tolkning og vurdering av ulike former for vilkår som angår fremtidige forhold, mener må avgjøres ut fra omgjøringsreglene, er fremtidig *helelektrifisering* av Goliat-feltet, slik at det må investeres i en ekstra kabel, mv. Et pålegg knyttet til *økt kraftoverføring* i kabelen som allerede eksisterer kan antagelig innfortolkes som en del av konsesjonsvilkårene og pliktene som følger av godkjennelsen; eventuelt vil det være en så liten omgjøring at et slikt pålegg neppe kan tenkes å være problematisk. Se mer under punkt 7.2.

4.3 Konklusjon

Redegjørelsen ovenfor har vist at forvaltningen har en viss adgang til å regulere fremtidige forhold i konsesjonsvilkårene. For vårt tema vil elektrifiseringsplikter regnes som en del av PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2 første ledd såfremt de er betinget av *tilstrekkelig spesifiserte* faktiske begivenheter. Lovligheten av et slikt vilkår vurderes etter en tolkning av vilkårsbestemmelsen i lys av den alminnelige vilkårs læren.²⁴² Et typetilfelle her er *aktuelle planer* om en områdeelektrifisering for nye felt som er i planleggings- eller utbyggingsfasen.

Vilkårene som ikke betinger elektrifiseringspliktens inntreden av *tilstrekkelig spesifiserte* faktiske begivenheter vil ikke i seg selv være et tilstrekkelig grunnlag for å kreve elektrifisering. Her vil forvaltningen måtte gå veien om et nytt vedtak ved å stille nye skjerpede elektrifiseringsvilkår (omgjøring). Goliat-feltet er et slikt eksempel.

Det er grunn til å understreke at den rettslige klassifiseringen ikke er mer enn et utgangspunkt for etterfølgende gyldighetsvurderinger. I den grad vilkåret bedømmes etter vilkårs læren, vil forholdsmessighetsvurderingen påvirkes av vilkårets utforming. Jo mer usikker en fremtidig elektrifiseringsplikt utformes, jo vanskeligere blir det for rettighetshaverne å kalkulere risikoen og lønnsomheten av investeringene som foretas i tillit til den tillatelsen (PUD-godkjenningen) som er gitt.²⁴³

Klassifiseres et vilkår som et forbehold som kan få en viss betydning ved senere omgjøringsvedtak, vil forbeholdet måtte tillegges mer vekt dersom myndighetene hadde god grunn til å ta et forbehold om senere endring.²⁴⁴ Særlig gjelder dette der det knytter seg usikkerhet til vesentlige faktiske forhold på vedtakstidspunktet.²⁴⁵ Et slikt usikkerhetsmoment

²⁴² Jf. nedenfor under punkt 5.3 for en grundig gjennomgang av vilkårskompetansen som følger av petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd.

²⁴³ Sml. Backer (1986) s. 446 og Frihagen (1991) s. 320.

²⁴⁴ Sml. Bernt/Rasmussen (2010) s. 332. Se også Bernt (2008) note 882. Se nedenfor under punkt 7.4.

²⁴⁵ Se St.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 24-26 der forsterkning av sentralnettet i Hammerfest-området trekkes frem som et sentralt forhold ved mulig økt bruk av kraft fra land. Dette synes å være bakgrunnen for fastsettelsen av de til dels *uspesifiserte* elektrifiseringsvilkårene for Goliat-feltet. Se ovenfor i punkt 3.2.2 og nedenfor i punkt 7.4.

ved elektrifisering av sokkelen er kraftnettets kapasitet til forbruksuttaket petroleumsinnretningene krever.

5 Lovligheten av ulike vilkår om elektrifisering

5.1 Oversikt over problemstillingene

Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er i hvilken utstrekning myndighetene har kompetanse til å sette vilkår om elektrifisering ved enkeltvedtak som fattes i medhold av petroleumsloven. Vilkårshjemplene i petroleumsloven må tolkes i lys av EØS-retten, og spørsmålet i denne sammenheng er om EØS-retten innebærer noen skranke for myndighetenes vilkårskompetanse. Dette behandler vi innledningsvis i punkt 5.2

Elektrifiseringsvilkår kan fastsettes i tilknytning til enkeltvedtak i ulike faser av petroleumsvirksomheten. Et viktig skille går mellom elektrifiseringsvilkår ved nye utbygginger og vilkår knyttet til vedtak i driftsfasen. For *nye utbygginger* er spørsmålet hvilke grenser som gjelder for myndighetenes kompetanse til å fastsette vilkår om elektrifisering med hjemmel i petrl. § 4-2 første ledd, jf. § 10-18 fjerde ledd. Dette blir behandlet i punkt 5.3.²⁴⁶ For *eksisterende felt* er spørsmålet om elektrifiseringsvilkår kan settes ved godkjenning av større ombygginger etter petrl. § 4-2 siste ledd, eller ved forlengelse av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-9; se om dette i henholdsvis punkt 5.4 og punkt 5.5. Dersom myndighetene skulle gå ut over sin kompetanse til å sette vilkår om elektrifisering, blir spørsmålet hvilke følger dette skal ha for vilkårets og vedtakets gyldighet. Dette behandles kort i punkt 5.6.

²⁴⁶ Det er innledningsvis grunn til å understreke at vilkårene i den endelige PUD-godkjenningen i stor utstrekning bygger på utbyggingsplanen utarbeidet av rettighetshaverne. En forutsetning for at nærværende problemstilling kommer på spissen er at departementet går lenger i å fastsette vilkår om elektrifisering enn det rettighetshaverne legger opp til ved sitt konseptvalg.

5.2 Elektrifiseringsvilkår i EØS-rettslig lys

5.2.1 Innledning

Problemstillingen i det følgende er hvilke skranker EØS-retten setter for kompetansen til å sette vilkår om elektrifisering.²⁴⁷ Den praktiske betydningen av EØS-retten reduseres eller bortfaller helt dersom det må antas at intern, norsk rett innskrenker kompetansen til å stille vilkår i større grad enn det som følger av EØS-retten. Det er bakgrunnen for at dette behandles først.

Innledningsvis skal vi kort avklare om EØS-retten gjelder på kontinentalsokkelen. Finn Arnesen tok i 1994 til orde for at EØS-avtalens anvendelsesområde, med vekt på funksjonelle kriterier, omfatter petroleumsvirksomheten på sokkelen.²⁴⁸ Som påpekt av Arnesen, står konsepsjonsdirektivet²⁴⁹ i en særstilling ettersom det er tatt inn i EØS-avtalen og norsk petroleumsgivning er tilpasset dette.²⁵⁰ Statens standpunkt var og er at EØS-retten generelt *ikke* kommer til anvendelse på kontinentalsokkelen. Dette er først og fremst begrunnet i ordet «territorium» som brukes i flere artikler i EØS-avtalen, se særlig EØS-avtalen art. 126 nr. 1, som fastsetter at avtalen skal gjelde på «Kongeriket Norges territorium». Statens syn fremgår klart av seneste Stortingsmelding om Norges forhold til EU:

«Norge legger til grunn at begrepet territorium skal forstås i henhold til fast praksis i folkeretten. Dette innebærer at EØS-avtalen omfatter Norges landterritorium, indre farvann og territorialfarvann, men ikke økonomisk sone, kontinentalsokkel eller det åpne hav.»²⁵¹

²⁴⁷ For en vurdering av EØS-rettens betydning for statlig styring, med utgangspunkt i petroleumsvirksomheten, se Arnesen (1996). Se s. 353 flg. for PUD spesielt.

²⁴⁸ Jf. Arnesen (1994) s. 466. Se også Arnesen (1996) s. 59 flg. og særlig konklusjonen på s. 81 om at det «neppe er en farbar vei å hevde at EØS-avtalen ikke kommer til anvendelse på kontinentalsokkelen.»

²⁴⁹ Jf. EP/Rdir 94/22 EF, tatt inn i EØS-avtalen, jf. Vedlegg IV om energi.

²⁵⁰ Se Arnesen (1996) s. 79 med videre henvisninger. Se også Lervåg (2008) s. 54.

²⁵¹ Jf. Meld. St. 5 (2012-2013) s. 41

Dette sitatet synes å dreie seg utelukkende om avtalens stedlige virkeområde. Virksomhet som foregår på sokkelen vil imidlertid ha stor betydning ut over selve sokkelen og inn på territoriet som utvilsomt faller under traktatens virkeområde. Ettersom man uansett har gjennomført konsesjonsdirektivet i norsk rett, vil en inngående vurdering av dette spørsmålet være uten direkte betydning for vårt tema. Vi går derfor ikke nærmere inn på denne problemstillingen, men nevner at det foreløpig ser ut til at Norge og ESA ser seg best tjent med å utsette spørsmålet.²⁵² EØS-avtalens rekkevidde kan imidlertid komme på spissen innen kort tid i forbindelse med nytt direktiv vedrørende sikkerhetsreguleringen på kontinentalsokkelen,²⁵³ som har betydning for det norske sikkerhetsregelverket. Statens syn er at direktivet hverken i stedlig eller saklig henseende er EØS-relevant.²⁵⁴

5.2.2 Konsesjonsdirektivets betydning for elektrifiseringsvilkår

Vi tar utgangspunkt i konsesjonsdirektivet, som inneholder regler angående myndighetsutøvelse rettet mot olje- og gassvirksomhet. Direktivet art. 6 nr. 2 lyder slik:

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

Det har vært problematisert om konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 2 kommer

²⁵² Sml. Arnesen (2011) s. 26.

²⁵³ Direktivet ble vedtatt tirsdag 21. mai 2013, se foreløpig utgave: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0200+0+DOC+XML+V0//DA&language=DA>.

²⁵⁴ Se for eksempel http://www.offshore.no/sak/37147_eu_spikrer_nye_offshore-regler.

til anvendelse på PUD-godkjennelsesvedtaket som fattes etter petrl. § 4-2 første ledd.²⁵⁵ Dette kan imidlertid ikke være tvilsomt, ettersom art. 6 nr. 2 henviser til art. 2 nr. 1 – hvor det avgjørende er at det er tale om «virksomhet når det gjelder leting etter og utvinning av hydrokarboner.»

Konsesjonsdirektivet (oljedirektivet) er tatt inn i EØS-avtalen,²⁵⁶ og vil følgelig være en relevant rettskildefaktor så lenge det etter sitt innhold stiller krav til forvaltningens myndighetsutøvelse. Dette følger av art. 6, som setter krav til innholdet i og begrunnelsen for vilkårsfastsettelsen i petroleumsforvaltningen. Vilkårsfastsettelsen må derfor være i tråd med EØS-rettslige skranker i form av egnethet og nødvendighet (proporsjonalitet), uten at det først må vurderes om en elektrifiseringsplikt er en restriksjon på fellesmarkedet.²⁵⁷

EØS-avtalens hoveddel er gjort til norsk lov, og bestemmelser som tjener til oppfyllelse av EØS-forpliktelsene skal ved motstrid gå foran andre regler («bestemmelser») som følger av intern, norsk rett, jf. EØS-loven §§ 1 og 2. Dette gjelder riktignok kun sekundærlovgivning som er gjennomført i norsk rett.²⁵⁸ Innenfor den delen av petroleumslovgivningen som er relevant for elektrifisering av sokkelen, vil det utelukkende være tale om EØS-rett som enten er gjennomført (ved å tilpasse petroleums-

²⁵⁵ Jf. Lervåg (2008) s. 54 og Simensen (2008) s. 116. Det kan se ut til at disse forfatterne forutsetter at PUD-godkjennelsen må være en «tillatelse» slik dette er definert i art. 1 nr. 3 for at art. 6 nr. 2 skal komme til anvendelse. Vi er imidlertid av den oppfatning at det avgjørende må være om grunnlaget for aktivitetene som reguleres ved PUD-godkjennelsen bygger på en tillatelse som definert i direktivet, noe som klart er tilfelle. Dette vil ha betydning for tillatelser tildelt før 1. september 1995, jf. konsesjonsdirektivet art. 11 sammenholdt med EØS-komiteens beslutning 19/95 art. 3. PUD-godkjennelser for felt hvor utvinningsstillatelsen er tildelt før denne dato er ikke underlagt de skranker som følger av konsesjonsdirektivet.

²⁵⁶ Se Vedlegg IV om energi til EØS-avtalen.

²⁵⁷ Se til illustrasjon dommen inntatt i Rt. 2013 s. 258 (særlig avsnittene 91-103, med henvisninger til EU-domstolens praksis), hvor Høyesterett behandlet forholdet mellom et direktiv og EØS-avtalen art. 36 om fri flyt av tjenester.

²⁵⁸ Se EØS-avtalen protokoll 35. Se nærmere om bestemmelsen som forrangsregel i lys av det såkalte presumsjonsprinsippet, jf. den grunnleggende dommen inntatt i Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I) og Arnesen/Stenvik (2009) s. 59 flg. Det er imidlertid ikke nødvendig for oss å gå nærmere inn på slike «tekniske» EØS-vurderinger ettersom spørsmålet om absolutt motstrid ikke oppstår.

loven og -forskriften) eller som norske lovbestemmelser kan tolkes i samsvar med.

Vilkårshjemmelen i petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd må dermed tolkes i lys av EØS-retten, som vil utgjøre en skranke for konsesjonsmyndighetenes kompetanse til å fastsette vilkår.²⁵⁹ Folkerettsstrid (i betydningen EØS-strid) vil normalt være en ugyldighetsgrunn.²⁶⁰

På denne bakgrunn konkluderer vi med at vilkår som gjelder kraft fra land med hjemmel i petrl. §§ 4-2 første ledd og 10-18 fjerde ledd må tolkes i lys av EØS-rettens rammer (jf. også petroleumsforskriften § 11²⁶¹ som gjennomfører bestemmelsen i konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 2).²⁶²

Problemstillingen er etter dette hvilke materielle skranker som gjelder for departementets myndighetsutøvelse ved anvendelse av konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 2, og i hvilken grad disse skrankene får betydning for et elektrifiseringsvilkårs gyldighet.

Bestemmelsen i art. 6 nr. 2 fastsetter at vilkår knyttet til petroleumsvirksomheten må være «begrunnet i» et eller flere hensyn som nevnes. Ordlyden tilsvarende (blant annet) EØS-avtalen art. 13, som gjelder restriksjoner på det frie varebyttet. En harmonitolkning taler med styrke for at begrepet «begrunnet i» må forstås på tilsvarende måte som i EØS-retten for øvrig, slik at vilkår etter art. 6 nr. 2 må underlegges en formålsvurdering og en proporsjonalitetsvurdering. Olje- og energidepartementet har, i forbindelse med senere endringer i petroleumsloven, gitt uttrykk

²⁵⁹ Se Arnesen/Stenvik (2009) s. 120, fremholder at folkerettslige forpliktelser har «betydning for tolkningen av kompetansehjemmelen»; Dette sier forfatterne i forbindelse med de tilfelle det «ikke lar seg utlede av bestemmelser i norsk rett» at EØS-retten stiller krav til forvaltningens myndighetsutøvelse, se s. 117. Se også Bull (2013) note 4 om *fritt skjønn* som utøves i strid med folkeretten (ikke gjennomførte EØS-forpliktelser) som er til den private parts ugunst, med henvisning til rettspraksis.

²⁶⁰ Se Arnesen/Stenvik (2009) s. 117 flg., se særlig på s. 122, hvor det argumenteres for at domstolene «bør anerkjenne EØS-strid som ugyldighetsgrunn der dette tjener til forsvar av de rettigheter individene har etter EØS-avtalen». Forfatterne viser videre til rettspraksis og også forarbeidene til grunn for EØS-loven, jf. Ot.prp. nr. 79 (1991-92) s. 3 flg. Se også Arnesen (1996) som på s. 597 nettopp påpeker at det ved vilkårsfastsettelse (påbud) «lettere kan tenkes forekomme innholdsmangler».

²⁶¹ Denne er imidlertid plassert i forskriften kapittel 3 om utvinningstillatelsen. Vår vurdering viser imidlertid at vilkår knyttet til PUD-godkjennelsen må vurderes i lys av direktivet art. 6 nr. 2.

²⁶² Jf. Graver (2007) s. 294 som påpeker dette i tilknytning vil vilkårsfastsettelse.

for et tilsvarende syn på forholdet mellom art. 6 nr. 2 og lovens vilkårsbestemmelser – og hvordan dette innvirker på lovgivningen og praktiseringen av reguleringshjemplene.²⁶³

Følgen av dette blir at det i en EØS-rettslig forstand skal vurderes om et elektrifiseringsvilkår forfølger et legitimt hensyn, og om vilkåret er proporsjonalt i betydningen egnet og nødvendig for å oppnå det aktuelle formålet.

Det første spørsmålet blir om elektrifiseringsvilkår forfølger et legitimt hensyn etter EØS-retten. I konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 2 vises det blant annet til «miljøvern» som et allment hensyn. Dette begreper er i seg selv svært vidt, og klimautfordringer – som utslipp av klimagasser – må også anses som et miljøhensyn. EU-domstolen har også uttalt at «reduktion av drivhusgasemissioner» er direkte knyttet til «beskyttelsen af miljøet», slik at vilkår som settes for å redusere klimagassutslipp må anses å ha forankring i EU/EØS-retten som et felleskapsrettslig hensyn.²⁶⁴ Konklusjonen er dermed at vilkår om elektrifisering forfølger et legitimt hensyn.

Det avgjørende spørsmålet er om tiltaket er proporsjonalt, i betydningen egnet og nødvendig. En typisk angivelse av proporsjonalitetskravet uttrykkes gjerne slik av EU-domstolen:

«For at sikre, at en sådan ordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det imidlertid ikke alene etterprøves, at de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre de tilstræbte mål, men ligeledes, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre disse mål.»²⁶⁵

²⁶³ Jf. Prop. 102 L (2010-2011) s. 2-3, hvor det står følgende i tilknytning til konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 2: «Slike særskilte vilkår må imidlertid være innenfor rammen av Norges øvrige forpliktelser under EØS-avtalen. Det vil si at vilkårene må være egnet til å oppnå formålet, være proporsjonalt og komme tilstrekkeligklart til uttrykk i lovgivningen. Slik sett er retten til å oppstille særskilte vilkår i medhold av konsesjonsdirektivets artikkel 6 nokså snever. Etter departementets vurdering ligger petroleumslovens bestemmelser, slik de praktiseres innenfor EØS-avtalen og konsesjonsdirektivets rammer.»

²⁶⁴ Jf. sak C-379/98 PreussenElektra AG mot Schlesweg AG premiss 73.

²⁶⁵ Jf. de forente sakene C-158/04 Alfa Vita og C-159/04 Carrefour-Marinopoulos premiss 22.

Det første trinnet i proporsjonalitetsvurderingen – egnethetskriteriet – er om et elektrifiseringsvilkår er et tiltak som er egnet til å forfølge hensynet til miljøvern ved å redusere klimagassutslipp. Elektrifisering av sokkelen er først og fremst et nasjonalt klimatiltak,²⁶⁶ men det kan ikke utledes noen plikt til å sørge for globale utslippskutt. Dertil kommer at fornybardirektivet legitimerer nasjonale utslippskutt, som en del av den felleseuropeiske satsningen på klimautfordringer.²⁶⁷ Konklusjonen er dermed at egnethetskriteriet er oppfylt.

Det springende punkt etter konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 2 blir om elektrifiseringsvilkår er nødvendige. Det avgjørende er først og fremst at det ikke kan påvises at tilsvarende beskyttelse av miljøvernet (reduisert klimagassutslipp) kan nås på mindre inngripende måte, jf. det ovenfor siterte fra EU-domstolen.

I utgangspunktet vil vilkår om elektrifisering være nødvendige for å oppnå ønsket utslippsreduksjon. Det er forbrenning av gass i gassturbiner som utgjør den klart største utslippsfaktoren på norsk sokkel, og elektrifisering reduserer utslipp av klimagasser betydelig. Det er vanskelig å se at andre mindre inngripende tiltak vil gi tilsvarende virkning. Så lenge en proporsjonalitetsregel ikke krever mer enn at det ønskede utslippskuttet ikke kan nås på en mindre inngripende måte, er elektrifiseringsvilkår nødvendig.

En forutsetning for denne konklusjonen er imidlertid at statene står fritt til selv å vurdere hvilket *beskyttelsesnivå* som gjelder for å ivareta et legitimt hensyn. Spørsmålet er om Norge står fritt til å bestemme hvor store utslippskutt som søkes oppnådd på norsk sokkel. Hovedregelen er at statene står fritt til å bestemme ønsket beskyttelsesnivå etter EØS-retten.²⁶⁸ Konsesjonsdirektivet gir ikke uttrykk noe avvik fra hovedregelen, og konklusjonen er dermed at Norge fritt kan bestemme størrelsen på utslippskuttene på sokkelen.

²⁶⁶ Jf. punkt 1.3.

²⁶⁷ Jf. Ep/Rdir 2009/28 EF. For Norges del innebærer direktivet en forpliktelse til innen 2020 å nå en fornybarprosent på 67,5. Dagens nivå ligger på om lag 63 prosent, jf. <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2008/apr/fornybardirektiv-2.html?id=522812>.

²⁶⁸ Se *EØS-rett* (2011) s. 339 for så vidt gjelder fritt varebytte, med henvisning til EU-domstolens praksis.

Et siste spørsmål er om det ved siden av den proporsjonalitetsvurdering vi har behandlet, må foretas en *interesseavveining* mellom hensynet til den frie bevegelse og de hensyn som påberopes for å begrense den (proporsjonalitet i streng forstand, «*sensu stricto*»). Dersom proporsjonalitetskravet også reiser spørsmålet om fordelene ved elektrifisering overstiger ulempene (restriksjonen på den frie flyten av varer/tjenester), vil proporsjonalitetsvurderingen etter EØS-retten (konesjonsdirektivet art. 6 nr. 2) få større praktisk betydning for elektrifiseringsvilkårenes gyldighet.

Det er imidlertid slik at EU-domstolen normalt ikke går inn på en slik streng forholdsmessighetsvurdering.²⁶⁹ Domstolen har vist til øvrige folkerettslige forpliktelser om reduksjon av klimagassutslipp og tiltak for å fremme bruk av fornybare energikilder. En sak der dette var til behandling, er PreussenElektra-saken.²⁷⁰ Spørsmålet var om nasjonale krav til innkjøp av strøm fra fornybare energikilder til fastsatte minstepriser, og den lovbestemte fordeling av merutgifter som fulgte av pålegget, var i strid mot fellesskapsretten.²⁷¹ I domstolens vurdering vises det til FN's klimakonvensjon og Kyoto-protokollen, som EU har sluttet seg til.²⁷² I tillegg ble det vist til sekundærlovgivning om fornybare energikilder.²⁷³ Dette var sentrale momenter som ledet til domstolens konklusjon om at lovgivningen i Tyskland som favoriserte kjøp av fornybar energi ikke var i strid med EU-retten. EU-domstolen gikk ikke engang inn på en proporsjonalitetsvurdering, hvilket var noe overraskende.²⁷⁴

Dommen illustrerer at domstolen vil være forsiktig med å konkludere med at slike tiltak går for langt etter EU-retten. Det kan dermed vanskelig tenkes at EFTA-domstolen skal begi seg inn på en slik streng proporsjonalitetsvurdering av elektrifiseringsvilkår etter konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 2.²⁷⁵

²⁶⁹ Jf. EØS-rett (2011) s. 295.

²⁷⁰ Jf. Sak C-379/78 PreussenElektra AG mot Schleswag AG. Se nærmere om dommen og av domstolens begrunnelse i Bjørnebye (2010) s. 103 flg.

²⁷¹ Se EuroRett nr. 7 2001.

²⁷² Norge er tilsluttet denne, samt DOHA-tillegget, som er den siste forlengelsen.

²⁷³ Jf. Sak C-379/78 PreussenElektra AG mot Schleswag AG premiss 77.

²⁷⁴ Se Bjørnebye (2010) s. 108.

²⁷⁵ Selv om det kan hevdes at streng forholdsmessighetsvurdering etter omstendighetene ligger til grunn for EØS-rettslige vurderinger, vil prøvingsintensiteten i alle fall være

Konklusjonen er at EØS-retten ikke gir oljeselskapene noen rettslig beskyttelse mot elektrifiseringsvilkår i medhold av petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd ut over det som allerede følger av følger av intern, norsk rett.

5.3 Elektrifiseringsvilkår med hjemmel i petrl. §§ 4-2 og 10-18

5.3.1 Problemstillingen – elektrifiseringsvilkår ved nye utbygginger

Problemstillingen her er hvilke grenser som gjelder for kompetansen til å sette vilkår om elektrifisering av nye feltutbygginger til PUD-godkjenningen med hjemmel i petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd.

Først skal vi undersøke forholdet mellom vilkårsbestemmelsen i petrl. § 10-18 fjerde ledd og den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren. Dette vurderes kort under punkt 5.3.2. Deretter skal vi i punkt 5.3.3 og 5.3.4 vurdere mer konkret i hvilken utstrekning myndighetene kan styre valg av kraftløsning for nye feltutbygginger ved å stille vilkår om kraft fra land til PUD-godkjennelsen.

5.3.2 Vilårsbestemmelsen i petrl. § 10-18 fjerde ledd tolket i lys av vilkårs læren

Utgangspunktet for departementets vilkårskompetanse må tas i petrl. § 10-18 fjerde ledd som gjelder for departementets adgang til å stille vilkår til PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«I forbindelse med enkeltvedtak kan det settes andre vilkår enn de som er nevnt i denne lov, når de har en naturlig tilknytning til det

lav, jf. Bjørnebye (2010) s. 97, som peker på at en streng forholdsmessighetsvurdering bare gjøres i «exceptional cases», som vanskelig kan tenkes å være tilfellet for elektrifiseringsvilkår. Se også dommen inntatt i Rt. 2009 s. 839 (Pedicel) hvor det i avsnitt 47 konkluderes med at slik streng proporsjonalitet ikke skulle vurderes etter EØS-retten i den saken, kun om tiltaket var *nødvendig*.

tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder.»

Den alminnelige vilkårs læren formuleres gjerne slik at vilkår må være «saklige og ikke uforholdsmessig tyngende.»²⁷⁶ Vurderingen her gjelder om denne lovbestemmelsen underlegges disse alminnelige begrensningene for vilkårsfastsettelse.

Vi ser først på *saklighetskravet*, som krever at det er saklig sammenheng mellom innholdet i det konkrete enkeltvedtaket og det stilte vilkår, og at hensynene som ligger til grunn for vilkåret (motivasjonen bak vilkåret) må være saklige vurdert opp mot den konkrete lovbestemmelsens formål og mot lovens formål for øvrig.²⁷⁷

Petrl. § 10-18 fjerde ledd krever at vilkår som settes må ha en *naturlig tilknytning* til det tiltaket eller den virksomheten enkeltvedtaket gjelder. Rettskildematerialet tilgjengelig er først og fremst forarbeider til 1985-loven. Den tidligere petroleumsloven av 1985 hadde en nokså liklydende bestemmelse i § 23 om godkjenning av utbyggingsplan. I 1985-loven § 56 fulgte en særskilt vilkårshjemmel som hadde tilsvarende innhold som dagens § 10-18 fjerde ledd. De gamle forarbeidene og andre kilder knyttet til denne kan derfor belyse spørsmålet.²⁷⁸

I forarbeidene til 1985-loven fremgår det uttrykkelig – knyttet til saklighetskravet – at «et slikt krav ville man også måtte stille uten at det var sagt noe om det i loven, men utvalget antar likevel at det bør gis klart uttrykk for dette ved en uttrykkelig bestemmelse».²⁷⁹ Dette taler for at petrl. § 10-18 fjerde ledd er lovgivers uttrykk for det krav til saklighet som allerede følger av bakgrunnsretten.²⁸⁰

Konklusjonen er at kravet til naturlig tilknytning etter petrl. § 10-18 fjerde ledd må forstås i samsvar med den alminnelige vilkårs lærens krav til saklighet.

²⁷⁶ Jf. Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22. Se også Eckhoff/Smith (2010) s. 436.

²⁷⁷ Se Graver (2007) s. 295.

²⁷⁸ Se Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 66 som direkte viser til 1985-loven § 56.

²⁷⁹ Jf. NOU 1979:43 s. 90.

²⁸⁰ Jf. *Petroleumsloven* (2009) s. 861 som viser til petrl. § 1-2. Men en slik formålsvurdering av vilkårene kan sjeldent komme på spissen dersom målestokken er en så vidtrekkende bestemmelse som petrl. § 1-2. På denne måten har lovgiver sikret staten en betydelig frihet når det gjelder *hvilke hensyn* som kan iakttas.

Vi går nå over til å behandle kravet til *forholdsmessighet*.²⁸¹ Ordlyden i petrl. § 10-18 fjerde ledd antyder ikke noe krav til forholdsmessighet. Spørsmålet er om petrl. § 10-18 fjerde ledd må suppleres av den alminnelige vilkårslovens krav til at vilkår for å være gyldige ikke må være uforholdsmessig tyngende.

Høyesterett har karakterisert dette kravet til vilkår ved diskresjonær skjønnskompetanse som et *alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp*.²⁸² Denne betegnelsen tyder på at kravet til forholdsmessighet gjelder med mindre spesifikke rettskilder taler for motsatt løsning. I tillegg er det klart at forholdsmessighet lenge har vært ansett som en skranke for vilkårsfastsettelse til begunstigende vedtak både i juridisk teori og i forvaltningen. Dersom det hadde vært lovgivers mening at prinsippet ikke skulle gjelde ved anvendelsen av petrl. § 10-18 fjerde ledd, ville det vært naturlig at lovteksten eller forarbeidene ga uttrykk for dette i klartekst. Sitatet fra forarbeidene inntatt rett ovenfor viser tvert i mot at *regelen* antas å være den samme uten særskilt vilkårshjemmel.

Kravet til forholdsmessighet gjelder dermed ved anvendelse av petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd ved fastsettelse av elektrifiseringsvilkår til PUD-godkjenningen. En nærmere presisering av dette forholdsmessighetskravet opp mot elektrifiseringsvilkår følger nedenfor under punkt 5.3.4.

5.3.3 Elektrifiseringsvilkår i lys av saklighetskravet

Elektrifiseringsvilkår fastsatt i PUD-godkjenningen etter petrl. §§ 4-2 første ledd, jf. 10-18 fjerde ledd må ha naturlig tilknytning til PUD-vedtaket. Dette saklighetskravet består av to bestanddeler: Vilkåret må før det første stå i faktisk sammenheng med det aktuelle vedtaket og for det annet være begrunnet i lovlige hensyn.

For vilkår om elektrifisering som settes ved nye utbygginger, vil

²⁸¹ I *Petroleumsloven* (2009) s. 860 tar forfatterne samme standpunkt som oss til saklighetskravet. Forfatterne peker imidlertid *ikke* på forholdsmessighetsvilkåret. Dette betyr neppe at de ikke mener et slikt krav gjelder.

²⁸² Se dommen inntatt i Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22, der førstvoterende anser det som «alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper» at vilkår må være «saklige og ikke uforholdsmessig tyngende».

saklighetskravet være oppfylt. Elektrifiseringsvilkår knyttet til PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 første ledd legger føringer på hvordan utbyggingen skal skje – som er godkjennelsesvedtaket viktigste funksjon. Konseptvalg, herunder valg kraftløsning, er et av flere sentrale forhold som avgjøres ved PUD-godkjennelsen.

Hvorvidt feltet skal bygges ut med gassturbiner eller forsynes med kraft fra land (eller eventuelt ved en kombinasjon av disse to alternativene) vil dermed ha en klar *faktisk sammenheng* med PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 første ledd.

Kravet om at vilkåret må være saklig motivert, henger tett sammen med formålsangivelsen i petrl. § 1-2 annet ledd første punktum – hvor det vesentligste er at petroleumsressursene forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Ressursforvaltningen skal blant annet bidra til å sikre et bedre miljø, jf. petrl. § 1-2 annet ledd annet punktum.²⁸³ Miljøbegrepet er svært vidt, og utslippskutt vil bidra til å realisere dette målet.

I tillegg kommer at «miljømessige forhold» er særskilt fremhevet som sentralt ved PUD-godkjennelsen, jf. petrl § 4-2 annet ledd og petroleumsforskriften § 20 fjerde ledd.²⁸⁴

Konklusjonen blir etter dette at saklighetskravet etter petrl. §§ 4-2 første ledd,²⁸⁵ jf. petrl. 10-18 fjerde ledd ikke vil medføre ugyldighet for elektrifiseringsvilkår fastsatt ved PUD-godkjennelsen for *nye utbygginger*.²⁸⁶

²⁸³ Jf. Selvig (1995) s. 36, hvor han uttaler at «lovens styringshjemer kan brukes som redskap for gjennomføring av petroleumpolitikken til enhver tid slik denne blir utformet i lys av samfunnsutviklingen.»

²⁸⁴ Se også petroleumsforskriften § 20 fjerde ledd.

²⁸⁵ Saklighetskravet kommer imidlertid mer på spissen for så vidt angår *store ombygginger* etter petrl. § 4-2 siste ledd og *forlengelse* av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-9. Se nedenfor under punkt 5.4 og 5.5.

²⁸⁶ Se også Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 41. som fremhever viktigheten av hensynene som direkte er uttrykt i bestemmelsen. I og med at konklusjonen følger så klart av lovens ordlyd er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på forarbeidene på dette punkt.

5.3.4 Elektrifiseringsvilkår i lys av kravet til forholdsmessighet

5.3.4.1 Nærmere om forholdsmessighet som skranke for vilkårsfastsettelse

Problemstillingen i det følgende er hvilke begrensninger forbudet mot uforholdsmessig tyngende vilkår setter for elektrifiseringsvilkår ved PUD-godkjennelsen for nye utbygginger, jf. petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd. Målet for denne fremstillingen vil være å få frem hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i en slik vurdering, og hvilken retning hvert hensyn trekker. Drøftelsen legges opp slik at forholdsmessighetskravet utdypes noe generelt først. Deretter vil særskilte hensyn som er relevante i vurderingen av et elektrifiseringsvilkårs forholdsmessighet behandles.

To forholdsvis nye høyesterettsdommer belyser innholdet av forholdsmessighetskravet ved tyngende vilkår.²⁸⁷ Begge dommene viser at Høyesterett foretar en reell overprøving av tyngende vilkårs forholdsmessighet selv om terskelen for ugyldighet synes å ligge nokså høyt.

Den første dommen er inntatt i Rt. 2003 s. 764 (Løvenskiold). Saken gjaldt spørsmål om gyldigheten av et vilkår som innebar at en privat utbygger for egen regning skulle bekoste ny gang- og sykkelvei i forbindelse med vedtak om dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan. Til anførselen om at vilkår om påkostning av gang- og sykkelvei var uforholdsmessig tyngende, fremholdt førstvoterende følgende:

«Jeg kan ikke se at vilkåret er uforholdsmessig tyngende. Det er ikke uvanlig å pålegge utbygger å dekke veier som blir nødvendige på grunn av utbyggingen. Dette er begrunnet i at private utbyggere ikke skal kunne tvinge frem omprioriteringer som er foretatt om bruk av offentlige veimidler mv. Videre er forholdet mellom en utbygging på ca. 100 millioner kroner og gang- og sykkelveien på 3-4 millioner kroner som i saken her, heller ikke slik at det trekker i

²⁸⁷ Dommen inntatt i Rt. 1979 s. 994 (Storvik og Karlsen) er en klassisk dom om vilkårs læren; vilkåret i den saken var imidlertid svært inngripende, slik at det heller minner om *myndighetsmisbruk*.

favør av et utilbørlig tyngende vilkår. Det kommer dessuten til at Løvenskiold fikk frigjort utbyggingsgrunn ved at den opprinnelige gangveien ble fjernet. Endelig har Løvenskiold ikke klaget på vilkåret om bygging av gang- og sykkelvei eller på annen måte protestert mot vedtaket.»²⁸⁸

Ved vurderingen av hva som ligger i at vilkåret ikke må være uforholdsmessig tyngende legger Høyesterett i Løvenskiold-saken vekt på at hva som er vanlig i forvaltningspraksis i forbindelse med utbygginger, særskilte hensyn innenfor den konkrete forvaltningsgrenen, forholdet mellom total investeringsramme for utbyggingsprosjektet og merkostnadene knyttet til vilkåret og de fordeler vilkåret medfører for den private part.²⁸⁹ Dommen sitert ovenfor viser at kravet om at vilkår knyttet til begunstigende enkeltvedtak ikke må være uforholdsmessig tyngende utgjør en *reell skranke* for myndighetenes vilkårskompetanse. Premissene tyder imidlertid på at det skal en god del til før et vilkår som forfølger lovlige hensyn og står i faktisk sammenheng med vedtaket anses ugyldig etter en forholdsmessighetsvurdering.

Den andre dommen er gjengitt i Rt. 2008 s. 1110 (Hafslund Nett AS). Saken gjaldt spørsmål om veimyndigheten kunne kreve at elektriske ledninger i lufttrekk, som måtte flyttes for ledningseierens regning på grunn av omlegging av en offentlig vei, ble lagt i rør i grunnen. Selv om det ikke var direkte anført at vilkåret var uforholdsmessig tyngende, tok førstvoterende likevel opp spørsmålet (*obiter dictum*) og fremholdt følgende:

«Legging av ledninger i rør kan imidlertid være kostbart, etter omstendighetene vesentlig mer kostbart enn luftlinjer, og jeg ser ikke bort fra at det kan være tilfeller hvor et slikt krav kan være uforholdsmessig.»²⁹⁰

²⁸⁸ Jf. Rt. 2003 s. 764 avsnitt 83.

²⁸⁹ Videre la Høyesterett vekt på at Løvenskiold ikke hadde påklaget vedtaket eller på annen måte protestert på det. Sistnevnte argument kan vanskelig tillegges noen generell betydning; det kan være ulike årsaker til at den private part velger ikke å påklage eller protestere mot vilkåret. Se nærmere Aulstad (2005) 258-259 som er kritisk til at manglende klage og protest tilsynelatende var et relevant moment.

²⁹⁰ Jf. Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 32.

Til tross for at uttalelsen ikke var nødvendig for resultatet, er det verdifullt å se hen til hvordan Høyesterett formulerer vurderingstemaet, ettersom terskelen for når et vilkår er forholdsmessig ikke er særlig avklart i høyesterettspraksis.

For vårt tema er Høyesteretts referanse til kostnadene ved et *alternativt tiltak* av særlig betydning. Det fremkommer at dersom legging av ledninger i rør i et annet tilfelle ville være *vesentlig mer kostbart* enn alternativet, kunne resultatet vært at vilkåret ble ansett uforholdsmessig og dermed kjent ugyldig som uhjemlet, til tross for at vilkåret skulle ivareta «miljøhensyn». ²⁹¹ Førstvoterende synes imidlertid å legge terskelen høyt ettersom hun ikke *så bort fra* at det *kan være* situasjoner hvor merkostnaden ville gjøre vilkåret uforholdsmessig.

Særlig Løvenskiold-saken viser at vurderingene gjøres konkret. ²⁹² Høyesteretts uttalelse i Hafslund-dommen fra 2008 gir imidlertid uttrykk for en mer generell retningslinje for skjønnsutøvelsen: *Merkostnaden* som vilkåret medførte sammenlignet med det aktuelle alternativet ble fremhevet som et viktig element. Dette vil også stå sentralt i vår konkrete vurdering av vilkår om kraft fra land.

Antagelig kan kravet om at vilkår ikke må være uforholdsmessig tyngende i korthet oppsummeres slik: Vilkåret må ikke fremtre som *uforholdsmessig* i lys av *fordelene* forbundet med vilkåret mot den merkostnaden vilkåret representerer for den private part i forhold til de *alternativene* som foreligger. ²⁹³

Kraftløsning på et petroleumsfelt består av to hovedalternativer: Kraft fra land eller gassturbiner. Eventuelt kan det bli besluttet en kombinasjon av dette (delelektrifisering). I lys av den generelle vurderingen vi har foretatt, skal vi gå konkret inn i en vurdering av relevante hensyn og elementer som vi anser sentrale for en vurdering av om et elektrifiseringsvilkår fremstår som uforholdsmessig tyngende.

²⁹¹ Jf. Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 31.

²⁹² Aulstad (2005) s. 258 påpeker at det «ikke lar seg gjøre å fastsette hva som er uforholdsmessig tyngende ut fra objektive kriterier. Dette må avgjøres ut fra et skjønn [...]». Aulstads syn er likevel ikke helt treffende. Noe *generelt* må kunne utledes av vurderingene Høyesterett foretar når problemstillingen er blitt reist.

²⁹³ Sml. Frihagen (1991) s. 316. Se også Eckhoff/Smith (2010) s. 425 og 436.

5.3.4.2 Tiltakskostnader forbundet med elektrifisering som utgangspunkt

I lys av det generelle om forholdsmessighetskravet gjennomgått ovenfor, fremstår *merkostnaden* forbundet med kraft fra land i forhold til gass-turbiner, målt opp mot reduksjonen av klimagassutslipp å utgjøre et utgangspunkt for helhetsvurderingen. Dette avsnittet gjelder bruken av *tiltakskostnader* knyttet til elektrifisering ettersom denne utregningen tar inn over seg kostnadsforskjellene mellom alternativene målt opp mot reduksjon av klimagassutslipp elektrifiseringstiltaket innebærer.

Ved alle nye feltutbygginger skal det legges frem en «oversikt over energimengden og kostnadene ved å elektrifisere innretningen framfor å bruke gassturbiner.»²⁹⁴ Denne oversikten benytter *tiltakskostnad* som uttrykk for kostnadene forbundet med elektrifisering. Tiltakskostnadene benyttes både av rettighetshaverne og av myndighetene for å vurdere kraft fra land-alternativet.

Kort sagt gir tiltakskostnadsbegrepet uttrykk for den pris som må investeres per tonn utslipp av CO₂-ekvivalenter som reduseres. Dette kan uttrykkes som følgende regnestykke:²⁹⁵

Tiltakskostnad=

$$\frac{\text{Nåverdi elektrifiseringskostnader} - \text{Besparelser ved ikke å bruke gassturbiner (NOK)}}{\text{Redusert utslipp av CO}_2\text{-ekvivalenter}} \quad 1000\text{kg (Tonn)}$$

Tiltakskostnadene oppgis i NOK per tonn CO₂-ekvivalenter (NOK/tonn). *Alternativkostnaden* for rettighetshaverne, som er den samlede karbonprisen (CO₂-avgift + kvotepris) er dermed reflektert ved at tiltakskostnaden viser merkostnaden ved elektrifisering. Elektrifisering og bruk av gassturbiner vil være likestilte alternativer etter denne modellen dersom tiltakskostnaden er lik karbonprisen.²⁹⁶ På denne måten gir tiltakskost-

²⁹⁴ Se Stortingets elektrifiseringsvedtak i punkt 1.2.

²⁹⁵ Jf. *Konsekvensutredning Aasta Hansteen* (2012) s. 107.

²⁹⁶ Som følge av kvotesystemet og CO₂-avgiften gir tiltakskostnadene uttrykk for både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk vurdering av elektrifisering. Ut fra en rent bedriftsøkonomisk vurdering vil rettighetshaverne velge den billigste løsningen. Det samfunnsøkonomiske syn er at en utslippsreduksjon skjer best ved økonomiske

nadene et adekvat uttrykk for det som må være utgangspunktet for den vurderingen av forholdsmessighet som rettsanvenderen skal foreta etter gjeldende rett – nemlig en sammenligning av de foreliggende alternativer i lys av fordelene som følger av vilkåret.

Beregninger av tiltakskostnadene byr imidlertid på utfordringer, og det kan oppstå uenighet mellom myndigheter og rettighetshavere (og andre) om hvordan beregningen skal foretas.²⁹⁷ I *Klimakur 2020* vises det til Oljedirektoratets kraft fra land-rapport, hvor det pekes på tre sentrale faktorer, som vil påvirke tiltakskostnaden: Forholdet mellom salgsgasspris og kraftpris, valgt løsnings levetid og forutsetninger om krafttilbud.²⁹⁸ Er eksempelvis gassprisen høy, mens kraftprisen er lav, vil fordelene med elektrifisering øke.²⁹⁹ Disse usikkerhetsmomentene viser betydningen av at tiltakskostnadene kun er et element i en større helhetsvurdering.³⁰⁰

Et eksempel på tiltakskostnadsberegningen for elektrifisering er gitt i proposisjonen i forbindelse med PUD-behandlingen av Edvard Griegfeltet, som er en del av *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt*. Her anses tiltakskostnadene ved en slik områdeelektrifisering som lave nok til at prosjektet bør realiseres:

«I rapporten ble kraft fra land til Edvard Griegfeltet og Draupne beregnet til en tiltakskostnad på i overkant av 1 500 kroner per tonn CO₂. Inkluderes Dagny vil tiltakskostnaden reduseres ned

incentiver, og kvotesystemet/CO₂-avgiften skal få rettighetshaverne til å velge den løsningen med minst forurensning. Dette betyr at elektrifisering ikke er samfunnsøkonomisk gunstig dersom tiltakskostnaden er høyere enn karbonprisen, jf. kritikken av elektrifisering som fremgår i Sandberg (2011).

²⁹⁷ Dette kan for eksempel skje dersom myndighetene og rettighetshaverne legger forskjellig diskonteringsatts til grunn for investeringskostnadene, eller det foreligger uenighet knyttet til andre forutsetninger.

²⁹⁸ Jf. *Klimakur 2020* (2010) s. 123 som viser til *Kraft fra land til norsk sokkel* (2008) s. 17.

²⁹⁹ Mer gass blir dermed solgt, og kan trekkes fra som en besparelse ved ikke å bruke turbiner, samtidig som kostnadene ved å elektrifisere synker som følge av at den lave kraftprisen gjør det billigere å drive feltet.

³⁰⁰ Se også *Klimakur 2020. Sektoriell tiltaksanalyse petroleumssektoren* (2010) s. 34 som fremholder at det i tillegg til tiltakskostnadsberegninger må gjennomføres «nærmere analyser i samarbeid med operatør og rettighetshavere for å bekrefte teknisk gjennomførbarhet, teknologiske løsninger, tidsplaner og nye kostnadsestimater».

mot 700 kroner per tonn CO₂ avhengig av valgte utbyggingsløsninger for Draupne og Dagny.»^{301, 302}

Aasta Hansteen-utbyggingen er et annet eksempel fra praksis, hvor elektrifisering trolig ikke blir krevet.³⁰³ Vurderingen av elektrifisering, som er vedlagt PUD, inneholder beregning av tiltakskostnadene på bakgrunn av to ulike utvinningsperioder. Dersom utvinningsperioden settes fra 2017 til 2026, er tiltakskostnadene beregnet til 2574 NOK/tonn. Settes perioden lenger (2017-2032) utgjør tiltakskostnaden 1966 NOK/tonn. Operatøren konkluderer derfor med at kraft fra land ikke vil bli valgt grunnet «høy tiltakskostnad og manglende teknologi for overføring av kraft fra land til flyter».³⁰⁴ Det kan dermed spørres om elektrifiseringsvilkår i dette tilfellet ville uforholdsmessig ettersom kostnadene forbundet med elektrifisering i vesentlig grad overstiger en utbyggingsløsning basert på gasturbiner på feltet og karbonprisen.

For Valemon-utbyggingen er elektrifiseringsalternativet oppsummert slik:

«Kraft fra land skal vurderes for alle nye utbygginger. I tråd med dette har operatøren vurdert ulike metoder for å forsyne Valemon med kraft fra land. Blant disse er kraft fra land direkte til Valemon, kraft fra land via Troll A, og kraft fra land via Kvitebjørn for forsyning av Valemon, Kvitebjørn og Visund. Tiltakskostnadene varierer fra ca. 3000 til 24 000 kroner per tonn CO₂»³⁰⁵

Dette eksempelet viser at elektrifisering kan bli et svært kostnadskrevende

³⁰¹ Jf. Prop. 88 S (2011-2012) s. 11.

³⁰² Områdeelektrifiseringer reduserer tiltakskostnadene ettersom utgiftene fordeles mellom flere rettighetshavergrupper.

³⁰³ Jf. Prop. 97 S (2012-2013) s. 18, hvor det uttales at «tiltakskostnadene for kraft fra land er av operatøren anslått [sic] til 1966 kroner per tonn CO₂ og tiltaket vil derfor ikke bli gjennomført». Olje- og energidepartementet har i denne saken (og for Ivar Aasen og Gina Krog) fått kritikk for å ha gitt samtykke til inngåelse av vesentlige kontraktsmessige forpliktelser etter petrol. § 4-2 femte ledd. Begrunnelsen er at slikt samtykke i stor grad binder Stortinget til å godta utbyggingsløsningen. Se <http://www.tu.no/olje-gass/2013/04/07/borten-moe-godkjente-kontrakter-for-stortinget>.

³⁰⁴ Jf. *Konsekvensutredning Aasta Hansteen* (2012) s. 22.

³⁰⁵ Jf. Prop. 85 S (2010-2011) s. 5.

prosjekt i lys av klimagevinsten tiltaket representerer. Når tiltakskostnadene ligger opp mot 24 000 kroner per tonn CO₂ er en konklusjon om at tiltaket er *uforholdsmessig tyngende* sammenlignet med alternativet svært nærliggende.

Ettersom forholdsmessighetsvurderingen fremhever betydningen av *forskjellen* på foreliggende alternativer, er det grunn til å minne om «B-kunde»-vilkårene (systemvern og utkobling av anlegg i anstrengende driftssituasjoner) behandlet ovenfor i punkt 2.5. Dersom tilknytning til nettet ikke kan skje på ordinære vilkår, vil kraft fra land-alternativet måtte anses som mindre gunstig enn ellers. Forhold knyttet til kraftnettet utgjør dermed et relevant moment i helhetsvurderingen ut over det som inkluderes i tiltakskostnadsberegningen (det vil si den antatte kraftprisen gjennom utvinningsperioden).

Vurderingene i dette avsnittet har vist at *tiltakskostnadsbegrepet* – som både rettighetshaverne og myndighetene benytter for å vurdere hvorvidt et felt skal elektrifiseres, gir uttrykk for *merkostnaden* forbundet med elektrifiseringsalternativet i lys av klimagevinsten. Klimagassutslippet gis etter denne utregningen en pris (karbonprisen i lys av avgifts- og kvotesystemet) og måles opp mot alternative for rettighetshaverne. I vurderingen av om et elektrifiseringsvilkår er *uforholdsmessig tyngende* bør tiltakskostnadene fungere som et utgangspunkt og suppleres av øvrige hensyn og feltspesifikke vurderinger som gjør seg gjeldende i hvert enkelt tilfelle.

5.3.4.3 Særskilt om klima- og miljøhensyn som argument for elektrifisering

Elektrifisering av sokkelen anses som viktig for å nå Norges folkerettslige forpliktelser til å kutte klimagassutslipp.³⁰⁶ Dette reiser et spørsmål om Norges folkerettslige forpliktelser bør benyttes som et selvstendig argument for økt elektrifisering av sokkelen og dermed som et forsterket argument i forholdsmessighetsvurderingen slik at kompetansen til å sette vilkår utvides.

³⁰⁶ Se blant annet Meld. St. 21 (2011-2012) s. 113.

Utgangspunktet må være at *kompetansespørsmålet*, i betydningen forvaltningens rettslige adgang til å foreta normering mot private rettssubjekter, skal ha hjemmel i norsk lov og at folkerettslige forpliktelser ikke kan tillegges vekt i større grad enn det lovteksten åpner for.³⁰⁷ Det er imidlertid grunn til å anta at folkerettslige forpliktelser kan fungere som et bevismoment for hvor sentralt klimahensyn må være i vurderingen av om elektrifiseringsvilkåret fremstår som *uforholdsmessig tyngende*. Miljørettens utvikling kan ut over dette tale for at klima- og miljøhensyn etter omstendighetene kan være at argument for en noe utvidet vilkårsadgang.³⁰⁸

Uavhengig av folkerettslige forpliktelser vil hensynet til reduksjon av klimagassutslipp anses som et tungtveiende hensyn. Miljøhensynet er også løftet frem i lovens formålsbestemmelse (petrl. § 1-2 annet ledd).

I denne sammenheng er det imidlertid grunn til å understreke at utslipp av CO₂, som må anses som primærutslippet ved bruk av gass-turbiner, er underlagt et kvotesystem, som i utgangspunktet regulerer totalt utslipp av CO₂.³⁰⁹ Det må derfor kunne argumenteres for at fordelene ved klimagassutslippet reduseres i denne helhetsvurderingen når *lovgiver* har underlagt primærutslippet et kvotesystem i samsvar med økonomiske teorier.³¹⁰ Selv om et vilkår om elektrifisering dermed kan undergrave kvotesystemet, antar vi at domstolene vil være tilbakeholdne med å overprøve myndighetenes valg av virkemidler.

Lervåg har reist spørsmålet om forholdsmessigheten av vilkår knyttet til PUD-godkjennelsen som skal ivareta miljøhensyn i sin alminnelighet, og fremholder at det «må vere høve til å setje vilkår som i prinsippet sperrar for utbygging dersom slike vilkår er nødvendige for forsvarleg

³⁰⁷ Sml. Bugge (2011) s. 66.

³⁰⁸ Se Backer (2012) s. 60, som henviser til GrL. § 110b for dette standpunktet.

³⁰⁹ Se nærmere om dette med videre lovhenvisninger til klimakvoteloven under punkt 6.2, samt innledningsvis under punkt 1.3 om virkningen av elektrifisering av sokkelen.

³¹⁰ I tillegg kommer at utslippet er avgiftsbelagt, se punkt 1.3. Se videre vurderingen i *Klimakur 2020. Sektoriell tiltaksanalyse petroleumssektoren* (2010) s. 38: «Skal vi ta kvotesystemet tas på alvor, betyr dette at ekstrakostnadene ved ytterligere reguleringer i kvotepliktig sektor må forstås som prisen som må betales for å flytte utslipp. Dette er hverken styringseffektivt eller kostnadseffektivt.»

verksemd». ³¹¹ Han viser i denne forbindelse til kravet i petrl. § 4-1 om forsvarlig utvinning. Når det gjelder hva slags type vilkår som kan settes, fremholder Lervåg at «utvinning uten bruk av BAT ³¹² ikkje er forsvarleg utvinningsmåte etter petrl. §§ 4-2 jf. 4-1.» ³¹³ Lervåg begrunner sitt standpunkt ved å vise til en uttalelse fra forarbeidene til 1985-loven § 45, hvor det fremgår at «kravet om at mest mulig av petroleumen blir produsert må vike for kravet til forsvarlig virksomhet i § [45].» ³¹⁴ Dette reiser et spørsmål om *elektrifisering* som klimatiltak i enkelte tilfeller kan være nødvendig for å sikre en *forsvarlig virksomhet* såfremt kraft fra land er BAT.

Forsvarlig virksomhet etter bestemmelsen i 1985-loven § 45 er en bestemmelse som primært har *sikkerhetsreguleringen* for øyet, og tilsvarende dagens petrl. § 10-1. ³¹⁵ Petroleumsloven § 10-1 oppstiller en forsvarlighetsnorm (såkalt funksjonskrav). ³¹⁶

I utgangspunktet må det være slik at vilkår som er nødvendig for en forsvarlig virksomhet etter § 10-1 kan stilles også dersom disse gjør utbyggingen ulønnsom. Bestemmelsen kan imidlertid ikke tolkes slik at det foreligger en plikt for myndighetene til å sette vilkår om elektrifisering selv om dette skulle være ansett som BAT i det konkrete tilfellet, i alle fall ikke etter reglene om forsvarlig utvinning og virksomhet etter petroleumsloven. Utbygging med gassturbiner i stedet for felt kan aldri anses som *uforsvarlig* etter petrl. § 10-1.

Gjennomgangen i dette avsnittet har vist at reduksjon av klimagassutslipp utgjør det sentrale argumentet for elektrifisering, noe som må tillegges betydelig vekt i vurderingen av vilkårs forholdsmessighet. Det

³¹¹ Jf. Lervåg (2008) s. 54.

³¹² BAT = Beste tilgjengelige teknikk, jf. EP/Rdir 2010/75 EF art. 3 nr. 10. Se mer om dette i kapittel 6 om forurensningsloven.

³¹³ Jf. Lervåg (2008) s. 53

³¹⁴ Jf. Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 56. Bestemmelsen i proposisjonen til 1985-loven § 46 gjaldt forsvarlig virksomhet, og endte til slutt opp som § 45 i 1985-loven.

³¹⁵ Se nærmere om petrl. § 10-1 i *Petroleumsloven* (2009) s. 686 flg.

³¹⁶ Petrl. § 4-1 (1985-loven § 20) er på sin side primært veiledende for fastsettelse av produksjonsforløpet (petrl. § 4-4) og hovedmålet er mest mulig utvinning av petroleum, se nærmere i *Petroleumsloven* (2009) s. 245, med videre henvisninger til NOU 1979:43 s. 69 og Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 56.

kan argumenteres for at klimahensynet reduseres noe ettersom det aktuelle primærutslippet ved lov er underlagt et avgifts- og kvotesystem.

5.3.4.4 Særskilt om lønnsomhetsgrensen ved marginale felt

I dette avsnittet skal vi kort vurdere betydningen av lønnsomhetsgrensen som beregnes når PUD legges frem til godkjenning. Det blir alltid beregnet forventet nåverdi før og etter skatt.³¹⁷

Dersom elektrifisering medfører økte kostnader, gir dette seg utslag i lavere forventet fortjeneste i løpet av utvinningsperioden. Uttalelser i forbindelse med Goliat-utbyggingen viser til slike vurderinger for felt med marginal forventet fortjeneste:

«Utbyggingsprosjekter må være lønnsomme for at rettighetshaverne skal velge å investere i dem. Utbyggingen av Goliat er lønnsom med de forutsetningene rettighetshaverne har lagt til grunn i planen. Rettighetshaverne vurderer utbyggingen som marginalt lønnsom med utgangspunkt i planens forventninger til kostnader, produksjon og oljepris. Prosjektet er ikke lønnsomt med forverrede forutsetninger. Rettighetshaverne har i utbyggingsplanen tatt forbehold om at de vil vurdere lønnsomheten i prosjektet før de tildeler kontrakter i 2009.»³¹⁸

I det hele må økonomiske vurderinger av prosjektets lønnsomhet, herunder vurderinger av alternativene elektrifisering og bruk av gassturbiner, stå sentralt i forholdsmessighetsvurderingen.³¹⁹ Petrl. § 4-1 fremhever betydningen av at utvinningen skal skje i samsvar med *sunne økonomiske prinsipper*. Dette er et argument for at myndighetene i mindre utstrekning kan stille vilkår som går på bekostning av lønnsomhetskravet.

Dette understreker at det må ses hen til lønnsomhetsberegningene

³¹⁷ Se til illustrasjon Aasta Hansteen-utbyggingen, jf. Prop. 97 S (2012-2013) s. 6, hvor operatørens økonomiske analyse viser at utbyggingen «har en forventet nåverdi før skatt på 11,1 mrd. 2012-kroner.»

³¹⁸ Jf. St.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 21-22.

³¹⁹ Se også Backer (1986) s. 441 som fremhever at ved «vilkår i samband med næringsdrift kan det særlig ha betydning om vilkårene bringer driften under lønnsomhetsgrensen (uten at dette ubetinget er avgjørende)».

(forventet gevinst) i vurderingen av om et vilkår om elektrifisering er uforholdsmessig tyngende. Et kostnadskrevenne vilkår om elektrifisering fremstår mer tyngende dersom forventet lønnsomhet er svært liten enn i de tilfellene hvor forventet gevinst er større.

5.3.4.5 Betydningen av trinnvis fremrykking av tillatelser

I dette avsnittet skal vi vurdere i hvilken grad vilkårsadgangen knyttet til PUD-godkjennelsen kan presiseres i lys av petroleumslovens øvrige bestemmelser, særlig forholdet mellom utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3 og PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2.³²⁰ Vurderingen gjelder særlig i hvilken grad rettsvirkningene knyttet til utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3 innvirker på vilkårsadgangen etter petrl. § 4-2 når PUD skal godkjennes.

Petroleumslovens system karakteriseres av en *trinnvis fremrykking* av tillatelser frem mot endelig igangsetting av petroleumsutvinningen, der fremdriften i stor utstrekning bygger på et konsept utviklet av rettighetshavergruppen.³²¹ Tildeling av utvinningstillatelse innebærer i utgangspunktet at det er tatt endelig stilling til hvorvidt petroleumsvirksomhet skal finne sted. Utvinningstillatelsen tilsier dermed at rettighetshaverne får en *berettiget forventning* om at senere vilkårsfastsettelse ikke umuliggjør utvinning innen forsvarlige økonomiske rammer og at vilkårsfastsettelse som påvirker valg av utbyggingsløsninger ikke er helt fri.

Lovens system og trinnvise oppbygging gjør det dermed nødvendig å se hen til utvinningstillatelsen når det skal settes vilkår til PUD-godkjennelsen.³²² Det vil gi dårlig intern sammenheng i regelverket dersom rettighetshaverne får en enerett til petroleumsutvinning etter petrl. § 3-3, samtidig som forvaltningen fritt kan nekte oljeutvinning i

³²⁰ Se Backer (1986) s. 441 som fremholder at «de holdepunkter som finnes i regelverket og dets forarbeider samt i praksis når det gjelder adgangen til å sette vilkår på vedkommende felt» innvirker på vilkårsadgangen. Se også Eckhoff/Smith (2010) s. 436 om betydningen av andre feltspesifikke rettskilder.

³²¹ Se Selvig (1995) s. 78.

³²² Dette har støtte i forarbeidene til 1985-loven, se Innst. O. nr. 33 (1984-85) s. 11, som omtaler forholdet mellom utvinningstillatelsen og etterfølgende tillatelser som PUD-godkjennelse og PAD-tillatelse. Se også punkt 2.2.1.

ettertid på bakgrunn av forhold som var kjent allerede da utvinningstillatelsen ble gitt.³²³ PUD kan derfor åpenbart ikke nektes godkjent utelukkende fordi myndighetene i ettertid snur i spørsmålet om en petroleumforekomst skal utvinnes.³²⁴ Sentralt må være *hva* som er avgjort ved tildeling av utvinningstillatelse etter petrl. § 3-3. Dette vil også måtte innvirke på vilkårsadgangen etter petrl. §§ 4-2, jf. 10-18.

En utvinningstillatelse gir rett til «utvinning», jf. § 3-3 tredje ledd. Utvinning omfatter blant annet «bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning», jf. petrl. § 1-6 første ledd bokstav g. Det er verdt å merke seg at *utvinning* også gir rett til *drift og bruk av innretning for utvinning*. Det gir imidlertid ikke rett til fritt valg av utbyggingsløsning. Rettsvirkningen av utvinningstillatelsen fremtrer derimot som et argument for at etterfølgende godkjennelser og tillatelser, herunder PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2, ikke i urimelig grad skal gripe inn i den *retten* til utvinning som følger av utvinningstillatelsen.

Utvinningstillatelsen fremstår i utgangspunktet som den primære tillatelsen, men likevel slik at departementet fortsatt har mulighet til å styre hvordan denne skal utnyttes.³²⁵ I denne sammenheng er foretatte investeringer og utført arbeid som er pålagt rettighetshaverne i medhold av petrl. § 3-8 også av betydning for å få det fulle bildet.³²⁶ En tillatelse som gir en *enerett* som omfatter selve utvinningen tilsier at en senere tillatelse ikke i for stor grad kan rukke ved lønnsomheten av petroleumsutvinningen.

Det er usikkert hvor langt utvinningstillatelsen går i å begrense ad-

³²³ Se nærmere om utvinningstillatelsen i punkt 2.2.2.

³²⁴ Sml. *Petroleumsloven* (2009) s. 250. Skulle så skje, kan det være aktuelt med offentlig erstatningsansvar for påløpte kostnader dersom PUD er avslått med vekt på utenforliggende hensyn.

³²⁵ Dette synes å fremgå av NOU 1979:43 s. 59: «En utvinningstillatelse medfører rett for rettighetshaveren til å plassere og drive anlegg og installasjoner som er nødvendig til selve utvinningen, så som produksjonsplattformer m.v. Det vil likevel være nødvendig med godkjennelser av departementet [...]».

³²⁶ Se nærmere om bestemmelsen i *Petroleumsloven* (2009) s. 180 følgende. På side 181 fremheves det at boreoperasjonene kan være svært kostbare, og at det kan ses på som «en del av 'vederlaget' for retten til å lete etter, og eventuelt utvinne, petroleumresurser i det tildelte området».

gangen til å stille kostnadskrevende vilkår, som kraft fra land i mange tilfeller kan være. Selve *valget* av utbyggingskonsepter foretas tross alt ved godkjenning av utbyggingsplanen, som gir myndighetene adgang til å stille vilkår, blant annet vedrørende kraftløsninger.

Selvig uttaler følgende om myndighetsutøvelsen etter de ulike reguleringshjemlene i petroleumslovgivningen:

«Et grunnleggende utgangspunkt for all myndighetsutøvelse innenfor rammen av konsesjonssystemet må være at rettighetshaverne har fått en enerett til å utnytte den forekomst utvinningstillatelsen gjelder, og at myndighetene må utnytte reguleringshjemlene på en slik måte at det blir praktisk og økonomisk mulig å utvinne forekomsten [...] Synspunktet kan med henblikk på dette også formuleres slik at myndighetene ikke har adgang til å sette vilkår som i urimelig grad vanskeliggjør eller fordyrer utvinningen av forekomsten.»³²⁷

Rettsvirkningene av utvinningstillatelsen innebærer altså at øvrige reguleringshjemler, herunder petrl. § 4-2 første ledd, må utøves innen forsvarlige rammer. Selvig understreker samtidig betydningen av PUD-godkjenningen som styringsinstrument, og tar til orde for at det avgjørende skillet for så vidt gjelder myndighetenes innflytelse særlig går etter at PUD er godkjent.³²⁸ Likevel bør det være en retningslinje for all vilkårsfastsettelse at vilkåret ikke gjør det praktisk og økonomisk umulig å utvinne petroleumsforekomsten. En slik form for vilkårsfastsettelse vil *gripe inn* i den eneretten som følger av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3.

Et sentralt formål med petrl. § 4-2 er at PUD-godkjenningen skal være et «petroleumspolitisk instrument» som ivaretar en rekke hensyn, herunder vern av miljøet eller andre samfunnshensyn, slik også formålsbestemmelsen i petrl. § 1-2 fremholder.³²⁹ PUD-godkjenningens sentrale

³²⁷ Jf. Selvig (1995) s. 351, med henvisning til Fleischer (1983) s. 138-139.

³²⁸ Jf. Selvig (1995) s. 351.

³²⁹ Se Selvig (1995) s. 345, med henvisninger til Innst.O. nr. 33 (1984-85) s. 15, jf. s. 10 og 11.

betydning som styringsinstrument viser seg blant annet i petrl. § 4-2 femte ledd, som bestemmer at vesentlige kontraktsmessige forpliktelser ikke kan inngås uten departements samtykke. Bestemmelsen har til formål å sikre at rettighetshavernes investeringer ikke skal sette myndighetene i en *tvangssituasjon* før PUD-godkjennelsen.³³⁰ Det kan dermed la seg hevde at det er PUD-godkjennelsen, ikke utvinningstillatelsen, «som blir den egentlige ‘hjemmel’ for rettighetshaverens virksomhet etter at petroleumsforekomsten er påvist og kartlagt.»³³¹

En vurdering av forholdet mellom utvinningstillatelsen og PUD-godkjennelsen leder frem til en rettslig standard slik at vilkår som i urimelig grad vanskeliggjør eller fordyrer utvinningen kan bli ansett som *uforholdsmessig tyngende* sett i lys av den *retten* som følger i medhold av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3 tredje ledd. Selv om det lar seg hevde at PUD-godkjennelsen blir den egentlige «hjemmel» for virksomheten (Selvig), gir petroleumslovens ordlyd og system uttrykk for at utvinningstillatelsen gir rettighetshaverne en beskyttet interesse for at PUD-godkjennelsen ikke i vesentlig grad rokker ved forutsetningene om å utvinne petroleum på en forsvarlig måte – også i et økonomisk perspektiv.³³²

Basert på vurderingen ovenfor er vår konklusjon at rettsvirkningene av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3 styrker lønnsomhetsmomentet i vurderingen av om elektrifiseringsvilkår er uforholdsmessig tyngende. Betydningen av lovens system med skrittvis fremrykking av tillatelser synes å gjøre seg sterkere gjeldende der vilkårene til PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 gjør utvinningen ulønnsom.

5.3.4.6 Oppsummering – avveiningen av de relevante hensynene

Vurderingene ovenfor har vist at det er *merkostnadene* forbundet med

³³⁰ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 43.

³³¹ Jf. Selvig (1995) s. 345. Fleischer (1983) s. 138 går kanskje noe lenger i å tillegge utvinningstillatelsen betydning (men disse uttalelsene skriver seg fra tiden før vedtakelsen av 1985-loven).

³³² Sml. prinsippet i petrl. § 4-1 om forsvarlig utvinning, særlig at utvinning skal skje i samsvar med sunne økonomiske prinsipper.

elektrifisering av sokkelen i lys av klimagevinsten ved elektrifisering som fremtrer som utgangspunktet i vurderingen av om vilkår om kraft fra land til PUD-godkjennelsen etter petrl. §§ 4-2 første ledd, jf. 10-18 fjerde ledd fremtrer som uforholdsmessig tyngende.

Klimagevinsten kan i teorien måles i lys av avgifter og kvoter som knytter seg til primærutslippet ved gasskraftproduksjon på feltet (CO₂). Ut over det er det tale om *inkommensurable* størrelser, hvilket gjør en forholdsmessighetsvurdering krevende.

Drøftelsen har vist at *tiltakskostnadene* forbundet med elektrifisering anses som et fruktbart utgangspunkt ettersom denne utregningen sammenligner kostnadene ved elektrifisering med *klimafordelen* (kutt av CO₂-utslipp). Det må videre ses hen til den forventede nettogevinsten av virksomheten, som vurderes i PUD. Forholdet til utvinningstillatelsen (petrl. § 3-3) og de berettigede forventingene denne gir rettighetshaverne om utvinning i tråd med forsvarlige, økonomiske prinsipper taler for at elektrifiseringsvilkår ikke kan gjøre petroleumsvirksomheten på feltet ulønnsom. Skulle det bli stilt vilkår om elektrifisering som anses som svært kostnadskrevende i lys av alternativet med gassturbiner er en konklusjon om uforholdsmessighet nærliggende. Dette må særlig gjelde dersom utbyggingen av feltet blir ulønnsom.

Avslutningsvis er det grunn til å understreke at drøftelsene ovenfor tyder på en vid adgang for myndighetene til å beslutte kraft fra land i stedet for gassturbiner. Det må antas at det er de mer *kvalifiserte tilfellene* som går ut over det kravet om forholdsmessighet tillater hva gjelder departementets vilkårskompetanse.

5.4 Elektrifiseringsvilkår ved større ombygginger etter petrl. § 4-2 siste ledd

Vi har til nå sett på elektrifiseringsvilkår knyttet til nye utbygginger. Spørsmålet i det følgende er hvordan målet om økt bruk av kraft fra land kan gjennomføres regulatorisk ved krav om elektrifisering av *eksisterende* felt med hjemmel i petroleumsloven.

Petroleumsloven § 4-2 siste ledd første punktum bestemmer at de-

partementet «skal underrettes om og godkjenne vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger.» Dette kan samlet omtales som større ombygginger. Problemstillingen er hvilke grenser som gjelder for departementets kompetanse til å stille vilkår om elektrifisering av et felt i medhold av §§ 4-2 siste ledd jf. 10-18 fjerde ledd.³³³

I motsetning til ved nye utbygginger vil et avgjørende spørsmål først og fremst være hvilke skranker saklighetskravet medfører for vilkårsfastsettelsen ved eksisterende felt.³³⁴ Det springende punkt vil i denne sammenheng være om det foreligger tilstrekkelig faktisk sammenheng mellom godkjenningen (ytelsen) og elektrifiseringsvilkåret (motytelsen).

Lovteksten i petrl. § 10-18 fjerde ledd gir noe veiledning idet den krever at vilkåret har en «naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder». Et sentralt poeng for vilkår som fastsettes i forbindelse med godkjenning av endringer og avvik etter petrl. § 4-2 siste ledd, er at vilkårsbestemmelsen i § 10-18 fjerde ledd er generelt utformet. Grensen for hvilke vilkår som lovlig kan fastsettes vil imidlertid variere ut fra hvilken reguleringshjemmel som anvendes av myndighetene. Ettersom petrl. § 4-2 siste ledd regulerer helt spesifikke avvik eller endringer som rettighetshaverne fremlegger, må vilkårene stå i saklig sammenheng med de konkrete endringene den aktuelle godkjenningen omhandler.³³⁵ Det vil ikke være tilstrekkelig at vilkår knytter seg til utbygging som sådan.

Spørsmålet er imidlertid *hvor nær* tilknytning til innholdet i den aktuelle godkjenningen etter petrl. § 4-2 siste ledd et elektrifiseringsvilkår må ha for å anses som saklig. Gravers utgangspunkt er at det «rent objektivt sett [må være] en saklig sammenheng mellom 'ytelse' og 'motytelse'»;

³³³ Det er noe uklart hvorvidt det er aktuelt å kreve elektrifisering av eksisterende felt i henhold til dagens politikk også for så vidt gjelder *større ombygginger* av eksisterende felt, jf. Meld St. 21 (2011-2012) s. 113 og *Virkemiddelpakke for del-elektrifisering av eksisterende innretninger på norsk sokkel* (2012) s. 11.

³³⁴ Jf. drøftelsen av saklighetskravet i avsnitt 5.3.3.

³³⁵ Slik også Frihagen (1979) s. 42 som synes å legge til grunn at vilkåret må ha en tilknytning til den tillatelsen et er tale om.

denne tilnærmingen synes også å ha vær lagt til grunn av Høyesterett.³³⁶ Eckhoff/Smith sier det slik at «vilkåret må ha en saklig sammenheng med begunstigelsen – pliktene bidrar f.eks. til å fremme formålet med regulerings- eller støttetiltaket, avverge skadevirkninger som en tillatelse kan få, eller lette kontrollen med ordningen».³³⁷ Denne vurderingen må foretas konkret for hver større ombygging departementet skal godkjenne.

Hvis vi tenker oss en fornyet PUD-godkjennelse i forbindelse med en større ombygging av et felt i driftsfasen, vil det måtte stilles krav om faktisk tilknytning mellom det den større ombyggingen gjelder og elektrifiseringsvilkåret for at vilkåret er gyldig.³³⁸ Dersom en vesentlig endring på et eksisterende felt dreier seg om utvidelser av eksisterende innretninger eller bygging av ny boligplattform, kan et vilkår om å endre kraftløsning for feltet neppe stå i saklig sammenheng med godkjennelsesvedtaket. Slike ombygginger foranlediger normalt ikke endringer av feltets *kraftløsning*.

Et eksempel der problemstillingen om saklig sammenheng mellom mulig elektrifiseringsvilkår og en større ombygging kan reises, er ombyggingen på Ekofisk Sør og Eldfisk II. For Ekofisk Sør dreier planen seg om en «videreutvikling av Ekofisk-feltet, og omfatter en ny brønnhodeplattform (2/4 Z) og en ny havbunnsbasert vanninjeksjonsinnretning (2/4 VB). Boring av nye produksjons- og vanninjeksjonsbrønner er også omfattet av planen».³³⁹ Eldfisk II-utbyggingen omfatter i hovedtrekk

«ny brønnhode-, produksjons- og boligplattform og boring av nye produksjons- og vanninjeksjonsbrønner. Planen omfatter også en oppgradering av eksisterende innretninger på Eldfisk- og Embla-feltet.»³⁴⁰

³³⁶ Jf. Graver (2007) s. 295, se også Aulstad (2005) s. 190. Saklighetskravet er vurdert av Høyesterett i Rt. 2003 s. 764 (Løvenskiold). Dommen viser klart at det stilles et krav om objektiv faktisk sammenheng mellom «ytelse» og «motytelse» og at det må bero på en konkret og skjønsmessig vurdering.

³³⁷ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 436.

³³⁸ Dersom det ikke foreligger saklig sammenheng må de ulovfestede omgjøringsreglene eventuelt hjemle pålegg ved at PUD-godkjennelsen endres (endring av vilkår eller fastsette nye vilkår), men den kompetansen er som oftest svært begrenset. Se nedenfor i punkt 7.3.

³³⁹ Jf. Prop. 113 S (2011-2012) s. 7.

³⁴⁰ Jf. Prop. 113 S (2011-2012) s. 9.

Utbyggingen har en viss saklig side til kraftløsningen på feltet ettersom de nye innretningene vil føre til økt kraftbehov. Det er imidlertid ikke slik at *økt kraftbehov* automatisk gjør at saklighetskravet blir oppfylt.³⁴¹ I tillegg vil strømbehovet kunne dekkes med dagens produksjonsinnretninger, slik at utbyggingen ikke gjør det nødvendig med forsterkning eller oppgradering av gassturbinene. Dette utgjør antagelig et grensetilfelle for når et vilkår anses å ha tilstrekkelig faktisk tilknytning til vedtaket. Klarere sammenheng vil imidlertid foreligge dersom ombyggingen også omfatter utskiftning av gassturbinene på feltet.³⁴²

Det andre grunnvilkåret for elektrifiseringsvilkår etter petrl. §§ 4-2 siste ledd, jf. 10-18 fjerde ledd er kravet om at vilkåret ikke skal fremstå som uforholdsmessig tyngende. For en nærmere fremstilling av forholdsmessighetskravet, vises det til punkt 5.3.4. Store kostnader er det som tilsynelatende setter en stopper for elektrifisering av Ekofisk/Eldfisk-utbyggingen.³⁴³

De forventningene den opprinnelige PUD-godkjennelsen gir rettighetshaverne setter her skranker for myndighetenes kompetanse til å sette vilkår. Sentrale forhold knyttet til utbyggingsløsning, som normalt vil gjelde for hele feltets levetid, skal i det alt vesentligste fastlegges på et tidlig tidspunkt.³⁴⁴ På denne måten reduseres risikoen for unødvendige økonomiske tap ved at investeringer rettighetshaverne foretar ikke kan nyttiggjøres fullt ut. De offentlige hensyn skal først og fremst ivaretas ved den opprinnelige PUD-godkjennelsen.³⁴⁵

Det er grunn til å anta at forholdsmessighetskravet kan komme på spissen ettersom kraft fra land gjerne er meget kostnadskrevenne sett i

³⁴¹ Se nærmere Prop. 113 S (2011-2012) s. 8, 11 og 19-21.

³⁴² Jf. Meld. St. 28 (2010-2011) s. 10 og 123: «Mer realistisk er en slik løsning når eksisterende energiforsyning må skiftes ut eller oppgraderes.»

³⁴³ I alle fall inntil tredjeparter (omkringliggende felt) kan være med på en slik omfattende utbygging av sjøkabler mv. Det legges til rette med plass til fremtidig kraft fra land på Ekofisk-området, se Prop. 113 S (2011-2012) s. 11-12 og 20-21. Se til dette punkt 7.3.4.

³⁴⁴ Se Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 60 som fremhever betydningen av at rettighetshaveren får «en viss trygghet for at investeringene skjer på premisser som er akseptable for myndighetene» i forbindelse med godkjennelsen av PUD.

³⁴⁵ Se NOU 1979:43 s. 103 som forutsetter dette.

forhold til mulig utslippskutt når det besluttes i løpet av driftsfasen. Dette argumentet mot elektrifisering gjør seg sterkere gjeldende jo lenger ut i utvinningsperioden ombyggingen skjer.³⁴⁶ Samlede ombyggingskostnader vil videre i avhenge av hvor mye av utstyret på innretningen som må skiftes ut. Her vil det være stor forskjell på helelektrifisering og delelektrifisering.³⁴⁷ I tillegg kommer kostnader forbundet med forbruksanleggene på land, mv. for nettilknytning.³⁴⁸

Endelig kan vilkåret om elektrifisering ramme selskapenes kontraktsforpliktelser til levering av olje og gass dersom ombyggingene, som nødvendigjøres av elektrifiseringsvilkåret, medfører driftsstans.³⁴⁹

Konklusjonen er at vilkår om elektrifisering med hjemmel i petrl. §§ 4-2 siste ledd, jf. 10-18 fjerde ledd normalt vil være i strid med kravet til saklighet med mindre ombyggingen omfatter kraftforsyningen på feltet. Videre vil kravet til forholdsmessighet utgjøre en viktig begrensning i vilkårskompetansen ettersom elektrifisering av eksisterende felt ofte vil være meget kostnadskrevende tiltak sammenholdt med det aktuelle utslippskuttet av klimagasser.

5.5 Elektrifiseringsvilkår ved forlengelse av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-9

Forlengelse av utvinningstillatelsen er regulert i petrl. § 3-9. Problemstillingen i dette avsnittet er i hvilken utstrekning petrl. §§ 3-9 jf. 10-18 fjerde ledd gir myndighetene kompetanse til å sette vilkår om elektrifisering når rettighetshaverne søker om forlengelse av utvinningstillatelsen.³⁵⁰

³⁴⁶ Se Meld. St. 28 (2010-2011) s. 123 om kraft fra land på eksisterende felt: «Det kreves som oftest omfattende modifikasjoner og ombygginger for å bygge disse innretningene om til å få kraft fra land. Dette er kostnadskrevende og krever tilgjengelig plass på innretningen. En lengre nedstenging vil eksempelvis føre til store tap i form av utsatte salgsinntekter.» Se også *Klimakur 2020. Sektoriell tiltaksanalyse petroleumssektoren* (2010) s. 36.

³⁴⁷ Jf. *Klimakur 2020. Sektoriell tiltaksanalyse petroleumssektoren* (2010) s. 22.

³⁴⁸ Jf. *Klimakur 2020. Sektoriell tiltaksanalyse petroleumssektoren* (2010) s. 22.

³⁴⁹ For så vidt gjelder selskapenes kontraktsforpliktelser, er det imidlertid av betydning om selskapene kan påberope seg *force majeure*-regler. Denne problemstillingen vil ikke bli behandlet nærmere.

³⁵⁰ Bellona hevder, i Lundberg (2011) s. 5, at «et grep kan være å gjøre forlengelsen av

En forutsetning for å knytte vilkår til vedtak er at forvaltningen er gitt et diskresjonært skjønn, slik at den private part ikke har et *rettskrav* på ytelsen.³⁵¹ Hvorvidt det åpnes for slik skjønnsutøvelse beror på en tolkning av den konkrete bestemmelse. Formuleringen i petrl. § 3-9 annet ledd om at rettighetshaver «kan kreve» at utvinningstillatelsen forlenges når den opprinnelige (initielle) perioden utløper, tilsier at det ikke foreligger noen skjønnsmessig kompetanse til å bestemme om forlengelse skal gis eller ikke. Dette sperrer for adgangen til å knytte vilkår til forlengelsen etter denne bestemmelsen.³⁵²

Petrl. § 3-9 *siste* ledd gir imidlertid departementet en diskresjonær kompetanse. Denne bestemmelsen gjelder adgangen til å forlenge utvinningstillatelsen ut over den forhåndsfastsatte konsesjonstiden på 30 eller 50 år. Departementet «kan etter søknad fra rettighetshaverne når særlige grunner tilsier det forlenge utvinningstillatelsen utover forlengelsen i annet ledd. I paragrafen *siste* ledd tredje punktum er det presisert at departementet «fastsetter vilkårene for særskilt forlengelse». Det er dermed klart at det kan stilles vilkår, sml. petrl. § 10-18 fjerde ledd. Hva slags vilkår som kan stilles må imidlertid vurderes konkret.

Av særlig betydning er kravet om faktisk sammenheng mellom vedtakets innhold (ytelsen) og elektrifiseringsvilkåret (motytelsen).³⁵³ Kravet til saklig sammenheng ved forlengelse av utvinningstillatelsen medfører at elektrifiseringsvilkår må ha en tilstrekkelig faktisk sammenheng med selve *forlengelsen* som er det § 3-9 omhandler.³⁵⁴ I utgangspunktet må det anses vanskelig å etablere en slik sammenheng, slik at saklighetskravet utgjør en rettslig skranke som sperrer for elektrifiseringsvilkår. Det må likevel vurderes ut fra de *årsakene* som foranlediger den aktuelle forlengelsen.

utvinningsperioden betinget av at rettighetshaveren kobler seg til kabler [...]».

³⁵¹ Sml. Rt. 2003 s. 764 avsnitt 61.

³⁵² Denne konklusjonen forutsetter at petrl. § 10-18 fjerde ledd ikke gir adgang til å sette vilkår til forlengelsesvedtaket etter § 3-9 annet ledd. Det synes forutsatt i *Petroleumsloven* (2009) s. 197.

³⁵³ Se drøftelsen rett ovenfor under punkt 5.4.

³⁵⁴ Dette fremgår også av forarbeidene til 1985-loven, se NOU 1979:43 s. 62: «Dette betyr selvsagt ikke at det kan settes vilkår som ikke – i samsvar med vanlige forvaltningsrettslige prinsipper – har en naturlig og rimelig sammenheng med forlengelsen.»

Vilkårsadgangen etter petrl. § 3-9 siste ledd tredje punktum er presisert slik av departementet:

«Femte ledd *tredje punktum* fastslår at departementet ved en ytterligere forlengelse av utvinningstillatelsen kan stille nye vilkår for tillatelsen. Departementet vil innenfor rammen av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlære stå fritt til å stille vilkår. Det kan etter omstendighetene være naturlig å pålegge rettighetshaver en ny arbeidsforpliktelse som vilkår for forlengelsen. Videre vil det kunne være aktuelt å gjøre en ny forlengelse betinget av at rettighetshaverne moderniserer avtaleverket for tillatelsen.»³⁵⁵

Typetilfellene som nevnes fremtrer som saklige ved en forlengelse av utvinningstillatelsen på dette stadiet og er i tillegg langt mindre kostnadskrevene enn elektrifisering av eksisterende felt. En arbeidsforpliktelse knyttet til videre drift har utvilsomt en saklig sammenheng med et forlengelsesvedtak.³⁵⁶ Et krav om elektrifisering av feltet på dette stadiet, som gjelder *utbyggingsløsning*, fremtrer ikke uten videre som saklig tilknyttet forlengelsesvedtaket.

Forarbeidene gir videre en viss veiledning om når forlengelse ut over den fastsatte 30-årsperioden (eller 50-årsperioden) anses aktuelt i praksis:

«Bestemmelsen om forlengelse må imidlertid ses i sammenheng med reglene om avslutning av petroleumsvirksomheten i lovens kapittel 5. I mange tilfeller vil det være grunnlag for fortsatt virksomhet når en tillatelse utløper. Rettighetshaver vil gjerne ha best kunnskap om både forekomsten og driften av innretningene, og vil normalt ha den største økonomiske interesse i å fortsette den pågående virksomheten. Forlengelse av tillatelsen vil ofte være den naturlige løsningen. Dette vil være forhold som tillegges særlig vekt ved vurderingen av om forlengelse skal gis.»³⁵⁷

De situasjonene som forarbeidene trekker frem sikter til forlengelse av

³⁵⁵ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 38.

³⁵⁶ Sml. petrl. § 3-8.

³⁵⁷ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 38.

tillatelse for modne felt som har begrenset levetid igjen, men forutsetter at videre drift i forlengelsesperioden fortsatt er lønnsomt for rettighets-haverne (og for så vidt også for staten). Når forarbeidene viser til *avslutning av virksomheten*, illustrerer dette at elektrifiseringsvilkår ofte vil mangle saklig sammenheng med forlengelsesvedtaket. Vilkår knyttet til utbyggingsløsninger, herunder elektrifisering, fremtrer ikke som nærliggende på dette stadiet.

Departementet kan imidlertid fritt fastsette hvor lang forlengelsesperioden skal være basert på vurderinger av helt konkrete forhold.³⁵⁸ Er forlengelsesperioden av betydelig varighet, kan det tenkes at elektrifiseringsvilkår vil være mer aktuelt og også fremstå som saklig knyttet til forlengelsen. Dette kan for eksempel tenkes dersom vilkår om elektrifisering kan *begrunne* en ekstra lang forlengelsesperiode. Dersom forlengelsen bærer preg av å være en ny utvinningsperiode med lang varighet, fremtrer det som mer naturlig å konstatere faktisk sammenheng mellom elektrifisering og forlengelsen, særlig om den lange forlengelsestiden begrunnes med at feltet skal forsynes med kraft fra land.

Vilkår som fastsettes etter petrl. § 3-9 siste ledd må heller ikke være uforholdsmessig tyngende. Dersom det ikke er lang tid igjen av utvinningsperioden, vil kostnadene knyttet til elektrifiseringen være meget høye i forhold til den klimagassutslippsreduksjonen tiltaket vil kunne medføre. Store ombyggingskostnader for en liten klimagevinst vil dermed lett føre til at vilkårsfastsettelsen anses uforholdsmessig tyngende.³⁵⁹

Konklusjonen er at petrl. §§ 3-9 siste ledd jf. 10-18 i liten grad åpner for vilkår om elektrifisering i forbindelse med forlengelse av utvinningstil-latelsen. Unntak fra dette gjelder dersom forlengelsestiden er av betydelig varighet slik at forlengelsen fremtrer som en fornyet konsesjonsperiode.

³⁵⁸ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 38.

³⁵⁹ Sml. uttalelsene i Meld. St. 28 (2010-2011) s. 123. Se nærmere om kravet til forholds-messighet i punkt 5.3.4.

5.6 Ugyldighet og ugyldighetsfølger for elektrifiseringsvilkår

Først skal det kort vurderes hvorvidt ugyldighet er rettsfølgen ved kompetanseoverskridelse ved de ulike reguleringshjemlene vi har vurdert i dette kapitlet. Deretter vurderes det mulige følger ved slik ugyldighet. Som vi skal se, innebærer ikke ugyldighet av elektrifiseringsvilkår at rettighetshaverne har *rett* til å få godkjent utbygging med gassturbiner.

Dersom et vedtak ikke har tilstrekkelig saklig faktisk sammenheng med vedtaket (se drøftelsene knyttet til § 4-2 siste ledd ved såkalte større ombygginger og § 3-9 siste ledd), vil det foreligge en feil ved enten den rettslige eller faktiske vurderingen, som utgjør en materiell kompetansemangel (innholdsmangel) som medfører ugyldighet.³⁶⁰

Hvis myndighetene setter vilkår om elektrifisering ved nye utbygginger etter petrl. § 4-2 første ledd, som anses som uforholdsmessig tyngende, må også det anses som en innholdsmangel; forvaltningen hadde ikke materiell kompetanse til å fastsette et vilkår av den type eller av det omfang. Rettsfølgen av slik kompetanseoverskridelse må være ugyldighet.³⁶¹

Det sentrale spørsmålet etter dette er hvilken betydning en ugyldig vilkårsfastsettelse har for elektrifiseringsplikten – og for utbyggingsplanen for øvrig. Dette vil først og fremst bli drøftet i forbindelse med en ny utbygging etter petrl. § 4-2 første ledd.

Ved nye utbygginger (§ 4-2 første ledd) blir spørsmålet om et ugyldig elektrifiseringsvilkår også får betydning for PUD-godkjennelsen for øvrig som det ikke hefter ugyldighetsgrunner ved (hel eller delvis ugyldighet). Hovedregelen er at en ugyldighet ikke rekker lenger enn ugyldighetsgrunnen tilsier.³⁶² Denne regelen skulle bety at det kun er elektrifi-

³⁶⁰ Se generelt Eckhoff/Smith (2010) s. 484-487. At et *uforholdsmessig tyngende vilkår* er en ugyldighetsgrunn er klart forutsatt i Rt. 2003 s. 764, jf. *Kommenterte høyesterettsavgjørelser i forvaltningsrett* (2008) s. 269 som påpeker sammenhengen mellom uforholdsmessig tyngende og alminnelig prøving av skjønnsutøvelsen. Se også i Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 32. Se videre Graver (2007) s. 296 som karakteriserer et uforholdsmessig tyngende vilkår som «uhjemlet».

³⁶¹ Sml. Eckhoff/Smith (2010) s. 486.

³⁶² Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 500.

seringsvilkåret som er ugyldig og at PUD-godkjennelsen for øvrig opprettholdes.³⁶³

Petroleumsfeltet trenger imidlertid kraft for å utvinne petroleum. Hvis et elektrifiseringsvilkår er ugyldig, kan det ikke forstås slik at rettighetshaverne automatisk kan gjøre som de vil (bygge ut gassturbiner). Det ligger i systemet med godkjenning av PUD at forvaltningen skal få forelagt utbyggingsløsninger og ta stilling til dem. Ugyldigheten som rammer elektrifiseringsvilkåret medfører ikke at en *annen* kraftløsning er *godkjent* av myndighetene. Det kan heller ikke utledes en plikt til å godkjenne benyttelse av gassturbiner.

Av disse grunner må det vurderes om elektrifiseringsvilkårets sammenheng med vedtaket for øvrig tilsier at ugyldighetenes omfang påvirkes, altså om hele godkjennelsesvedtaket bortfaller som følge av ugyldigheten, slik at departementet får adgang til å vurdere utbyggingsplanen på nytt. Hovedregelen om delvis ugyldighet passer ikke like godt der det foreligger *bristende forutsetninger* for forvaltningen, altså situasjoner hvor forvaltningen ville ha avslått søknaden dersom vilkåret ikke kunne settes til det begunstigende vedtaket.³⁶⁴

Graver har særlig påpekt problemet der vilkår settes for å sikre blant annet klima- og miljøkrav. Etter hans syn må regelen tilpasses ut fra hvilket formål som begrunner vilkårsfastsettelsen:

«Men teoriens utgangspunkt om at vedtaket blir stående selv om vilkåret faller bort, holder ikke i de tilfeller hvor vilkåret er gitt for å få størst mulig påvirkningseffekt eller kontroll. Hvis vilkåret i stedet er gitt for å begrense skadevirkningen av en tillatelse, f. eks. ved at det er satt vilkår av hensyn til miljøet i forbindelse med en byggetillatelse, må utgangspunktet være at forvaltningen må få anledning til å vurdere saken på nytt dersom vilkåret er ugyldig.»³⁶⁵

Elektrifiseringsvilkår kan generelt rubriseres under Gravers kategori om vilkår som begrenser skadevirkningen av en tillatelse. I forlengelsen av

³⁶³ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 500 med henvisning til Rt. 1931 s. 1127.

³⁶⁴ Se Eckhoff/Smith (2010) s. 500.

³⁶⁵ Jf. Graver (2007) s. 300.

det vi har nevnt ovenfor om de politiske føringene til grunn for PUD-godkjenner, ³⁶⁶ vil bortfall av en elektrifiseringsplikt kunne være en bristende forutsetning for myndighetene. Av disse grunner lar det seg hevde at myndighetene vil kunne ta stilling til PUD på nytt.

Når det er sagt, er det ikke slik at myndighetene fritt kan nekte å godkjenne PUD fordi vilkår om kraft fra land blir kjent ugyldige. Dette vil følge av forholdet mellom utvinningstillatelsen og PUD-godkjenner. ³⁶⁷ Dersom det i utgangspunktet er gitt «grønt lys» for utbygging ved PUD-godkjenner, vil dette være et sterkt argument mot at et ugyldig vilkår i ettertid skal gi forvaltningen mulighet til å trekke tilbake hele godkjenner av utbyggingsplanen. Særlig må dette gjelde der rettighetshaverne har inngått større kontrakter mv. i tillit til at utbygging skal igangsettes.

Får departementet anledning til å foreta en fornyet vurdering, vil flere løsninger kunne tenkes slik at elektrifiseringsvilkåret faller innenfor vilkårskompetansens grenser. En mulig løsning kan være at utbygging med gassturbiner godkjennes. En annen mulig løsning kan være at kostnadene forbundet med elektrifiseringen reduseres, for eksempel ved at myndighetene dekker deler av utbyggingskostnadene. ³⁶⁸

En spesiell situasjon er dersom det har gått lang tid fra utbyggingsplanen ble godkjent til vilkåret om elektrifisering settes på spissen. Etter at utbyggingsplanen er godkjent, vil rettighetshaverne inngå kontrakter og iverksette øvrige tiltak rettet mot snarlig oppstart av petroleumsutvinningen. Som vi har sett, er flere av elektrifiseringsvilkårene betinget av fremtidige forhold (fremtidig områdeelektrifisering, mv.). Man kan da se for seg utbyggingen er gjort med gassturbiner i påvente av at en områdeelektrifisering kan gjennomføres. ³⁶⁹ Blir elektrifiseringsvilkåret angrepet rettslig etter at utbyggingen er, vil forvaltningen settes under press om å frafalle det betingede vilkåret. Dette skyldes at de merkost-

³⁶⁶ Se punkt 1.2.

³⁶⁷ Se *Petroleumsloven i (2009)* s. 250-251 og vurderingene av dette ovenfor i punkt 5.3.4.

³⁶⁸ Dette kan reise spørsmål knyttet til grenser for adgangen til å yte statsstøtte, noe vi ikke går nærmere inn på.

³⁶⁹ Se til illustrasjon *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt*, bestående av feltene Edvard Grieg, Johan Sverdrup, Ivar Aasen, Gina Krog og Eirin er et godt eksempel på dette.

nadene rettighetshaverne pådrar seg ved å rette seg etter et ugyldig vilkår, vil kunne danne grunnlag for et erstatningssøksmål – hvor elektrifiseringsvilkårets gyldighet må avgjøres prejudisielt.

Ved *større ombygginger* (petrl. § 4-2 siste ledd) må det antas at hovedregelen om at ugyldige vilkår faller bort mens vedtaket blir stående i større grad avgjør ugyldighetens omfang. Som vi tidligere har påpekt, vil det avgjørende for ugyldigheten ofte være at elektrifiseringsvilkåret mangler saklig sammenheng med ombyggingsvedtaket for øvrig. Ved større ombygginger er det tale om felt som allerede er i drift, og ombyggingene kan være nødvendig av ulike årsaker. Det er vanskelig å se avgjørende hensyn som taler for at ugyldigheten «smitter over» på den fornyede PUD-godkjennelsen på dette stadiet. Ut i driftsfasen kan elektrifisering vanskelig anføres som en *bristende forutsetning* for godkjennelsen for øvrig, slik som for nye feltutbygginger.

Tilsvarende må antagelig gjelde for elektrifiseringsvilkår som settes i forbindelse med forlengelse av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-9. På den annen side kan det argumenteres for at elektrifisering var en avgjørende forutsetning for at den diskresjonære kompetansen til forlengelse av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-9 siste ledd ble benyttet, og at ugyldighet dermed innebærer en *bristende forutsetning* som gir adgang til å vurdere forlengelsesspørsmålet om igjen. Slike spørsmål må vurderes konkret.

5.7 Oppsummering og konklusjon

Vi har sett at EØS-retten ikke setter noen begrensninger for adgangen til å sette elektrifiseringsvilkår ut over det som følger av intern, norsk rett. Gyldigheten av elektrifiseringsvilkår for nye utbygginger beror derfor på kompetansen som følger av petrl. §§ 4-2 første ledd, jf. 10-18 fjerde ledd i lys av den alminnelige vilkårlæren. Elektrifiseringsvilkår må dermed stå i en saklig sammenheng med vedtaket, bygge på lovlige hensyn og ikke være uforholdsmessig tyngende.

Det springende punktet for gyldigheten av elektrifiseringsvilkår ved nye utbygginger er kravet om at vilkåret må være *forholdsmessig*. For at

et elektrifiseringsvilkår skal anses uforholdsmessig tyngende, må kostnadene forbundet med elektrifisering, sammenholdt med alternativet som er gassturbiner, fremstå som vesentlig mer kostnadskreven i lys av klimafordelen som oppnås ved å sette elektrifiseringsvilkår. *Tiltakskostnadene* er et fruktbart utgangspunkt for denne vurderingen. Mynighetene vil i stor grad kunne styre et felts kraftløsning når det dreier seg om nye feltutbygginger.

Dersom et felt skal underlegges en *større ombygging* etter petrl. § 4-2 siste ledd, vil det alminnelige saklighets- eller tilknytningskravet være en reell skranke for gyldigheten av elektrifiseringsvilkåret. Angår ombyggingen kraftforsyningen på feltet, vil saklighetskravet normalt være oppfylt. Sammenhengen mellom ombyggingen og elektrifiseringsvilkåret må avgjøres konkret. Vilkår om elektrifisering av eksisterende felt vil også kunne være uforholdsmessig tyngende ettersom kostnadene i slike tilfeller gjerne er svært høye sammenholdt med tildels beskjedne utslippskutt.

Den diskresjonære bestemmelsen i petrl. § 3-9 siste ledd om forlengelse av utvinningstillatelsen gir normalt ikke kompetanse til å stille elektrifiseringsvilkår. Dette skyldes at vilkår som krever endring av selve kraftløsningen på feltet ikke vil stå i saklig sammenheng med en forlengelse av utvinningstillatelsen. Det må oppstilles et unntak dersom elektrifisering kan begrunne en betydelig forlenget utvinningsperiode.

6 Forurensningsloven som hjemmel for elektrifiseringsvilkår

6.1 Problemstillinger og aktualitet

I dette kapitlet skal vi redegjøre for forurensningsloven som styringsmiddel for å fremme elektrifisering av petroleumsinnretninger på sokkelen.³⁷⁰ Problemstillingen reiser et viktig prinsipielt spørsmål om forholdet mellom PUD-godkjennelsen og andre mulige styringshemler som regulerer utøvelsen av petroleumsvirksomhet.

Utslippstillatelse er nødvendig etter forurl. § 11 for utslipp fra norsk kontinentalsokkel «for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensninger», jf. forurl. § 4 første ledd.³⁷¹ Spørsmålet om å anvende forurensningsloven som grunnlag for krav om elektrifisering kan aktualiseres på tre måter: Første mulighet for krav om elektrifisering er å sette vilkår om dette ved tildeling av utslippstillatelse, jf. forurl. §§ 11 første og annet ledd jf. 16. Alternativt kan rettighetshaverne nektes utslippstillatelse for utslipp som relaterer seg til bruk av gassturbiner, slik at eneste mulige utbyggingsløsning er ved bruk av kraft fra land. Endelig kan elektrifisering kreves ved omgjøring av utslippstillatelsen etter forurl. § 18.

Disse tre ulike tilfellene reiser igjen tre problemstillinger: For det første alternativet er spørsmålet om elektrifiseringsvilkår kan fastsettes innenfor den materielle kompetanse som følger av forurl. §§ 11, jf. 16. Dette behandles nedenfor i punkt 6.2. Det andre alternativet reiser

³⁷⁰ Bellona har argumentert for at forurensningsloven kan anvendes som grunnlag for krav om elektrifisering, jf. *Virkemiddelpakke for del-elektrifisering av eksisterende innretninger på norsk sokkel* (2012). Se også <http://www.hegnar.no/juss/article713776>. *ece* og *Klimakur 2020: Sektoriell tiltaksanalyse av petroleumssektoren* (2010) s. 41.

³⁷¹ Utslippene fra gassturbiner er i hovedsak CO₂, NO_x og nmVOC. Alle disse utgjør forurensning etter definisjonen i forurl. § 6 første ledd nr. 1. Forurl. § 7 første ledd bestemmer at ingen «må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning» uten tillatelse. Utslipp som stammer fra bruk av kraftgenererende gassturbiner på petroleumsinnretningene er jevnlig forurensning etter forurl. § 4 første ledd og utslippstillatelse etter forurl. § 11 er dermed nødvendig.

spørsmål om den prinsipale tillatelsen for utbyggingen av et petroleumfelt, PUD-godkjennelsen etter petrol. § 4-2, binder forurensningsmyndighetene slik at søknad om utslippstillatelse etter forurl. § 11 første ledd ikke kan avslås. Dette behandles i punkt 6.3. Den siste problemstillingen er hvorvidt elektrifisering kan kreves ved omgjøring (tilbakekall eller endring) av utslippstillatelsen etter forurl. § 18. Dette behandles i punkt 6.4.

6.2 Vilkår om elektrifisering i utslippstillatelsen

Problemstillingen her er om forurensningsmyndighetene har kompetanse til å sette vilkår om elektrifisering ved tildeling av utslippstillatelser etter forurl. § 11 første og annet ledd, som lyder slik:

«Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller gi tillatelse uten at det foreligger søknad, og i slik tillatelse gi pålegg som trer i stedet for vilkår etter § 16.

Kvotepliktig etter klimakvoteloven § 4 skal etter søknad innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp av klimagasser så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte. Kongen kan i utslippstillatelsen sette vilkår i medhold av § 16. Det skal ikke settes noen utslippsgrenseverdi i tillatelsen. Tillatelsen gjelder så langt det innleveres kvoter i henhold til plikten i klimakvoteloven § 13.»

Utslippstillatelse er nødvendig etter begge bestemmelser for aktiviteten som foregår på sokkelen.³⁷² Som vi skal vise, er adgangen til å sette vilkår annerledes etter forurl. § 11 første og annet ledd. Dette skyldes at utslippstillatelsen etter forurl. § 11 annet ledd er en særskilt tillatelse for kvotepliktig utslipp (CO₂-utslipp) etter klimakvoteloven § 4.³⁷³ Klimakvo-

³⁷² Jf. Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 46.

³⁷³ Utslipp fra gassforbrenningen på sokkelen faller under EUs kvotesystem og tillatelse til utslipp skal gis så lenge utslippet er underlagt kvoteplikt etter klimakvoteloven §§ 4, jf. 3 første ledd jf. 2 første ledd bokstav b. Forbrenning av gass i turbiner er omfattet av klimakvoteforskriften § 1-1 første ledd nr. 1, hvor det fremgår at CO₂-utslipp som

teloven gjennomfører EUs kvotedirektiv.³⁷⁴ Kvotepliktig utslipp har krav på utslippstillatelse, jf. formuleringen «skal etter søknad innvilges» i forurl. § 11 annet ledd første punktum.³⁷⁵ Det fremgår av forurl. § 11 annet ledd at det kan settes vilkår i medhold av forurl. § 16 såfremt vilkårene ikke er knyttet til utslippsgrenseverdi, jf. forurl § 11 annet ledd tredje punktum.³⁷⁶ Vilkårskompetansen etter denne bestemmelsen avviker fra utgangspunktet i den alminnelige forvaltningsretten om at det ikke kan settes vilkår dersom forvaltningsorganet ikke har adgang til å avslå søknaden.³⁷⁷ Spørsmålet blir dermed om det er holdepunkter for at forurl. § 11 annet ledd, i lys av kvotereglene, kan tolkes slik at vilkår om elektrifisering ikke kan settes.

Forurl. § 11 annet ledd illustrerer sammenhengen mellom utslippstillatelsen og systemet med kvotepliktig utslipp: Det er kvoteprisen og kvotemarkedet som skal sørge for et samfunnsøkonomisk optimalt utslippsnivå.³⁷⁸ For at dette skal fungere best mulig, har forurenseren rettskrav på utslippstillatelse for kvotepliktig utslipp uten fastsettelse av

stammer fra «forbrenning av brensler i virksomheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW». Et eksempel fra praksis er tillatelsen til kvotepliktig utslipp av klimagasser for Statfjordfeltet (Statoil) der «hovedkilden til utslipp er turbiner med total nominell innfyrt effekt på 900,9 MW», jf. Klifs vedtak 4. april 2008 s. 5.

³⁷⁴ Jf. EP/Rdir 2009/29 EF (som forlenger kvoteperioden og gjør enkelte endringer i direktiv EP/Rdir 2003/87 EF), innlemmet i EØS-avtalen, jf. Vedlegg XX om miljø, del III om luft. Se nærmere om det nye direktivet i Prop. 68 L (2011-2012).

³⁷⁵ For en nærmere redegjørelse for forholdet mellom klimakvoteloven og forurensningslovgivningen vises det til Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) kapittel 9 og Backer (2012) s. 337-338.

³⁷⁶ Det er i denne sammenheng verdt å peke på forholdet mellom industriutslippsdirektivets, jf. EP/Rdir 2010/75 EF, krav om BAT (Beste tilgjengelige teknikk, jf. direktivet art. 3 nr. 10) og utslipp som omfattes av kvotesystemet. Ifølge direktivet art. 9 vil det for utslipp under kvotesystemet ikke gjelde tilsvarende krav til utslippsgrenseverdier, mv. Selv om elektrifisering av sokkelen etter omstendighetene skulle anses som «BAT-løsning», vil ikke forurensningsmyndigheten (eller OED, jf. drøftelsen i punkt 5.3.4) ha plikt å pålegge elektrifisering, ettersom det innenfor kvotesystemet er den samlede kvotemengden som skal ivareta hensynet til totalt utslipp av CO₂.

³⁷⁷ Vilkårsadgangen er et utslag av forvaltningens diskresjonære kompetanse, jf. Rt. 2003 s. 764 avsnitt 61.

³⁷⁸ Se om dette begrepet i Eide/Stavang (2008) s. 556 som viser videre til NOU 1995:4, se særlig s. 130.

utslippsgrenseverdi.³⁷⁹ Uttalelser i forarbeidene til forurl. § 11 annet ledd tilsier at adgangen til å sette vilkår til kvoteutslippstillatelser er snevrere enn ellers, men likevel slik at adgangen til å sette teknologikrav beholdes. Dette begrunnes på følgende måte:

«Departementet har kommet til at det er ønskelig å opprettholde adgangen til å stille energieffektivitetskrav. Departementet mener dessuten at adgangen til å stille teknologikrav bør opprettholdes. Departementet vil påpeke at hjemmelen i forurensningsloven §16 til å stille teknologikrav har vært praktisert med varsomhet, og legger til grunn at det også i fremtiden bør utvises forsiktighet med å stille teknologikrav. Som hovedregel bør det ikke stilles andre vilkår i utslippstillatelser til virksomhet som omfattes av kvotesystemet, enn vilkår som knytter seg til overvåking og rapportering av utslipp. Bruk av teknologikrav for å begrense utslipp av CO₂ fremstår i praksis bare som aktuelt i forhold til nye gasskraftverk. [...] Departementet presiserer at det ikke vil være aktuelt å stille teknologikrav til eksisterende bedrifter som må søke på nytt om tillatelse til utslipp av CO₂ i forbindelse med kvotesystemets oppstart i 2005.»³⁸⁰

Disse uttalelsene taler for at lovgivers forutsetning er at utslippstillatelse etter forurl. § 11 annet ledd som hovedregel gis uten at det stilles vilkår som ikke knytter seg til kontroll med utslippene. Forarbeidene tyder på at teknologikrav, som bruk av kraft fra land, ikke vil bli benyttet i tilknytning til utslippstillatelsen etter forurl. §§ 11 annet ledd, jf. 16. Dette er et utslag av at kvotesystemet legger opp til at målet om reduksjon av CO₂-utslipp oppnås best ved bruk av økonomiske incentiver.³⁸¹ Samlet taler dette for en innskrenkende tolkning av forurl. § 11 annet ledd, slik at omfattende vilkår i strid med begrunnelsen for det kvotesystem som er innført, ikke kan settes.

³⁷⁹ Jf. Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 88: «Plikten til å levere kvoter etter klimakvoteloven utgjør det sentrale virkemidlet for å begrense kvotepliktige utslipp av CO₂.» Se også industriutslippsdirektivet art. 9 om kvotereglers betydning.

³⁸⁰ Jf. Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 88 (se også s. 46).

³⁸¹ Se *Klimakur 2020: Sektoriell tiltaksanalyse av petroleumssektoren* (2010) s. 23, som understreker at «ved elektrifiseringstiltak vil en reduksjon av nasjonale utslipp kunne bli motvirket av økninger i utslippene i andre land innenfor EU ETS.»

Et rettskildemessig poeng som reduserer vekten av forarbeidenes uttalelser, er at disse fremkommer før petroleumsvirksomheten ble innlemmet i kvotesystemet.³⁸² Lovgiver hadde derfor ikke noen foranledning til å uttale seg om vilkår til utslippstillatelsen for kvoteutslipp i petroleumsindustrien. Dette får likevel ikke avgjørende betydning mot en innskrenkende tolkning, ettersom uttalelsene i forarbeidene er såpass tydelige på når det i praksis er aktuelt å stille teknologikrav. Riktignok er teknologikrav i form av kravet til beste tilgjengelige teknologi («BAT-kravet») en viktig retningslinje ved myndighetsutøvelse etter forureningsreglene.³⁸³ Samtidig beror vurderingen av spørsmålet om hvilke kraftløsninger som er BAT på vanskelige faglige vurderinger, og det kan herske uenighet om dette ved det enkelte felt.³⁸⁴ BAT-kravet står heller ikke like sterkt for utslipp som faller under kvotesystemet.³⁸⁵

Videre må forurl. § 11 annet ledd underlegges en systeminnrettet tolkning i lys av PUD-godkjenningen etter petrol. § 4-2. Det innebærer at vesentlige spørsmål knyttet til konseptvalg, slik som valg av kraftløsning er, ikke kan påvirkes ved kvoteutslippstillatelse forurenseren har rettskrav på. Dette taler avgjørende i retning for at forurl. § 11 annet ledd må tolkes innskrenkende slik at elektrifisering av felt kun kan besluttes etter PUD-godkjenningen med hjemmel i petrol. § 4-2 første ledd.

Konklusjonen blir dermed at forurl. § 11 *annet ledd* må tolkes slik at vilkår om elektrifisering ikke kan settes i forbindelse med kvoteutslippstillatelsen.³⁸⁶

³⁸² Dette skjedde 1. januar 2008, jf. Forskrift 14. september 2007 nr. 1093 om endring i forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften).

³⁸³ Jf. forurl. § 2 første ledd nr. 3, se også industriutslippsdirektivet art. 3 første ledd nr. 10.

³⁸⁴ Et eksempel er Gina Krog-feltet der Klif mente løsningen med gassturbiner ved oppstart, inntil *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* blir realisert, ikke er i samsvar med BAT-prinsippet, jf. Prop. 99 S (2012-2013) s. 14.

³⁸⁵ Se industriutslippsdirektivet art. 9.

³⁸⁶ Også vilkårsbestemmelsen etter forurl. § 16 må tolkes innskrenkende i lys av den alminnelige vilkårs læren, slik at vilkår om elektrifisering knyttet til en kvoteutslippstillatelse uansett kan anses uforholdsmessig. Denne vurderingen blir imidlertid subsidiær ettersom en innskrenkende tolkning av forurl. § 11 annet ledd leder til samme resultat.

Etter dette blir spørsmålet om forurensningsmyndighetene har kompetanse til å sette vilkår om elektrifisering til utslippstillatelsen som gis i medhold av forurl. §§ 11 første ledd, jf. 16. Denne tillatelsen omfatter det jevnlige utslipp som stammer fra bruk av gassturbiner på sokkelen som ikke er omfattet av kvotesystemet (NO_x og nmVOC), jf. forurl. § 4 første ledd annet punktum.

Forurl. § 11 første ledd kan ikke tolkes innskrenkende på tilsvarende måte som forurl. § 11 annet ledd for så vidt gjelder vilkårsfastsettelse. Årsaken er at forurl. § 11 første ledd etter sin ordlyd gir forurensningsmyndigheten en diskresjonær kompetanse til å gi utslippstillatelser, jf. formuleringen «kan etter søknad gi tillatelse». Det kan derfor settes vilkår som både gjelder utslippsgrenseverdi og teknologikrav.³⁸⁷ Rekkevidden av vilkårskompetansen etter forurl. § 11 første ledd avgjøres dermed av hvilke vilkår som lovlige kan stilles etter forurl. § 16, tolket i lys av den alminnelige vilkårs læren.³⁸⁸ Vilkår om elektrifisering er klart nok *saklige*, ettersom de reduserer utslipp av klimagasser.³⁸⁹ Problemstillingen i det følgende er derfor utelukkende om vilkår om elektrifisering som settes etter forurl. §§ 11 første ledd jf. 16 er *uforholdsmessige*.³⁹⁰

Det følger av forarbeidene til forurl. § 16 at kravet til forholdsmessighet først og fremst må anses som en begrensning «i mer ekstreme tilfelle».³⁹¹ Terskelen for at vilkår skal være uforholdsmessige ligger i utgangspunktet høyt for vilkår til utslippstillatelsen. Samtidig er det påpekt i den juridiske teori at vurderingen av hvorvidt en utslippsreduksjon av et visst omfang overstiger de økonomiske byrdene det medfører for den private part, er svært krevende.³⁹²

³⁸⁷ Det er gitt føringer på forurensningsmyndighetens skjønnsutøvelse i forurl. § 2, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 88.

³⁸⁸ Se nærmere om vilkårs læren i sin alminnelighet under punkt 5.3.2.

³⁸⁹ De har dermed både saklig tilknytning til vedtaket (utslippstillatelsen) og er saklig motivert.

³⁹⁰ Se Backer (2012) s. 328. Tilsvarende Bugge (2011) s. 281 som presiserer at vilkårene ikke må være «uforholdsmessig tyngende i forhold til det som ønskes oppnådd [...] Vilkåret kan være uforholdsmessig enten i forhold til det miljømålet som er satt på vedkommende felt, eller fordi kostnadene er uforholdsmessige i forhold til den miljømessige virkningen av vilkåret.»

³⁹¹ Ot.prp. nr.11 (1979-80) s. 28-29.

³⁹² Se Aulstad (2002) s. 234.

Utslippene fra gassturbinene på sokkelen, som omfattes av forurl. § 11 første ledd (NOx og nmVOC), som ikke er omfattet av kvoteutslippstillatelsen etter forurl. § 11 annet ledd, utgjør imidlertid en langt mindre andel av det totale utslipp enn kvoteutslippet (CO2).³⁹³ Dette tilsier at vilkår om elektrifisering, for å forhindre et nærmest ubetydelig utslipp, kan utgjøre et slikt ekstremt tilfelle som forarbeidene taler om.

Ved utslipp fra gassturbiner på sokkelen er det også nær faktisk sammenheng mellom utslipp som reguleres av forurl. § 11 første ledd og kvoteutslipp etter forurl. § 11 annet ledd. Dette taler for at teknologikrav heller ikke bør knyttes til utslippstillatelsen etter første ledd.

Uttalelsene ovenfor om at vilkår er uforholdsmessige kun i *mer ekstreme tilfelle* stammer fra tiden før vedtakelsen av klimakvoteloven og de tilhørende tilpasningene i forurl. § 11 for å sikre sammenheng i systemet med kvoteutslipp og utslippstillatelsen. Forholdet mellom klimakvoteloven og forurensningsloven taler for at det lettere kan komme på tale å konstatere at et vilkår er uforholdsmessig tyngende dersom det retter seg mot små utslipp som er sterkt knyttet til større kvoteutslipp. Dette henger sammen med at fordelene med teknologikrav om kraft fra land må anses sterkt redusert ettersom dette allerede er underlagt et kvotesystem; på den måten blir kostnadene forbundet med tiltaket lettere urimelig tyngende målt opp mot fordelene – som er reduksjonen av klimagassutslippene. Dertil kommer at vesentlige forhold knyttet til forurensning fra petroleumsvirksomheten vurderes grundig av petroleumsmyndighetene, hvor forurensningsmyndigheten er involvert i høringsrundene. Dette taler også for at et elektrifiseringsvilkår i strid med PUD-godkjennelsen er uforholdsmessig.

Konklusjonen blir dermed at vilkår om elektrifisering ikke kan settes i medhold av forurl. §§ 11 første ledd, jf. 16.

³⁹³ For Gina Krog-feltet forventes årlige utslippsmengde i driftsfasen å «ville medføre årlige gjennomsnittlige utslipp på om lag 86 600 tonn CO2, 284 tonn NOx og 265 tonn nmVOC i driftsfasen, før feltet får kraft fra land.», jf. Prop. 99 S (2012-2013) s. 6.

6.3 Avslag på søknad om utslippstillatelse

Problemstillingen her er om forurensningsmyndigheten kan nekte å gi utslippstillatelse etter forurl. § 11 første ledd. Den praktiske betydningen av dette er at utslipp fra kraftproduksjon med gassturbiner på feltet ikke er tillatt, noe som vil være svært alvorlig for rettighetshaverne.³⁹⁴ Et viktig utgangspunkt for all virksomhet som krever flere tillatelser fra det offentlige, er at private parter må skaffe seg samtlige nødvendige tillatelser før en virksomhet kan ta til. Innbyrdes uforenelige vedtak innvirker normalt ikke på gyldigheten av hvert enkelt vedtak.³⁹⁵

Dette reiser et grunnleggende spørsmål om forholdet mellom utslippstillatelsen og PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2. Problemstillingen er i hvilken utstrekning forurensningsmyndigheten er *bundet* av konseptvalget i PUD-godkjenningen, slik at søknader om tillatelser som er nødvendige for det utslippet som forutsettes i PUD-godkjenningen ikke kan avslås. Subsidiært er spørsmålet om skjønnsutøvelsen bak et slikt avslag er underlagt snevrere rammer enn det som ellers er normalt ved utøvelse av diskresjonær kompetanse.

Normalt instrueres forurensningsmyndigheten (Klif) om å gi tillatelse, slik at problemstillingen vanskelig vil komme på spissen.³⁹⁶ Spørsmålet kan aktualiseres dersom endringer i det politiske bildet fører til at utbygging uten bruk av kraft fra land ikke lenger aksepteres. Dette kan tenkes dersom PUD er godkjent på et tidspunkt hvor elektrifisering ikke ble krevet, og det er regjeringsskifte i tiden før det er aktuelt å søke om utslippstillatelse. Hvis Klif nekter å gi utslippstillatelse i en slik situasjon, og Miljøverndepartementet opprettholder vedtaket,³⁹⁷ vil spørsmålet for

³⁹⁴ Utslippstillatelse gis normalt når utbyggingen er ferdigstilt, jf. Lervåg (2008) s. 119.

³⁹⁵ Se Graver (2007) s. 543 som nettopp viser til situasjonen at SFT (nå Klif) ikke gir utslippstillatelse til en bedrift som får byggetillatelse etter plan- og bygningsloven. Se også Eckhoff/Smith (2010) s. 461. Se imidlertid vår vurdering av forholdet mellom anleggskonsesjonen etter enl. § 3-1 og PUD-godkjenningen etter petrl. § 4-2 ovenfor i punkt 2.6.

³⁹⁶ På den annen side har instruks kun intern virkning, så dersom Klif avslår søknad om utslippstillatelse i strid med instruks, vil ikke dette påvirke avslagsvedtakets gyldighet, jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 175.

³⁹⁷ Miljøverndepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Klif, jf. forurl. § 85 og Bugge (2008) note 275.

domstolene være om PUD-godkjennelsen medfører at forurensningsmyndigheten ikke gyldig kunne avslå utslippstillatelse.³⁹⁸

Utgangspunktet er klart: Forurensningsmyndigheten (Klif) har en skjønnsmessig kompetanse til å gi utslippstillatelser etter forurl. § 11 første ledd, som også innebærer at søknad kan avslås dersom forurensningsmyndigheten anser det utilrådelig å gi tillatelse.³⁹⁹ Avslag vil dermed ikke være utenfor forurensningsmyndighetens materielle kompetanse etter denne bestemmelsen. For at et avslag skal være ugyldig må det enten foreligge mangler ved forurensningsmyndighetens skjønnsutøvelse, eller så må avslagsvedtaket anses som sterkt urimelig.

Skjønns mangler kan blant annet foreligge der «viktige hensyn som det etter de aktuelle bestemmelsene skal legges vekt på, ikke er tatt i betraktning.»⁴⁰⁰ Problemstillingen blir dermed om forurensningsmyndighetene må ta hensyn til (og i enkelte tilfeller legge avgjørende vekt på) at PUD er godkjent og milliardinvesteringer er foretatt. Forarbeidene til forurl. § 11 viser at avgjørelser som kan få stor økonomisk betydning for rettighetshaverne, ikke kan tas uten at Olje- og energidepartementets syn på saken er tilstrekkelig hensyntatt:

«Det kan derfor, dersom eksisterende renseteknologi ikke er god nok, også være aktuelt å sette grenser for det totale utslipp, og ikke bare utslippsgrenser. Det vil være avgjørelser av meget vidtrekende økonomisk betydning som ikke kan avgjøres av forurensningsmyndighetene på egen hånd, men hvor Olje- og energidepartementet må trekkes sentralt inn, selv om forurensningsloven gir den formelle hjemmel.»⁴⁰¹

Uttalelsen er knyttet til fastsettelse av grenser for totalt utslipp etter forurl.

³⁹⁸ Lervåg (2008) s. 116-121 drøfter i hvilken grad PUD binder forurensningsmyndighetene. Hans konklusjon er at forurensningsmyndighetene ikke er bundet av konseptvalg i PUD. Likevel fremholdes det, med vekt på forurensningslovens forarbeider, at OEDs syn på viktige spørsmål «må vere eit tungtvegande omsyn ved forvaltningskjønnet».

³⁹⁹ Tilsvarende Lervåg (2008) s. 121.

⁴⁰⁰ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 493.

⁴⁰¹ Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

§ 11, men viser at lovgiver legger føringer på forurensningsmyndighetens skjønnsutøvelse slik at vedtak som umuliggjør den utbyggingsløsningen som er forutsatt i PUD krever samhandling med Olje- og energidepartement. PUD-godkjennelsen og de løsninger som der er lagt til grunn vil dermed være et *pliktig hensyn* ved forurensningsmyndighetens skjønnsutøvelse. Tilsvarende uttalelser fremgår også andre steder i forarbeidene: «hvis tillatelse blir gitt etter en annen lov, kan det tenkes at disse hensynene er så sterke at de bør veie opp for forurensningsmessige ulemper som ellers ville ha ført til avslag etter forurensningsloven.»⁴⁰²

Konklusjonen må etter dette være at forurensningsmyndigheten er forpliktet til å se hen til PUD-godkjennelsen ved avgjørelse om utslippstillatelse skal gis etter forurl. § 11. Dersom dette ikke gjøres, vil feilen være såpass vesentlig at ugyldighet må være følgen.⁴⁰³

Det siste spørsmålet er om vedtak som avslår søknad om utslippstillatelse etter at PUD er godkjent vil kunne anses som en «sterkt urimelig» avgjørelse slik at avslaget må anses ugyldig.⁴⁰⁴ Høyesterett har i Rt. 1951 s. 19, hvor fire drosjeeiere ble nektet drosjebevilling, uttalt at en avgjørelse kan bli kjent ugyldig dersom den er «så urimelig og så stridende mot alminnelig samfunnsoppfatning» at den må anses som rettstridig. Dette prinsippet ble lagt til grunn i en tilsvarende sak inntatt i Rt. 1957 s. 1190, og må regnes som et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp. Vurderingstemaet er dermed om avslag på søknad om utslippstillatelse vil være «så urimelig og så stridende mot alminnelig samfunnsoppfatning» at avslagsvedtaket må anses ugyldig. Terskelen vil nødvendigvis være meget høy, særlig når man ser hen til at avslag på søknad om utslippstillatelse gjerne vil være begrunnet i miljøhensyn som har en sterk forankring i Grl. § 110b, naturmangfoldloven §§ 8-12 og at Miljøverndepartementet har stadfestet vedtaket.⁴⁰⁵

På den annen side er tildeling av utslippstillatelsen etter forurl. § 11

⁴⁰² Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 26.

⁴⁰³ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 494.

⁴⁰⁴ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 420.

⁴⁰⁵ De sektorovergrepene i naturmangfoldloven §§ 8-12 «skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet», jf. naturmangfoldloven § 7, se nærmere Backer (2012) s. 230-233.

forutsatt ved PUD-godkjennelsen. Selv om de politiske vurderingene senere har endret seg, er det nødvendig å se hen til PUD-godkjennelsens karakter av å være en hovedtillatelse om utbygging og drift av en petroleumforekomst. Her vil også utslipp fra virksomheten være grundig vurdert av våre øverste politiske organer, jf. praksisen med at enten Kongen i statsråd eller Stortinget samtykker til OEDs godkjennelsesvedtak.⁴⁰⁶ Eckhoff/Smitt uttaler om slike tillatelser at

«når flere organer skal ta stilling til hvert sitt aspekt av en virksomhet, kan den tillatelsen som ett av dem har gitt, ha relevans for den avgjørelse et annet skal treffe. Det gjelder spesielt hvis den tillatelse som er gitt, må anses som hovedtillatelsen [...] når hovedtillatelsen er gitt, skal det meget til å forsvare et avslag.»⁴⁰⁷

Etter at PUD er godkjent vil det være foretatt meget store investeringer, som rettighetshaverne ikke kan nyttiggjøre seg av før utslippstillatelse foreligger.⁴⁰⁸ Videre vil det være inngått en rekke kontraktsforpliktelser, som kan føre til ytterligere fare for tap for rettighetshaverne.⁴⁰⁹ Selv om det her er rom for tvil, og det undertiden kan fremkomme nye opplysninger mellom PUD-godkjennelsen og utslippstillatelsen – som kan tale for en annen løsning – fremstår de berettigede forventninger som følger av en PUD-godkjennelse om å få utnytte retten etter utvinningstillatelsen til å drive petroleumsvirksomhet som så tungtveiende at utslippstillatelse etter forurl. § 11 ikke kan nektes. En slik nektelse vil fremstå som så urimelig, at det nærmest er tale om myndighetsmisbruk i ordets rette forstand dersom forvaltningen (riktignok et annet organ) gir sitt samtykke

⁴⁰⁶ Se punkt 2.2.3.

⁴⁰⁷ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 461.

⁴⁰⁸ Til illustrasjon utgjør totale forventede investeringer for utbyggingen av Gina Krogfeltet 29,1 milliarder 2013-kroner, jf. Prop. 99 S (2012-2013) s. 1. Det fremgår av høringsuttalelsene som er inntatt i proposisjonen at Klif er kritiske til løsningen som er valgt med gassturbiner frem til eventuell elektrifisering.

⁴⁰⁹ Når PUD er godkjent kan rettighetshaverne inngå «vesentlige kontraktsmessige forpliktelser», jf. petrl. § 4-2 femte ledd. Denne bestemmelsen skal sikre at Stortinget ikke blir presset til å godta utbyggingsplanen på grunn av rettighetshavernes risiko for tap ved allerede inngåtte kontrakter og foretatte investeringer. Når PUD er godkjent gjør dermed hensynet til investeringsbeskyttelse seg gjeldende med full tyngde.

til en utbyggingsplan som innebærer investeringer på flere milliarder, og deretter nekter å gi utslippstillatelse.

Konklusjonen må etter dette være at avslag på søknad om utslippstillatelse etter forurl. § 11 gjennomgående vil være sterkt urimelig og derfor ugyldig.⁴¹⁰

6.4 Krav om elektrifisering ved omgjøring av utslippstillatelsen

Bellona trekker frem forurensningsloven som grunnlag for krav om elektrifisering av eksisterende felt, og viser særskilt til forurl. § 18.⁴¹¹ Bestemmelsen gir forurensningsmyndigheten adgang til å «oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven her, [...] sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake», jf. forurl. § 18 første ledd. Det skal her kort gjøres rede for hvorvidt forurl. § 18 gir forurensningsmyndigheten kompetanse til å sette vilkår om elektrifisering av eksisterende felt ved omgjøring av utslippstillatelsen.

Omgjøring kan skje dersom «skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelse ble gitt», jf. forurl. § 18 første ledd nr. 1. Kravet til vesentlighet taler for at terskelen for omgjøring er høy; mindre endringer av forurensningsskaden eller -ulempen vil ikke oppfylle lovens krav på dette punkt. I forarbeidene uttales følgende om terskelen for omgjøring etter denne bestemmelsen:

«Det må her foretas en sammenligning med de forutsetninger som ble lagt til grunn da tillatelsen ble gitt. Er det utarbeidet konsekvensanalyser, vil det som regel være forholdsvis greit å klarlegge. Nummer 1 gjelder uansett om de økte eller endrete skader og ulemper skyldes uriktige forutsetninger da tillatelse ble gitt, eller at

⁴¹⁰ Som Eckhoff/Smith (2010) s. 421 påpeker, spiller normen om sterkt urimelige avgjørelser liten rolle i praksis. Domstolene finner gjerne andre grunner til å underkjenne slike vedtak. Et eksempel er at kravet til begrunnelse (se fvl. § 25) skjerpes, sml. Rt. 1981 s. 745 og Rt. 2000 s. 1056. Et avvik fra føringer gitt i prinsippstillatelsen (PUD-godkjenningen) vil åpenbart måtte begrunnes inngående.

⁴¹¹ Jf. *Virkemiddelpakke for del-elektrifisering av eksisterende innretninger på norsk sokkel* (2012) s. 8 flg.

forholdene senere har endret seg. Det siste kan skyldes endringer i resipienten (naturmiljøet) eller endret arealutnytting som gjør at ulempene ved forurensningen øker.»⁴¹²

I forbindelse med utslippstillatelsen etter forurl. § 11 (og PUD-godkjenningen) foretas grundige beregninger av samlet utslippsmengde. Vårt inntrykk er at disse beregningene er temmelig nøyaktige. Derfor er det lite sannsynlig at klimagassutslippene blir vesentlig større eller annerledes enn det som antas på vedtakstidspunktet og omgjøringsadgang etter denne bestemmelsen er dermed lite praktisk.

Videre kan omgjøring skje dersom «skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren», jf. forurl. § 18 første ledd nr. 2. Formuleringen gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering hvor de totale kostnadene ved tiltaket vurderes mot samlet redusert utslipp. Forarbeidene uttaler at bestemmelsen kan tenkes anvendt når det er «mulig å redusere forurensningen uten synderlig utgift» eller når «små oppofrelser fra f. eks. en bedrift kan føre til ikke ubetydelige miljøgevinster.»⁴¹³ Elektrifisering av et felt, som vil medføre store kostnader for rettighets-haverne på grunn av omfattende ombygginger og tilpasninger (samt mulig nedstengning og reduserte salgsinntekter), kan ikke anses som en liten oppofrelse. Konklusjonen blir dermed at denne regelen ikke gir hjemmel til å omgjøre utslippstillatelsen og kreve elektrifisering av eksisterende innretninger.

Omgjøring er også aktuelt dersom «ny teknologi gjør det mulig å minske forurensningene i vesentlig grad», jf. forurl. § 18 første ledd nr. 3. Kraft fra land kan i vesentlig grad redusere klimagassutslipp (i alle fall nasjonale). Det springende punkt er dermed hva som ligger i begrepet «ny teknologi». Ordlyden tilsier at det må foreligge en teknologi som fremstår som ny sammenlignet med det som var kjent på tidspunktet for tildeling av utslippstillatelsen. Det er ikke tilstrekkelig at eksisterende teknologi forbedres. Fra forarbeidene til forurl. § 18 fremgår følgende forståelse av begrepet:

⁴¹² Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 120.

⁴¹³ Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 120.

«Imidlertid finner departementet det rimelig at omgjøring bare kan finne sted hvor det er tale om en *vesentlig* teknologisk endring. En slik omgjøringsadgang, kombinert med regelen i siste ledd om at spørsmålet om omgjøring må vurderes i et bredt perspektiv, skulle føre til rimelig sikkerhet for industrien.»⁴¹⁴

I utgangspunktet er kraft fra land ikke noe som kan anses som ny teknologi. Det har vært et velkjent alternativ til bruk av gassturbiner siden Stortingets elektrifiseringsvedtak av 1996.⁴¹⁵ Dersom ny teknologi medfører en kostnadsutvikling som gjør forsyning av et felt med kraft fra land mindre kostnadskrevenne enn tidligere antatt, kan vilkåret likevel tenkes oppfylt. Hensynet til sikkerhet for industrien og de foretatte investeringer, som det uttrykkelig vises til i forarbeidene, taler imidlertid mot at omgjøring kan skje etter denne bestemmelsen. Konklusjonen må derfor være at dersom elektrifisering ikke er valgt ved PUD-godkjenningen, kan dette ikke kreves ved omgjøring av utslippstillatelsen etter forurl. § 18 første ledd nr. 3.

Adgangen til å sette nye vilkår om elektrifisering, ved omgjøring av utslippstillatelsene med hjemmel i forurl. § 18 første ledd nr. 1 til 3, fremstår i det hele som svært begrenset. Dette skyldes at forurensningsmyndigheten ved slike avgjørelser skal ta «hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil påføre forurenseren og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre», jf. forurl. § 18 fjerde ledd. Det er presisert i forarbeidene at det må gjelde et krav om «forholdsmessighet mellom mål og midler» og at dette kan medføre at det «ikke vil være rettslig adgang til å omgjøre».⁴¹⁶ Økonomiske hensyn er pliktige hensyn ved forvaltningens skjønnsutøvelse, og manglende vurdering av

⁴¹⁴ Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 121.

⁴¹⁵ Se nærmere ovenfor under punkt 1.2.

⁴¹⁶ Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 35. «Dette gjør at en mer vidtgående omgjøring (f. eks. tilbakekall) ikke kan skje hvis en mindre vidtgående omgjøring (f. eks. endring av vilkår) er tilstrekkelig [...] Det sier seg selv at dersom forurensningsmyndighetene avdemper følgen – f. eks. ved å yte erstatning – gjør det at omgjøringen kan skje i tilfelle hvor det ellers kanskje ville være utelukket.»

dette kan lede til at vedtaket anses ugyldig.⁴¹⁷ Vi nøyer oss med her med å vise til begrunnelsen over i punkt 6.2, hvor konklusjonen var at vilkår om elektrifisering knyttet til utslippstillatelsen etter forurl. § 11 første ledd ikke vil være forholdsmessige. Slike vilkår blir ikke mer forholdsmessige i en omgjøringsvurdering.

Etter forurl. § 18 tredje ledd kan utslippstillatelsen «i alle tilfeller tilbakekalles eller endres når det har gått 10 år etter at den ble gitt», jf. forurl. § 18 tredje ledd. Spørsmålet her er hvor *fritt* myndighetene står til å stille elektrifiseringsvilkår etter at tiårsperioden utløper ved å ty til denne hjemmelen. Backer uttaler at en «ytre ramme for omgjøringsvedtak ligger dessuten i at § 18 ikke kan brukes som hjemmel for vedtak som i en førstegangssak ville ligge utenfor rammen av § 11 og 16.»⁴¹⁸ I dette ligger at bestemmelsen må tolkes i lys av forurl. § 18 fjerde ledd, den alminnelige vilkårs læren og øvrige systembetraktninger.⁴¹⁹

Konklusjonen er altså at forurl. § 18 tredje ledd ikke gir grunnlag for krav om elektrifisering av eksisterende felt.

6.5 Oppsummering og konklusjon

Redegjørelsen i dette kapitlet har vist at elektrifiseringsvilkår etter forurensningsloven i svært liten grad kan settes når PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 første ledd ikke legger opp til elektrifisering. Dette skyldes særlig forholdet til de prinsippstillatelser som følger av petroleumsløven. Vilkårsreglene i forurensningsloven må forstås på denne bakgrunn.

En samlet konklusjon er på denne bakgrunn at forurensningsloven ikke gir grunnlag for å fremme økt bruk av kraft fra land på norsk sokkel.

⁴¹⁷ Det vil i tillegg være slik at en svært inngripende «omgjøring», som et elektrifiseringsvilkår rettet mot eksisterende innretninger vil være, gjør at begrunnelseskravene (se fvl. § 25) skjerpes, sml. Rt. 1981 s. 745 og Rt. 2000 s. 1056.

⁴¹⁸ Jf. Backer (1991) s. 629.

⁴¹⁹ Slik det fremgår over i punkt 6.2 og 6.3.

7 Adgangen til å kreve elektrifisering av eksisterende felt

7.1 Innledning

Dette kapitlet tar utgangspunkt i at en petroleumsforekomst er bygget ut med en innretning som helt eller delvis får dekket sitt kraftbehov med gassturbiner. Forutsetningen for de rettslige drøftelsene som følger er at myndighetene ønsker å kreve elektrifisering av eksisterende felt. Det er samtidig en forutsetning at rettighetshaverne ikke ønsker elektrifisering.⁴²⁰

Krav om elektrifisering av eksisterende felt kan skyldes ulike forhold. Et typetilfelle er at kravet fremkommer som følge av et regjeringsskifte, hvor den nye regjeringen har en klart uttalt politikk om fullskala elektrifisering av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel.⁴²¹ Et annet tilfelle kan være at det planlegges en områdeelektrifisering i nærheten av et eksisterende felt, hvor mulighetene for å knytte feltet til områdeelektrifiseringen er til stede. Det kan også være tatt forbehold om (økt) elektrifisering ved PUD-godkjennelsen.

Den overordnede problemstillingen i dette kapitlet er hvilken adgang myndighetene har til å kreve elektrifisering etter at utbyggingsplanen er godkjent og feltet er bygget ut. Dette reiser igjen flere underproblemstillinger: Først må det avklares hvilke regler som utgjør det rettslige grunnlaget for krav om elektrifisering av eksisterende felt. Dette spør-

⁴²⁰ Det er endelig en forutsetning at rettighetshaverne ikke skal foreta en utskiftning av eksisterende kraftgenererende gassturbiner eller installasjon av ytterligere gassturbiner. En slik situasjon reguleres av petrl. § 4-2 siste ledd, som er behandlet i punkt 5.4.

⁴²¹ Generelt er det lite trolig at Kongen i statsråd (Regjeringen) vil omgjøre departementets godkjennelse innenfor rammene av overordnet organs omgjøringskompetanse etter fvl. § 35 tredje ledd. Det må imidlertid tas forbehold for omgjøring som skyldes regjeringsskifte etter valg, hvor politiske målsettinger om elektrifisering endres vesentlig. Omgjøring kan da skje innenfor relativt korte frister, såfremt «hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det», jf. fvl. § 35 tredje ledd, se nærmere om dette i Graver (2007) s. 549-550. Denne særskilte omgjøringsadgangen går vi ikke nærmere inn på.

målet behandles nedenfor i punkt 7.2. Deretter blir spørsmålet hvilke skranker som gjelder for kompetansen til å kreve elektrifisering av eksisterende felt. Dette behandles i punkt 7.3. Betydningen av at myndighetene har tatt forbehold om elektrifisering på et senere tidspunkt behandles særskilt i punkt 7.4. Videre skal vi i punkt 7.5 undersøke om petrl. § 4-2 siste ledd kan hjemle krav om elektrifisering av eksisterende felt. Endelig skal vi vurdere om kompetansen til å kreve elektrifisering av eksisterende felt utvides dersom Stortinget vedtar en ny lovbestemmelse om pliktig elektrifisering av eksisterende felt. Spørsmålet om en slik lovs grunnlovsmessighet behandles i punkt 7.6.

7.2 Rettslig grunnlag for krav om elektrifisering av eksisterende felt

Problemstillingen i det følgende er om myndighetene har adgang til å pålegge elektrifisering av eksisterende felt (sette nye elektrifiseringsvilkår). Det blir først nødvendig å vurdere hvorvidt krav om elektrifisering av eksisterende felt innebærer omgjøring av PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 første ledd. Dette reiser et underliggende spørsmål om elektrifiseringsvilkår kan ses på som en regulering og dermed *ny sak* dersom myndighetene ikke formelt omgjør PUD.

Det første spørsmålet er om krav om elektrifisering av eksisterende felt innebærer et inngrep i PUD-godkjennelsen. Omgjøring innebærer at en «tidligere avgjørelse helt eller delvis blir endret.»⁴²² Det avgjørende er altså hvilke etablerte rettigheter et krav om elektrifisering griper inn i. Dette beror på en vurdering av hvordan vedtaket som krever elektrifisering forholder seg til det tidligere vedtak som godkjente utbygging med gassturbiner.

Utgangspunktet er at krav om elektrifisering, som kommer på et

⁴²² Jf. Backer (1986) s. 781, som skiller mellom endring og tilbakekall, som han samlet betegner omgjøring. Krav om elektrifisering på et senere tidspunkt innebærer ikke fullstendig tilbakekall av PUD (eller utvinningstillatelsen), kun en endring. Vi kommer ikke til å behandle reglene om tilbakekall av utvinningstillatelsen etter petrl. § 10-13, eller fullstendig tilbakekall av PUD-godkjennelsen i medhold av ulovfestede omgjøringsregler.

tidspunkt etter at myndighetene har godkjent bruk av gassturbiner i medhold av petrl. § 4-2 første ledd, innebærer en *endring* av den rettsstillingen rettighetshaverne fikk etablert ved den opprinnelige PUD-godkjennelsen.⁴²³ PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 vil ha regulert feltets kraftløsning; et nytt vilkår endrer derfor den *rettsposisjonen*.

Backer uttaler følgende om betydningen av å konstatere at vedtaket som fattes innebærer en omgjøring:

«Spørsmålet om hva som skal regnes som omgjøring, har reell betydning, fordi det gjelder særskilte regler for adgangen til å omgjøre. Det gjelder særlig for den materielle adgang til å omgjøre. Omgjøringsreglene kan her komme inn som en *begrensning av kompetansen*, slik at forvaltningsorganet ikke står så fritt som det ville ha gjort ved første gangs avgjørelse i saken. De har også betydning fra et *hjemmelssynspunkt*, idet de etter sikker tradisjon oppfyller det krav til hjemmel som legalitetsprinsippet stiller for at forvaltningen kan gjøre inngrep i den rettsstilling som noen har oppnådd ved det tidligere vedtak.»⁴²⁴(vår kursivering)

Betydningen av at vi står overfor et omgjøringsspørsmål er altså todelt. For det første vil forvaltningen være bundet av de materielle grensene som følger av omgjøringsreglene ved senere regulering av eksisterende virksomhet, med mindre den aktuelle hjemmelslov gir uttrykk for noe annet, sml. fvl. § 1.⁴²⁵

Adgangen til å sette elektrifiseringsvilkår for eksisterende felt stiller seg dermed i et *annet rettslig lys* som følge av omgjøringsreglene enn adgangen til å beslutte elektrifisering av en ny utbygging etter petrl. §§ 4-2 første ledd og 10-18 fjerde ledd.⁴²⁶ Ved nye utbygginger viste drøftelsen i punkt 5.3 at myndighetenes kompetanse til å styre kraftløsningen er vid.

⁴²³ Dette innebærer en indirekte omgjøring av selve utvinningstillatelsen (petrl. § 3-3), ettersom PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 i vesentlig grad regulerer hvordan utvinningstillatelsen skal utnyttes, se punkt 2.2.2.

⁴²⁴ Jf. Backer (1986) s. 779-780.

⁴²⁵ Et eksempel på en omgjøringsregel som avviker fra hovedregelen finnes i forurl. § 18, som generelt gir en videre omgjøringsadgang, jf. punkt 6.4

⁴²⁶ Se ovenfor i punkt 5.3.

For det annet vil omgjøringsreglene, som Backer skriver, oppfylle kravet til hjemmel som legalitetsprinsippet stiller. Dette betyr at myndighetene, i mangel av annet hjemmelsgrunnlag, kan sette nye vilkår om elektrifisering ved omgjøring av PUD-godkjennelsen etter ulovfestede regler. De materielle skrankene for slik omgjøring vil følge av den ulovfestede regelen som kommer til uttrykk i fvl. § 35 siste ledd.

Petroleumsloven åpner ikke for at myndighetene fritt kan endre innholdet i PUD-godkjennelsen ut over den adgangen som følger av petrl. § 4-2 siste ledd.⁴²⁷ Når utbyggingsplanen er godkjent, kan rettighetshaverne inngå kontrakter og igangsette utbygging i henhold til planen.⁴²⁸ Rettighetshavernes behov for beskyttelse av foretatte investeringer tilsier at myndighetene ikke står fritt til senere å gripe inn i og endre den kraftløsning som er akseptert ved PUD-godkjennelsen. Videre tilsier sammenhengen mellom utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3, som gir rettighetshaverne en enerett til utvinning av den aktuelle petroleumsforekomsten, og PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2, som avgjør hvordan petroleumsforekomsten skal utbygges, at rettighetshaverne kan forvente at utbyggingsplanen ikke blir endret på et senere tidspunkt, i alle fall ikke sentrale utbyggingsløsninger.

Disse rettslige utgangspunktene tilsier at krav om elektrifisering av eksisterende felt normalt griper inn i rettighetshavernes rettsstilling etter PUD-godkjennelsen, slik at de ulovfestede reglene om omgjøring er avgjørende for myndighetenes endringsadgang.⁴²⁹

Det kan være grunn til å vurdere om det må gjøres et unntak fra dette utgangspunktet når det gjelder mindre endringer. Et eksempel er der det kun er tale om å øke strømføringen i eksisterende kabel og redusere bruk av gassturbiner tilsvarende. Dersom rettighetshaverne skulle motsette seg en slik endring, kan det spørres om en slik mindre regulering i det

⁴²⁷ Se nedenfor i avsnitt 7.5.

⁴²⁸ Se petrl. § 4-2 femte ledd om rettighetshavernes adgang til å inngå kontrakter.

⁴²⁹ Jf. Eckhoff/Smith s. 331 og s. 365-367, som uttaler at omgjøringskompetansen handler om «avgrensningen av legalitetsprinsippet i dette spesielle henseende». Terskelen for å omgjøre PUD-godkjennelsen og kreve elektrifisering, som behandles nedenfor, må forstås på denne bakgrunn.

hele er å anse som en omgjøring.⁴³⁰ Et alternativ kan være å tolke PUD-godkjennelsen slik at økt bruk av strøm fra land, innenfor hva eksisterende kabel er dimensjonert for, følger av godkjennelsesvedtaket – eller må anses forutsatt av partene.⁴³¹ En slik «omgjøring» vil ikke være særlig inngripende, og det kan kanskje hevdes at dette ligger nærmere en presisering av det opprinnelige vedtaket enn en omgjøring av den typen vi behandler i dette kapitlet. Uavhengig om man ad tolkningsvei kan komme unna omgjøringsspørsmålet, vil nok et slikt presiseringsvedtak kunne opprettholdes på grunnlag av omgjøringsreglene; presiseringen av elektrifiseringsplikten innebærer en nokså ubetydelig tilleggsbyrde for rettighetshaverne sammenholdt med klimagevinsten utslippskutt innebærer.⁴³²

Det neste spørsmålet er om krav om elektrifisering, etter at PUD er godkjent, alltid utgjør en omgjøring av godkjennelsesvedtaket, eller om det etter omstendighetene kan være mer nærliggende å tale om en ny, selvstendig sak, særlig begrunnet med tiden som har gått fra utbyggingsplanen ble godkjent.⁴³³ Rent begrepsmessig kan det være unaturlig å omtale en regulering som skjer for eksempel ti til femten år etter at utbyggingsplanen ble godkjent som en omgjøring av PUD-godkjennelsen. Backer formulerer problemstillingen på følgende måte:

«Når en avgjørelse står i samband med et tidligere vedtak uten at dette blir formelt endret, kan det by på tvil om det nye vedtaket skal regnes som en omgjøring eller en selvstendig sak. Sammenhengen mellom de to vedtakene består her i at de regulerer samme faktiske saksforhold, typisk hvordan en og samme virksomhet skal drives.»⁴³⁴

⁴³⁰ Årsaken til at rettighetshaverne kan tenkes å motsette seg dette er f.eks. at kostnadene ved å øke mengden kraft fra land er større enn å beholde forholdet kraft fra land/kraft fra gassturbiner uendret. Dette kan tenkes dersom prisen på kraft er høy, og gassprisen er lav.

⁴³¹ Dette spørsmålet må holdes opp mot tolkningen av elektrifiseringsvilkårene. Det vil her være en glidende overgang mellom tolkning og omgjøring, se punkt 3.3. Se også Backer (1986) s. 782.

⁴³² Jf. Backer (1986) s. 782-783.

⁴³³ Jf. Mestad (1986) s. 54, som er «litt i tvil om det er tenleg å omtale endringar mange år etter ei konsesjonstildeling som ei omgjøring av det opphavlege vedtaket.»

⁴³⁴ Jf. Backer (1986) s. 781-782.

Myndighetenes alminnelige regulering av eksisterende virksomhet vil normalt ikke utgjøre en omgjøring av det tidligere vedtak. Spørsmålet kommer på spissen dersom myndighetene krever elektrifisering uten at den tidligere PUD-godkjennelsen formelt blir endret eller trukket tilbake. Et eksempel er dersom flere nye felt bygges ut samtidig og elektrifiseres, og det legges opp til etablering av en infrastruktur for områdeelektrifisering, som eksisterende felt i nærheten kan bli pålagt å koble seg på.⁴³⁵

Det er først når det nye vedtak griper inn i en tidligere gitt tillatelse at omgjøring vil foreligge. Derfor må *sammenheng* mellom vedtakene analyseres.⁴³⁶

I det første vedtaket – PUD-godkjennelsen – bestemmes de sentral trekk ved utbygging og drift av petroleumsforekomsten. Dette innebærer at det avgjøres hvilken kraftløsning feltet skal ha gjennom hele utvinningsperioden. Dersom nye elektrifiseringsvilkår settes i ettertid, eller eksisterende vilkår skjerpes, vil dette være en omgjøring av den utbyggingen som er godkjent – selv i de tilfeller dette skjer etter lang tid.

Konklusjonen er at nye eller skjerpede elektrifiseringsvilkår for eksisterende felt utgjør en omgjøring av den tidligere PUD-godkjennelsen.

7.3 Rettighetshavernes beskyttelse mot omgjøring av PUD-godkjennelsen

7.3.1 Omgjøring etter ulovfestede regler⁴³⁷

Problemstillingen i det følgende er hvilke skranker den ulovfestede

⁴³⁵ Se nærmere om dette konkrete eksemplet i punkt 7.3.4.

⁴³⁶ Dette spørsmålet løses ved å se hen til det opprinnelige vedtak og tilknyttede dokumenter, fastlegge innholdet i dette og sammenholde det med det nye vedtaket jf. kapittel 3.

⁴³⁷ Ulovfestede regler som grunnlag for krav om elektrifisering av eksisterende felt ved omgjøring av PUD-godkjennelsen er trukket frem av Bellona i *Virkemiddelpakke for del-elektrifisering av eksisterende innretninger på norsk sokkel* (2012) s. 10.

omgjøringslæren,⁴³⁸ som fvl. § 35 siste ledd viser til,⁴³⁹ setter for myndighetenes kompetanse til å endre PUD-godkjenninger ved å kreve elektrifisering av eksisterende felt.⁴⁴⁰

Utgangspunktet er at en gyldig PUD-godkjenning ikke kan endres av myndighetene, selv om dette kan være ønskelig eller hensiktsmessig. Begrunnelsen for dette er at det er et sterkt behov i samfunnet for at borgerne skal kunne bygge på og innrette seg etter de tillatelser som tildeles dem i henhold til lov.⁴⁴¹ Det er unntak fra dette utgangspunktet som krever særskilt begrunnelse.

Eckhoff/Smith skriver i sin fremstilling av forvaltningsretten at «adgangen til omgjøring etter disse reglene beror på *en interesseavveining*».⁴⁴² Dette må også gjelde som et utgangspunkt ved omgjøring av PUD-godkjenninger til skade for rettighetshaverne.

Avgjørende i det følgende blir å fastlegge hvordan de særskilte interessene på petroleumsrettens område skal *avveies* ved vurderingen av om PUD-godkjenningen kan omgjøres eller ikke.⁴⁴³ Vi går derfor over til å

⁴³⁸ Omgjøring av forvaltningsvedtak til ugunst for den private part reguleres av uskrevne regler som utviklet seg før vedtaket av forvaltningsloven. Hovedtrekkene i omgjøringslæren er utviklet i den juridiske teori i lys av sentrale forvaltningsrettslige hensyn, men den har også kommet til uttrykk i rettspraksis, se f.eks. Rt. 1976 s. 1376, som gjaldt krav om erstatning for midlertidig byggestopp, hvor en ulovfestet omgjøringsregel ble vist til i et obiter dictum: «Jeg kan for øvrig vise til at så vel Torstein Eckhoff i artikkelen 'Omgjøring av forvaltningsvedtak' i Jussens venner 1969 243 som Arvid Frihagen i artikkel med samme tittel i Lov og Rett 1970 305 gir uttrykk for at tillatelser etter bygningsloven kan omgjøres når mer tungtveiende allmenne hensyn taler for det.», jf. dommen side 1382.

⁴³⁹ Henvisningen til ulovfestede omgjøringsregler ble inntatt i fvl. § 35 ved lovendring i 1977. Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 97. På side 99 fremholdes kun at den ulovfestede regelen gjør at man kan «ta i betraktning endrede forhold vedrørende partens person eller virksomhet, endringer i den ytre situasjonen, nye erfaringer m.m.»

⁴⁴⁰ Endring etter klagebehandling og endring etter omgjøring fra overordnet organ innen visse frister er lite aktuelt i forbindelse med PUD-godkjenningen, jf. fvl. § 34 om overordnet organ kompetanse i klagesaker og fvl. § 35 annet og tredje ledd for overordnet forvaltningsorgans omgjøringskompetanse innen visse frister.

⁴⁴¹ Sml. Castberg (1955) s. 163-164.

⁴⁴² Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 331. Se også Woxholth (2011) s. 581, som skriver at det må «særskilte og kvalifiserte omstendigheter til før vedtaket kan omgjøres etter femte ledd – kvalifisert interesseovervekt. De hensyn som taler for omgjøring må være *vesentlig* mer tungtveiende enn de som taler mot».

⁴⁴³ Domstolene kan prøve fullt ut den avveiningen som omgjøringsregelen bygger på –

vurdere de særskilte petroleumsrettslige hensyn som taler for og imot omgjøring.

7.3.2 Nærmere om terskelen for omgjøring av PUD-godkjennelsen

Spørsmålet kan formuleres slik: Kan rettighetshavergruppen ha tillitt til at utvinningen skjer som forutsatt i PUD-godkjennelsen, uten senere innblanding fra myndighetene.⁴⁴⁴

«Det vil til en viss grad være en permanent interessekonflikt mellom statens ønske om å stå fritt til å endre lover og andre bestemmelser i samsvar med endret syn og skiftende forhold, og rettighetshavers behov for stabilitet og trygghet.»⁴⁴⁵

Disse motstående hensynene som forarbeidene til 1985-loven viser til omtales gjerne som *innrettelseshensynet* og *styringshensynet*.

I et styringsperspektiv er nye elektrifiseringsvilkår et *rettslig virkemiddel* for å nå målet om reduserte utslipp fra norsk sokkel.⁴⁴⁶ Når utbyggingsplanen er godkjent, er det en viss fare for at situasjonen «sementer», og det kan dukke opp omstendigheter underveis i driftsperioden hvor omgjøring er eneste regulatoriske «utvei».⁴⁴⁷ Dette er hensyn som isolert sett taler for myndighetens adgang til å kreve elektrifisering av eksisterende felt, i alle fall der svært tungtveiende argumenter taler for det.

Etter at PUD-godkjennelsen foreligger, taler imidlertid *innrettelseshensynet* med styrke for at utbyggingsplanen ligger fast. Usikkerhetsmomenter som knytter seg til hvordan planen blir, herunder usikkerhet vedrørende elektrifiseringsvilkår som kan fastsettes i forbindelse med

altså om tilstrekkelig interesseovervekt foreligger, jf. Bernt/Rasmussen (2010) s. 334.

⁴⁴⁴ Sml. Selvig (1995) s. 338-339.

⁴⁴⁵ Jf. NOU 1979:43 s. 27.

⁴⁴⁶ Se Meld. St. 21 (2011-2012) s. 113 for mer om Regjeringens syn på hvilke virkemidler som kan anvendes for å elektrifisere sokkelen (herunder økt pris (avgift + kvotepris) på CO₂). Se også *Klimakur 2020: Sektoriell tiltaksanalyse av petroleumssektoren* (2010) s. 37-42.

⁴⁴⁷ Jf. Selvig (2001) s. 8.

godkjennelsen, bør søkes endelig avklart ved departementets godkjennelsesvedtak. I forarbeidene til 1985-loven § 23, som tilsvarende dagens petrl. § 4-2, uttales følgende om betydningen av å ta et tidlig standpunkt til konseptvalg:

«En utbygging vil omfatte meget omfattende forpliktelser. Planen for utbygging og drift skal godkjennes av myndighetene på et så tidlig stadium som mulig før planen settes i verk. Dermed vil rettighetshaver få en viss trygghet for at investeringene skjer på premisser som er akseptable for myndighetene. Samtidig vil myndighetene kunne ta stilling til planen før situasjonen er bundet av reelle tiltak som rettighetshaver har satt i gang.»⁴⁴⁸

Uttalelsen tilsier at sentrale konseptvalg, herunder valg av kraftløsning, er endelig avgjort i og med godkjennelsen av PUD etter petrl. § 4-2 første ledd. Det er av stor betydning for fremtidige investeringer på norsk sokkel at oljeselskapene er trygge på at rammevilkårene ligger fast og at ressursforvaltningen foregår på en forutberegnelig måte.⁴⁴⁹ Dette taler mot at myndighetene benytter ulovfestede omgjøringsregler etter at PUD er godkjent for å nå politiske mål om reduserte klimagassutslipp.

Videre er konsesjonssystemet lagt opp slik at utbyggingsplanen som endelig vedtas bør gi rettighetshaverne trygghet for at planen kan følges uten vesentlige endringer.⁴⁵⁰ Uttalelser i forarbeidene til den tidligere petroleumsforskriften § 15, som utfylte reglene om godkjenning av utbyggingsplanen i 1985-loven § 23 (som tilsvarende dagens petrl. § 4-2 om godkjenning av PUD), tilsier en snever adgang til å pålegge endring av en godkjent utbyggingsplan:

«Det viktigste formål med bestemmelsen er å muliggjøre gjennomføring av de regulerings- og kontrolltiltak som er nødvendig for å

⁴⁴⁸ Jf. Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 60.

⁴⁴⁹ Dette ble også fremhevet av Høyesterett i den såkalte betalingsavdragsterminsaken inntatt i Rt. 1985 s. 1355, se særlig side 1373 og 1376. Se også Fleischer (1983) s. 132 som antar at myndighetenes handlefrihet er underlagt «strenge begrensninger» for så vidt gjelder nye bestemmelser i lys av sentrale innrettelseshensyn.

⁴⁵⁰ Jf. punkt 2.2.1 om konsesjonssystemets oppbygging.

sikre den ønskede struktur i den industrielle virksomhet på kontinentalsokkelen. En rekke offentlige hensyn kan bare ivaretas før utbygging igangsettes, eller det vil medføre fare for store økonomiske tap å iverksette reguleringer etter at utbygging er kommet i gang eller fullført.»⁴⁵¹

Sammenlignet med «departementets handlefrihet ved vilkårsfastsettelse eller annen påvirkning, synes selve godkjennelsen av utbyggingsplanen å markere et avgjørende skille».⁴⁵² Det er PUD-godkjennelsen som nødvendigvis blir lagt til grunn ved viktige beslutninger i investeringsprosessen. Den nære sammenhengen mellom PUD-godkjennelsen og det lovfestede forbud mot å inngå «vesentlige kontraktsmessige forpliktelser» i petrl. § 4-2 femte ledd viser hvordan tildeling av utvinningstillatelsen (petrl. § 3-3) kun gir rettighetshavergruppen «gult lys», mens «det grønne lyset» først gis ved PUD-godkjennelsen.⁴⁵³

Samlet taler lovens system med trinnvis oppbygging og suksessive tillatelser, herunder PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2, i lys av uttalelsene i forarbeidene til 1985-loven som særlig fremhever betydningen av investeringsbeskyttelse for rettighetshaverne, for at omgjøringsadgangen er svært begrenset. Innrettelseshensynet, med vekt på beskyttelse av foretatte investeringer, gjør at det må *særdeles tungtveiende* grunner til før omgjøring er tillatt.

7.3.3 Særskilt om hensynet til klima og miljø

Spørsmålet i det følgende blir om hensynet til utslippskutt utgjør et *særdeles tungtveiende* hensyn som veier tyngre enn rettighetshavernes behov for innrettelse.

Hensynet til *nasjonale utslippskutt* er det fremste argumentet for å elektrifisere sokkelen.⁴⁵⁴ Dersom kraftgenererende gassturbiner erstattes

⁴⁵¹ Jf. NOU 1979:43 s. 103. Se også NOU 1979:43 s. 36, hvor tilsvarende synspunkter er fremhevet.

⁴⁵² Jf. Selvig (1995) s. 351.

⁴⁵³ Sml. drøftelsen i punkt 5.3.4 om elektrifiseringsvilkår.

⁴⁵⁴ Vi nøyer oss derfor med en gjennomgang av dette hensynet; se imidlertid *Kraft fra land til norsk sokkel* (2008) for en bred vurdering av hensyn som kan anføres til fordel

med kraft fra land, vil det samlede utslippet fra norsk sokkel reduseres betraktelig.⁴⁵⁵ På grunn av kvotesystemet, som CO₂-utslipp fra petroleumssektoren er underlagt, er det imidlertid kun nasjonale CO₂-utslipp som blir redusert. Dersom ikke kvoter kjøpes og deretter slettes, vil slik reduksjon medføre økt utslipp i andre sektorer.⁴⁵⁶ Det må imidlertid være opp til politikerne å fastsette nasjonale klimamål, og det kan i utgangspunktet ikke være noe krav om at tiltaket reduserer globale utslipp – slike vurderinger er underlagt et politisk skjønn.⁴⁵⁷ Samtidig er miljø- og klimahensyn fremhevet i petroleumslovens formålsbestemmelse i § 1-2 annet ledd, slik at det klart nok er tillatt å legge vekt på hensynet til reduserte utslipp fra petroleumsvirksomheten.

Klima- og miljøhensyn på den ene siden og innrettelseshensyn, mv. på den annen side er to vanskelige størrelser å *veie* mot hverandre. Etersom redusert klimagassutslipp ikke kan verdsettes i kroner og øre, er det tale om inkommensurable størrelser. I likhet med vilkårsfastsettelse ved nye utbygginger, blir det vanskelig å foreta slike konkrete vurderinger. Når omgjøringskompetansen skal avgrenses, er imidlertid disse utfordringene av mindre betydning. Dette skyldes at det foreligger et bindende vedtak, som den private part skal kunne innrette seg etter, og svært kostnadskrevenne omgjøringstiltak skal da i utgangspunktet ikke komme på tale.

Miljøhensyn anføres som et *vektig* hensyn begrunnes i utviklingen av synet på miljø- og klimautfordringer, samt forpliktelser til å redusere nasjonale klimagassutslipp. Grunnloven § 110b⁴⁵⁸ er brukt som argument

for kraft fra land.

⁴⁵⁵ I avhandlingens innledning påpekte vi virkningen av elektrifisering av sokkelen, jf. punkt 1.3.

⁴⁵⁶ Se nærmere i punkt 1.3 og 6.2. Dette er fremhevet i Meld. St. 21 (2011-2012) s. 117 og *Klimakur 2020: Sektoriell tiltaksanalyse av petroleumssektoren* (2010) s. 38.

⁴⁵⁷ Dette gjelder også for utslippsreduksjon som er ledd i oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser. Det faktum at Norge forplikter seg etter folkeretten kan ses hen til i en helhetsvurdering, men neppe i seg selv tillegges nevneverdig vekt. Folkerettslige forpliktelser er imidlertid av betydning ved at de rent faktisk gir et bevismessig uttrykk for en samfunnsutvikling som det etter omstendighetene kan være grunn til å tillegge vekt (økt trussel om global oppvarming og ikke minst økt kunnskap om klimagassutslipp, mv.).

⁴⁵⁸ Vedtatt 1. mai 1992. Bestemmelsen lyder slik: (1. ledd) «Enhver har Ret til et Milieu

for å styrke miljøets gjennomslagskraft i forhold til motstående hensyn. Etter sin ordlyd kan ikke grunnlovsbestemmelsen sies å peke på klimagassutslipp eller større globale klimautfordringer for øvrig. Enkelte sentrale prinsipper, som bærekraftig utvikling og rett til miljøinformasjon, kan likevel utledes av ordlyden.⁴⁵⁹

Fauchald har argumentert for at den ulovfestede omgjøringsregelen må åpne for en noe utvidet omgjøringskompetanse der miljøhensyn gjør seg gjeldende.⁴⁶⁰ Det er noe uklart hvilken konklusjon Fauchald inntar, men hovedsynspunktet synes å være at rettsutviklingen på miljørettens område bør åpne for en noe videre omgjøringsadgang til gunst for miljøet.⁴⁶¹

Etter vår oppfatning blir det noe upresist å argumentere for en «miljøvennlig praktisering» av omgjøringsregelen som retningsgivende for avveiningen. Miljø er et svært vidt begrep, som kan dekke alt fra et lite kostnadskrevende tiltak som hindrer utslipp til sjøen – til milliardtiltak som å forsyne et eksisterende felt med kraft fra land. Vekten av innrettelshensynet er klart nok større i sistnevnte tilfelle. En generell konklusjon om at terskelen for omgjøring er lavere fordi den er begrunnet i «miljøhensyn» fremstår derfor som for enkel. Det må undersøkes hvilke konkrete miljøhensyn som begrunner omgjøringen, og disse må avveies mot hensynene som taler mot omgjøring.

Mot nye elektrifiseringsvilkår kan det innvendes at hensynet til klima og miljø heller bør søkes ivaretatt når valg av utbyggingskonsept foretas i forkant av PUD-godkjennelsen.⁴⁶² Dette må særskilt gjelde hvis myn-

som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten. (2. ledd) For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen. (3. ledd) Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

⁴⁵⁹ Se nærmere om bestemmelsen i Backer (2012) s. 58-62.

⁴⁶⁰ Jf. Fauchald (2007) s. 65-66.

⁴⁶¹ Slik også Backer (2012) s. 60 som mener Grl. § 110b innebærer «en viss utvidelse av forvaltningens ulovfestede adgang til å sette vilkår i eller omgjøre forvaltningsvedtak for å bidra til å nå målet i § 110b første ledd».

⁴⁶² Jf. fremstillingen i over i punkt 7.3.2, se særlig uttalelsene i NOU 1979:43 s. 103.

dighetene *nylig* har godkjent utbygging med gassturbiner, for deretter å snu i spørsmålet om elektrifisering. Grl. § 110b og miljøsensyn for øvrig kan i slike tilfeller ikke tillegges avgjørende vekt i avveiningen – og senke terskelen for departementets kompetanse til å kreve elektrifisering av nylig utbyggede innretninger. Omgjøring i et slikt tilfelle er normalt utelukket.

Det kan spørres om dette stiller seg annerledes dersom feltet har vært i produksjon i lang tid, for eksempel i et tilfelle der elektrifisering ikke engang var vurdert som utbyggingsløsning. Et slikt omgjøringsvedtak kan bygge på en *vesentlig endring* av de forutsetningene PUD-godkjenningen var fundert på.⁴⁶³

Vurderingen blir om Grl. § 110b og endret miljøsensyn (samt bedre kunnskap om miljøskadelig effekt av klimagassutslipp, mv.) utgjør et særdeles tungtveiende hensyn som taler for omgjøring for felt langt ut i driftsfasen. Dette er særlig et spørsmål om hvilken retning tidsmomentet trekker i avveiningen som skal foretas etter omgjøringsreglene – og hvilken vekt dette har.

Tidsmomentet taler normalt mot omgjøring.⁴⁶⁴ Dette skyldes at dersom det er kort tid igjen av utvinningsperioden, vil rettighetshaverne ha sterke forventninger om at krav om vesentlige endringer i utbyggingsløsningen ikke vil komme fra myndighetshold. Det er videre klart at utslippskuttene på felt som nærmer seg avslutningsfasen vil være svært små sammenlignet med reduksjonen som kan oppnås ved elektrifisering av nye utbygginger.⁴⁶⁵

Tidsmomentet – og de forventninger dette skaper for rettighetshaverne om å drive feltet i tråd med PUD-godkjenningen frem mot avslutning – vil etter dette normalt tale i avgjørende mot omgjøring. Dette må gjelde

⁴⁶³ Sml. Bernt/Rasmussen (2010) s. 335.

⁴⁶⁴ Se Boe (1993) s. 883.

⁴⁶⁵ Regjeringen har fremhold tilsvarende syn på elektrifisering av eksisterende felt, jf. Meld. St. 28 (2010-2011) s. 123: «Dette er kostnadskrevende og krever tilgjengelig plass på innretningen. En lengre nedstengning vil eksempelvis føre til store tap i form av utsatte salgsinntekter.» Se også i *Kraft fra land til norsk sokkel* (2008) s. 16 flg. for en mer detaljert fremstilling av kostnadene forbundet med elektrifisering av eksisterende innretninger.

selv om synet på klimagassutslipp kan ha endret seg drastisk fra PUD-godkjennelsen forelå. Omgjøring vil kreve mer enn kun et endret syn.

7.3.4 Omgjøring som ledd i realisering av områdeelektrifisering

Et særtilfelle er dersom omgjøringen kan bidra til å realisere elektrifisering av flere felt. Det kan da tenkes at dette – i kombinasjon med klimahensynene – vil utgjøre en tilstrekkelig tungtveiende grunn til at omgjøring kan tenkes. Eksemplet nedenfor vil illustrere dette.

I proposisjonen til grunn for utbyggingen av Gudrun-feltet ble elektrifisering vurdert, men på grunn av høye kostnader ble dette ikke gjennomført. Myndighetene anså det som en tilfredsstillende løsning at Gudrun får dekket sitt kraftbehov fra Sleipner A-plattformen.⁴⁶⁶ I ettertid har det blitt stilt spørsmål om det er mulig å knytte begge disse feltene til det planlagte områdeelektrifiseringsprosjektet på Utsirahøyden.⁴⁶⁷ Det er Petroleumstilsynets påpekte avvik ved kraftløsningen på Gudrun som er årsaken til at vurderingen av kraftløsningen er kommet opp på nytt.⁴⁶⁸

Dersom Gudrun-plattformen av sikkerhetsmessige årsaker trenger ytterligere kraftforsyning, og dette kan realiseres ved at feltet tilknyttes Utsirahøyden-prosjektet, vil dette innebære en omgjøring av PUD-

⁴⁶⁶ Jf. Prop. 123 S (2009-2010) s. 1 hvor det fremgår at «kraftbehovet for Gudrun dekkes fra Sleipner A. Det vil ikke være behov for ny kraftgenereringskapasitet på Sleipner A. Kraft fra land til Gudrun og Sleipner er vurdert, men en slik løsning har for høye kostnader til at det bør gjennomføres.»

⁴⁶⁷ Jf. *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* (2012). Spørsmålet om det er mulig å knytte Gudrun (og eventuelt Sleipner A) til *Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt* ble stilt av representant Ropstad, som et skriftlig spørsmål, til Olje- og energiminister Borten Moe, se <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftligesporstal-og-svar/Skriftlig-sporstal/?qid=55885>.

⁴⁶⁸ Jf. *Tilsynsrapport Gudrun* (2012). Hensynet til helse, miljø og sikkerhet (HMS) blir undertiden trukket frem som argument for elektrifisering. Årsaken til dette er at drift ved hjelp av kraft fra land medfører mindre støy på innretningene og gir økt driftssikkerhet. Se nærmere om dette i *Kraft fra land til norsk sokkel* (2008) s. 11. Dette siste forutsetter imidlertid at kraftforsyningen fra land er stabil – hvilket igjen forutsetter at forsyningsikkerheten på land er tilstrekkelig slik at elektrifisering er tilrådelig.

godkjennelsen for Gudrun. Tilsvarende gjelder for Sleipner A hvis også dette feltet skal elektrifiseres.

En slik situasjon ligger nærmere kjernen av omgjøringsregelen; slike *endrede forhold* er derfor mer nærliggende å omtale som en tungtveiende grunn til at omgjøring skal tillates. En områdeelektrifisering i nærheten av et eksisterende felt er en ny faktisk omstendighet som åpenbart ikke har vært en del av beslutningsgrunnlaget da PUD opprinnelig ble godkjent.⁴⁶⁹ Dersom feltene kreves tilknyttet områdeelektrifiseringen, vil tiltakskostnadene også kunne bli lavere ettersom det blir flere rettighets-havergrupper som kan dele på utgiftene. Samlet taler dette for at et slikt tilfelle kan utgjøre en tungtveiende grunn til å omgjøre.

Det kan trekkes inn flere argumenter som taler for at omgjøring tillates i dette tilfellet. Et er sikkerhetshensynet (HMS-hensynet), som normalt tillegges betydelig vekt. Det er avgjørende at petroleumsvirksomheten foregår på en forsvarlig måte, jf. petrl. § 10-1.

På den annen side skal hensynene som taler for omgjøring holdes opp mot innrettelseshensynet og de kostnadene rettighetshavergruppen blir påført som følge av pålegget og vurderes konkret. Denne vurderingen skal foretas på *omgjøringstidspunktet*. Er kostnadene forbundet med elektrifisering av en slik størrelse at disse sperrer for omgjøring, kan det tenkes at myndighetene kan bøte på dette ved å tilby erstatning. Omgjøringsadgangen vil dermed bli utvidet.⁴⁷⁰

7.3.5 Oppsummering

Fremstillingen over har vist at omgjøringsvurderingen skal skje ved en avveining av rettighetshavernes behov for innrettelse og myndighetenes behov for å styre petroleumsvirksomheten. I alminnelige tilfeller vil innrettelseshensynet tale avgjørende mot at myndighetene kan kreve elektrifisering av eksisterende felt, og normalt er ønsket om utslippskutt ikke tilstrekkelig.

Utgangspunktet modereres dersom det foreligger særdeles tungtvei-

⁴⁶⁹ Jf. PUD-godkjennelsen for Sleipner Øst (Sleipner A-plattformen), som er datert 30. desember 1986.

⁴⁷⁰ Jf. Bernt/Rasmussen (2010) s. 355.

ende grunner. En områdeelektrifisering i nærheten av eksisterende innretninger kan være et eksempel på dette. Utbygging av ny infrastruktur på sokkelen er et viktig argument for at rettighetshavernes innretelsesbehov ikke bør være en skranke for en regulering som kan realisere en gunstig områdeelektrifisering, forhindre betydelig reduksjon av klimagassutslipp og bidra til økt sikkerhet.

7.4 Særskilt om forbehold om endring av PUD-godkjennelsen

Det neste vi skal se på er hvilken betydning det har for omgjøringskompetansen at OED har tatt forbehold i PUD-godkjennelsen om nye elektrifiseringsvilkår på et senere tidspunkt. Dette reiser et grunnleggende spørsmål om virkningen av at det er tatt forbehold i det opprinnelige vedtak om senere omgjøring.

Vurderingene her må forstås i sammenheng med drøftelsene i kapittel 4, hvor det ble vist at betingede vilkår om fremtidig elektrifiseringsplikt kan stilles. Videre viste vi at dersom betingelsen ikke er knyttet til inntreden av *spesifiserte* fremtidige begivenheter, vil vilkåret anses som et forbehold, som etter omstendighetene kan tillegges vekt i en omgjøringsvurdering.

Det må holdes fast ved utgangspunktet om at nye elektrifiseringsvilkår ikke kan settes eller eksisterende vilkår endres ved omgjøring, og at det er unntak fra dette som må begrunnes. Vi har sett at det må særskilt kvalifiserte omstendigheter til for at omgjøring kan tillates. Spørsmålet er i hvilken grad et forbehold kan utgjøre en slik særskilt omstendighet, og hvilke krav som stilles til et forbehold for at det skal tillegges avgjørende vekt ved avveiningen omgjøringsregelen legger opp til.

Fvl. § 35 siste ledd åpner for at «endringsadgangen» kan følge av «vedtaket selv». Som drøftelsen i punkt 4.2 viser, må denne bestemmelsen tolkes innskrenkende, slik at i alle fall de helt generelle omgjøringsforbeholdene kun utgjør et element i vurderingen av forvaltningens kompetanse.⁴⁷¹ OED kan ikke betinge seg en fri omgjøringsadgang ved å

⁴⁷¹ Se nærmere under punkt 4.2 om hvordan fvl. § 35 siste ledd forstås på dette punkt.

innta mer eller mindre uklare forbehold i et vedtak om fremtidige endringer.⁴⁷² Innrettelseshensynet taler avgjørende mot at generelle endringsforbehold utvider kompetansen til å omgjøre et vedtak.⁴⁷³ Det er derfor lett å slutte seg til Backers syn om at helt generelle omgjøringsforbehold bør tillegges liten eller ingen vekt.⁴⁷⁴

Ettersom det ikke foreligger noen autoritative rettskilder på dette punkt, vil først og fremst de *reelle hensynene* som gjør seg gjeldende avgjøre i hvilken grad forbehold tillegges vekt.⁴⁷⁵ Særlig to krav må stilles til et forbehold for at det skal tillegges vekt.

For det første må det være en god grunn til at myndighetene tar forbehold om elektrifiseringsvilkår fremfor å sette slike vilkår allerede ved PUD-godkjennelsen. Forvaltningen må sies å ha et «tilstrekkelig konkret, tungtveiende og saklig grunn» for å gjøre unntak fra utgangspunktet om at enkeltvedtak ikke skal omgjøres.⁴⁷⁶ Dette knytter seg til begrunnelsen for at det tas forbehold og de faktiske forholdene som gjør seg gjeldende på vedtakstidspunktet.

Årsaken til at myndighetene ønsker å ta forbehold om endring av elektrifiseringsvilkårene er typisk fordi det knytter seg usikkerhet til et eller flere forhold, som gjør det utfordrende å formulere et klart vilkår som regulerer hvordan kraftforsyningen skal være på feltet gjennom hele utvinningsperioden. Vilkårene utformes i et politisk klima, hvor det kan legges klare føringer om å sikre en fremtidig løsning med økt bruk av kraft fra land. Samtidig kan kraftnettet på land mangle den tilstrekkelige kapasitet til at denne målsetningen kan innfris fullt ut – i alle fall fra

⁴⁷² Jf. Graver (2007) s. 551 og Eckhoff/Smith (2010) s. 334.

⁴⁷³ Forbehold som lyder «vilkår kan endres» eller «nye vilkår kan settes dersom departementet anser det nødvendig», vil være forbehold som etter sin ordlyd uthuler prinsippet om at enkeltvedtak ikke skal omgjøres.

⁴⁷⁴ Se Backer (1986) s. 811, som skriver at «det er hverken er nødvendig eller tilstrekkelig vilkår for omgjøring at det er tatt forbehold om det i det opprinnelige vedtak. Etter min mening er det heller ikke noe tungtveiende moment i avveiningen.»

⁴⁷⁵ I Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 99 står det imidlertid at bestemmelsen på dette punkt «forutsetter dessuten at endringsgrunnlag kan finnes i samtykke eller i selve vedtaket, f.eks. i de vilkår som er fastsatt.» Dette gir ikke nevneverdig veiledning for tolkningen, se også ovenfor i punkt 4.2.

⁴⁷⁶ Jf. drøftelsen av forbehold i Bernt/Rasmussen (2010) s. 332.

produksjonsstart.⁴⁷⁷ Styringshensynet taler i et slikt tilfelle for at myndigheten kan ta forbehold om endring av elektrifiseringsvilkårene.

For det annet må det stilles kvalitative krav til forbeholdets utforming. Dersom forbeholdet angis forholdsvis klart, kan rettighetshaverne ta dette i betraktning ved investeringsberegninger og lønnsomhetsvurderinger som foretas før utbyggingen tar til. Særlig i konsesjonsforhold, som går over lang tid (se petrl. § 3-9), kan hensynet til myndighetenes behov for regulering tilsi at klare og presise forbehold tillegges større vekt enn det som ellers er vanlig i forvaltningsretten.

Betydningen som må tillegges slike forbehold kan antagelig anses som et naturlig motstykke til standpunktet inntatt i punkt 7.3.2, om at omgjøring normalt ikke kan komme på tale som følge av rettighetshavernes behov for beskyttelse av foretatte investeringer (innrettelseshensynet). For å redusere vekten av innrettelseshensynet må det ses hen til om forbeholdet er tydelig knyttet til *hva* som kan være aktuelt å endre, *når* slik endring kan komme på tale og *hvilke omstendigheter* som kan foranledige slik endring. Har rettighetshaverne full oversikt over disse forholdene i form at et omgjøringsforbehold ved PUD-godkjennelsen, taler dette for en utvidet omgjøringsadgang for departementet.⁴⁷⁸ Forbeholdets sentrale funksjon er således å redusere vekten av innrettelseshensynet og gjøre styringshensynet tyngre.

På denne bakgrunn skal vi se noe nærmere på elektrifiseringsvilkårene for Goliat, hvor departementet tar forbehold om økt elektrifisering etter planlagt forsterkning av kraftsystemet i Finnmark i 2017.⁴⁷⁹

I PUD-godkjennelsen for Goliat-feltet beror fremtidig økte elektrifiseringsforpliktelser på følgende omstendigheter: tiltakskostnadene for-

⁴⁷⁷ Se drøftelsene i punkt 2.4 og 2.5.

⁴⁷⁸ Tilsvarende Mestad (1986) s. 56-57, hvor han uttaler at «eg trur det er gode grunnar til at ein skal kunne leggje vekt på atterhald om endring av vilkår nettopp ved konsesjonar som tek sikte på å etablere langvarige rettsforhold. For dette talar alle omsyn som generelt taler for høve til å endre forvaltningsvedtak. I tillegg kjem det at konsesjonshavaren og andre får eit varsel gjennom atterhaldet. Særleg dersom det er nokolunde klart i kva for tilfelle endring kan kome på tale og kva for endringar som i så fall vil kunne skje.»

⁴⁷⁹ Se ovenfor under punkt 4.2, hvor vi konkluderte med at en helelektrifisering av feltet må vurderes etter omgjøringsreglene.

bundet med elektrifiseringen skal være «på et nivå som gjør at tiltaket er hensiktsmessig å iverksette under den gjeldende klimapolitikk» og de «tekniske utfordringer [må] etter departementets oppfatning» være «akseptable». Videre presiseres det at departementet vil gå i dialog med rettighetshaverne. Feltet bygges også ut slik at det er lagt til rette for innkobling av en ekstra kabel.⁴⁸⁰

Vilkårene tilsier at nye elektrifiseringsvilkår fra myndighetene, for eksempel om bygging av ny sjøkabel, må anses nokså påregnelig for rettighetshaverne. De faktiske forholdene på vedtakstidspunktet forklarer hvorfor forbeholdet ble inntatt og utformingen av det: Sentralnettet i Hammerfest-området planlegges styrket i 2017 med en ny overføringsledning (Balsfjord-Hammerfest). Disse omstendighetene gjør det forståelig – ut fra forvaltningens *legitime behov* for effektiv styring av virksomheten – at et forbehold om økt elektrifisering er inntatt. Videre er det noenlunde klart *når* endringsvedtaket kan komme på tale, og *hva* endringen går ut på (helelektrifisering). PUD-godkjennelsen etter petrl. 4-2 første ledd kan på dette punkt anses noe foreløpig, og vilkåret tyder på at begge parter er innforstått med at visse endringer av elektrifiseringsvilkårene kan forekomme.⁴⁸¹

Samlet er det mye som taler for at departementet hadde en «tilstrekkelig konkret, tungtveiende og saklig grunn» til å forbeholde seg retten til omgjøring ved å sette nye vilkår om elektrifisering.⁴⁸² Besluttes Goliat helelektrifisert i 2017 må man likevel, slik departementet selv angir, se hen til *forholdsmessigheten* av pålegget, herunder tiltakskostnader og øvrige utfordringer knyttet til økt elektrifisering.⁴⁸³ Dette vil måtte

⁴⁸⁰ Jf. OEDs vedtak 25. juni 2009. Se ovenfor i punkt 3.2.2 for fullstendig sitat. Se nærmere i Ot.prp. nr. 64 (2008-2009) s. 24 om vurderinger knyttet til kraftforholdene i Hammerfest-regionen.

⁴⁸¹ Sml. Bernt/Rasmussen (2010) s. 332.

⁴⁸² Departementets henvisning til «gjeldende klimapolitikk» kan imidlertid ikke innvirke på grensene for departementets omgjøringskompetanse. En slik angivelse fremstår som nokså intetsigende og bidrar ikke til økt avklaring av hva som vil foranledige omgjøringvedtaket.

⁴⁸³ Bernt/Rasmussen (2010) s. 332 vil antagelig gå noe lenger og mener grensen ved klare forbehold går omtrent som etter vilkårs læren slik at det nye vilkåret (omgjøringen) ikke må være «uforholdsmessig tyngende eller urimelig tyngende for parten». De

vurderes konkret, men slik at *forbeholdet knyttet til økt elektrifisering* tillegges betydelig vekt.

Forbehold vil gjøre at omgjøringsterskelene er lavere såfremt forvaltningen hadde god grunn til å ta forbehold. Dette er særlig aktuelt for petroleumsfelt dersom kraftsituasjonen på land gjør at endringer av elektrifiseringsvilkårene senere kan komme på tale. Goliat-forbeholdet er et illustrerende eksempel.

7.5 Petrl. § 4-2 siste ledd som hjemmel for krav om elektrifisering av eksisterende felt

Et særskilt spørsmål er om petrl. § 4-2 siste ledd kan benyttes som en alminnelig omgjøringsregel. Problemstillingen aktualiseres som følge av uttalelser i bestemmelsens forarbeider som tyder på at departementet har kompetanse til å kreve endringer i utbyggingsplanen med hjemmel i petrl. § 4-2 siste ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«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.»

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at departementet ikke har kompetanse til å *kreve* en større ombygging og fremleggelse av ny PUD. I utgangspunktet er bestemmelsen en reguleringshjemmel som gir departementet adgang til å kreve ny PUD der rettighetshaverne selv ønsker å utføre endringer som avviker vesentlig fra den opprinnelig godkjente PUD.⁴⁸⁴

Uttalelser i forarbeidene til petrl. § 4-2 siste ledd skaper som nevnt

understreker imidlertid betydningen av at forbeholdet fremtrer som saklig begrunnet i lys av forholdene på vedtakstidspunktet.

⁴⁸⁴ Hva som utgjør vesentlige endringer mv. «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.», jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 43. En nærmere problematisering av denne grensen vil ikke bli foretatt.

betydelig uklarhet rundt rekkevidden av siste ledd, og hvorvidt denne gir departementet kompetanse til å kreve endringer av PUD med petrl. § 4-2 siste ledd som hjemmelsgrunnlag:

«Bestemmelsen kan også komme til anvendelse i tilfeller der myndighetene ser behov for endringer som følge av en ny kunnskap om forekomsten, sprang i teknologoutviklingen eller andre forhold som gjør endringer aktuelle.»⁴⁸⁵

Forarbeidene synes å forutsette at petrl. § 4-2 siste ledd gir departementet tilstrekkelig hjemmel til å kreve endringer i utbyggingsplanen dersom departementet («myndighetene») ser behov for dette. Det er vanskelig å forene forarbeidene med lovens ordlyd. En lovtolkning i samsvar med forarbeidene på dette punkt innebærer at petrl. § 4-2 siste ledd annet punktum leses isolert, og at denne gir myndighetene en nærmere avgrenset omgjøringkompetanse, uten at endringen er foranlediget av rettighetshavernes behov for endring.⁴⁸⁶ Ordlyden taler imidlertid med styrke for at initiativet skal komme fra rettighetshaverne og at myndighetene med denne bestemmelsen sikrer seg kun kontroll over at endringer av en viss betydning ikke skjer uten godkjennelse.⁴⁸⁷

Forarbeidenes eksemplifisering skulle tyde på en vid endringskompetanse for myndighetene. Det vises spesifikt til ny kunnskap om forekomsten og sprang i teknologiutviklingen. Deretter inntas en helt generell angivelse som gjelder «andre forhold som gjør endringer aktuelle». Dersom petrl. § 4-2 siste ledd gir uttrykk for et avvik fra det alminnelige utgangspunkt om at enkeltvedtak ikke kan omgjøres, burde dette vært drøftet inngående i forarbeidene. Den vekt forarbeidene (særlig til 1985-loven) gjennomgående legger på innrettelseshensynet taler for at bestemmelsen ikke kan gi myndighetene en slik vid omgjøringssadgang som

⁴⁸⁵ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 43.

⁴⁸⁶ Sml. Simensen (2008) s. 124.

⁴⁸⁷ Det prinsipielle utgangspunktet er at lovteksten går foran forarbeidene ved motstrid, jf. Rt. 2008 s. 1263: «Ankeutvalet går ikkje inn på det nærare innhaldet i førearbeida. Det er her tale om sentrale reglar både for profesjonelle og ikkje-profesjonelle brukarar, der det er avgjerande at reglane kan fastslåast gjennom å lese lovteksten og ikkje gå inn på lovførearbeid eller rettspraksis», jf. dommen avsnitt 17.

forarbeidsuttalelsen kan tyde på.⁴⁸⁸

En måte å harmonisere lovteksten med uttalelsene i forarbeidene på, er å anse departementets kompetanse til å kreve endringer i PUD begrenset til tiden fra planen leveres inn og godkjennes og frem til utbygging igangsettes. Slike endringer må videre være av mindre betydningsfull karakter for at innrettelseshensynet skal være tilstrekkelig ivaretatt. Et krav om elektrifisering faller utenfor denne kategorien. Forhistorien til petrl. § 4-2 siste ledd kan bidra til å kaste lys over problemstillingen.

I forarbeidene til dagens § 4-2 siste ledd viser departementet til bestemmelsen som tidligere var inntatt i petroleumsforskriften § 15, og fremholdt at den var så «sentral at den naturlig hører hjemme i lovteksten».⁴⁸⁹ Den opphevede petroleumsforskriften § 15 femte og sjette ledd lyder slik:

«Etter at utbyggings- og driftsplanen er godkjent kan departementet eller Oljedirektoratet kreve innsendt en oppdatering og videreføring av planen til godkjenning.

Ved vesentlig avvik eller endring av planen, skal departementet underrettes. Departementet kan kreve fremlagt ny eller endret plan.»

Sjette ledd svarer i det vesentligste til dagens lov- og forskriftstekst. Femte ledd gir imidlertid et sentralt bidrag til forståelsen av departementets uttalelse i forarbeidene knyttet til petrl. § 4-2 siste ledd. Det er naturlig at departementet, etter at PUD er godkjent, kan kreve planen *presisert* ettersom alle forhold ikke kan være klarlagt på godkjenningstidspunktet. Det vises i denne sammenheng til departementets uttalelser i forbindelse med vedtakelsen av 1985-loven § 23 (PUD-godkjenningen):

«Det må imidlertid understrekes at myndighetenes godkjenning normalt vil begrense seg til å gjelde de hovedtrekk for utbygging og drift av petroleumsforekomsten som det er redegjort for.

⁴⁸⁸ Se drøftelsene under punkt 7.3.2.

⁴⁸⁹ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 43.

På et senere tidspunkt, når prosjektet er ytterligere detaljbearbeidet av rettighetshaver, vil departementet eller Oljedirektoratet motta ytterligere vurderinger og analyser som utgjør en underbygging, videreføring og oppdatering av den godkjente utbyggings- og driftsplanen, jfr. §15 i forskriftene og §8 i forskrifter om sikkerhet for undersøkelse etter og utvinning av petroleumsforekomster.»⁴⁹⁰

For en «videreføring og oppdatering» av PUD er det hensiktsmessig at departementet har anledning til å kreve enkelte endringer som må anses som en naturlig følge av den allerede godkjente planen. Dette vil typisk gjelde mindre justeringer i planleggingsfasen og antagelig noe ut i utbyggingsfasen. Dersom det kort tid etter PUD-godkjennelsen etter § 4-2 første ledd skjer sprang i teknologiutviklingen eller fremkommer nye kunnskaper om forekomsten, kan en justering eller presisering av utbyggingsplanen ha noe for seg – også med departementet som initiativtager. Nye elektrifiseringsvilkår er klart nok ikke en *mindre justering*, men vil være en del av «hovedtrekk for utbygging og drift», jf. forarbeidene sitert over.

Forhistorien til petrl. § 4-2 siste ledd tyder på at ordlyden i dagens bestemmelse kan tolkes noe utvidende, slik at myndighetene i enkelte tilfeller vil kunne kreve endringer, i form av oppdateringer og presiseringer med hjemmel i petrl. § 4-2 siste ledd – frem til utbygging settes i gang.⁴⁹¹ Sentrale beslutninger, som medfører vesentlige endringer, for eksempel om feltet skal ha energiproduksjon med gassturbiner eller kraft fra land, faller imidlertid klart utenfor denne kategorien.⁴⁹²

Petroleumsloven § 4-2 siste ledd er etter dette ikke en alminnelig omgjøringsregel som gir adgang til å kreve elektrifisering av eksisterende felt.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Jf. Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 60.

⁴⁹¹ I *miljøforvaltningsretten* hevdes det gjerne at legalitetsprinsippet ikke må anvendes for strengt, blant annet ved henvisning til Grl. § 110b, i alle fall slik at en «innskrenkende tolking av forvaltningens kompetanse» ikke er nærliggende, jf. Backer (2012) s. 139. Dette kan likevel ikke begrunne en *utvidende tolkning* av det omfang det her ville vært tale for vårt tema.

⁴⁹² Konklusjonen har støtte i *Petroleumsloven* (2009) s. 264, som omtaler situasjonen petrl. § 4-2 siste ledd regulerer slik at PUD allerede er godkjent og at «rettighetshaverne ønsker endringer i denne planen».

⁴⁹³ Tilsvarende Simensen (2008) s. 125.

7.6 Ny lovgivning om elektrifisering

Fremstillingen ovenfor har vist at krav om elektrifisering av eksisterende felt ved omgjøring av PUD-godkjenningen normalt ikke er tillatt. Det kan derfor spørres i hvilken utstrekning ny lovgivning vil utvide adgangen til å kreve elektrifisering av eksisterende felt.⁴⁹⁴ Situasjonen i dette tilfellet er at lovgiver ønsker å gjennomføre elektrifisering av eksisterende felt og derfor vedtar en lovbestemmelse som løsning på hjemmelsproblemet. Det er antatt i teorien at konsesjonshavere ikke har noe særlig sterkt vern mot ny lovgivning som svekker deres rettsstilling.⁴⁹⁵ Vi skal i denne sammenheng foreta enkelte vurderinger av en slik lovs grunnlovsmessighet.⁴⁹⁶

Det første spørsmålet er hvilken grunnlovsbestemmelse en lovbestemmelse om elektrifisering av eksisterende felt kan stride mot dersom dette skulle komme på spissen i en konkret sak.⁴⁹⁷

Grunnloven § 105 beskytter borgerne mot ekspropriasjon av eiendomsrett uten at det gis full erstatning. Beskyttelsen gjelder primært inngrep i eiendomsretten, altså når eiendom må avgis, jf. GrL. § 105. Ekspropriasjonsbeskyttelsen kan strekkes til også å gjelde ved inngrep i en eiers rådighet, men hovedregelen er at dette kan skje uten offentlig erstatningsansvar.⁴⁹⁸

Utvinningstillatelsen gir en eiendomsrett (enerett) til «utvinning» og rettighetshaverne blir eiere av «den petroleum som produseres», jf. petrl. § 3-3 tredje ledd, se petrl. § 1-3 første ledd bokstav g. Et krav om elektrifisering innebærer en *regulering* av hvordan retten som er gitt skal utøves,

⁴⁹⁴ Et eksempel hvor en ny lovbestemmelse om elektrifisering av eksisterende innretninger er aktuelt, er dersom visjonen om et nytt sentralnett til havs realiseres, se nærmere om dette over i punkt 2.3, se også *Havvind* (2012) for NVEs strategiske konsekvensutredning.

⁴⁹⁵ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 334 og s. 467-468, med henvisning til rettspraksis.

⁴⁹⁶ Ettersom grunnlovsmessigheten prøves konkret, er det klart at disse drøftelsene kun kan gi enkelte antagelser om hvor grensen for grunnlovsmessigheten går.

⁴⁹⁷ Når det gjelder prøvingsintensiteten, så vil rettighetshavernes interesser gjelde økonomiske forhold, som i alminnelighet nyter et middels sterkt grunnlovsværn, jf. Rt. 2010 s. 143 avsnitt 138.

⁴⁹⁸ Jf. Smith (2012) s. 480-481. Vi går ikke nærmere inn på den rettspraksisen.

og har derfor fellestrekk med rådighetsinnskrenkninger. Krav om elektrifisering medfører ingen direkte avståelse av eiendomsretten, jf. GrL. § 105. Et elektrifiseringspålegg er heller ikke en type regulering som overfører eiendomsretten fra rettighetshaverne til andre.⁴⁹⁹ GrL. § 105 vil dermed ikke gi rettighetshaverne krav på erstatning ved en eventuell lovbestemmelse om elektrifisering av eksisterende felt. Dette innebærer at elektrifiseringspålegg faller utenfor denne grunnlovsbestemmelsens nedslagsfelt.

Grunnloven § 97 beskytter borgerne mot tilbakevirkende lovgivning. Spørsmålet kan, enkelt sagt, sies å være om rettighetshaverne etter denne bestemmelsen har krav på å få «drive sin virksomhet i fred».⁵⁰⁰ Denne grunnlovsbestemmelsens kjerneområde gjelder ny lovgivning rettet mot begåtte handlinger – tilbakevirkning i egentlig forstand.⁵⁰¹ Dersom ny lovgivning medfører en plikt til å yte vederlag til staten for tidligere klimagassutslipp, ville vi vært innenfor bestemmelsens kjerneområde.⁵⁰² Det kan dermed slås fast at elektrifisering av sokkelen ved lovendring ikke er omfattet av bestemmelsens innerste kjerne.

Den hypotetiske lovbestemmelsen vi omtaler her ville medføre krav om at *fremtidig* utvinning av petroleum – innenfor en eksisterende tilatelse – skal skje med kraftforsyning fra land. Til tross for at elektrifisering kan medføre store kostnader, er dette ikke et tilfelle som faller direkte under ordlyden i GrL. § 97.

Rettspraksis har oppstilt nærmere kriterier for når lover er i strid med GrL. § 97. Dommen inntatt i Rt. 2010 s. 143 (Rederibeskatningsdommen) gjaldt spørsmålet om en omlegging av rederiskatteordningen, som etter overgangsregler medførte at ubeskattede inntekter ble skattlagt på et tidligere tidspunkt enn forutsatt (innbetaling av latente skatteforpliktelser), var i strid med GrL. § 97. Førstvoterende uttalte følgende om det rettslige utgangspunktet for overgangsordningens grunnlovsmessighet:

⁴⁹⁹ Jf. Smith (2012) s. 480.

⁵⁰⁰ Sml. Smith (2012) s. 488.

⁵⁰¹ Jf. Smith (2012) s. 445-446.

⁵⁰² Muligens unntak for «sterke samfunnsmessige hensyn», jf. Rt. 2006 s. 239 (Arves Trafikkskole) og Rt. 2010 s. 143 (Rederibeskatningsdommen).

«Spørsmålet om ei lov som knyter verknader til tidlegare hendingar eller grip inn i etablerte rettsposisjonar, er i strid med Grunnlova § 97, er avhengig av kor sterkt tilbakeverknadselementet er. Dersom lova direkte knyter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette [...]»⁵⁰³

Ettersom vi har slått fast at vi er utenfor kjerneområdet (direkte tilbakevirkning), er det sentrale vurderingstemaet altså *hvor sterkt tilbakevirkningselementet er*.

En plikt til å knytte et eksisterende felt til landnettet kan neppe karakteriseres som økonomiske byrder til handlinger som allerede har skjedd. En regulering som pålegger kraft fra land bærer først og fremst preg av å gripe inn i et langvarig konsesjonsforhold og endre på den rettsstillingen som tidligere ble etablert. *Hovedregelen* er da at reguleringen er grunnlovsmessig, til tross for at reguleringen kan være svært inngripende for den private part og være i strid med deres berettigede forventninger.

Spørsmålet blir dermed om det kan oppstilles unntak fra denne hovedregelen. I rederibeskatningssaken ble det fremholdt at det finnes «overgangsformer» mellom tilfeller der nye byrder blir knyttet til eldre handlinger og tilfeller som gjelder inngrep i etablerte rettsposisjoner:⁵⁰⁴

«Eg kan vanskeleg sjå det annleis enn at det var hendingar og disposisjonar som fann stad i tidlegare år, som her vart gjenstand for meir omfattande skattlegging på grunn av overgangsreglane. Som i saka om Arves Trafikkskole gjeld vår sak dessutan eit område der omsynet til innrettingsbehovet for næringa må vege tungt. Eg peikar særleg på at føremålet med 1996-ordninga nettopp var å påverke åtferda til reieria.

Dette tilseier at norma må liggje nær opp til den som vart nytta i Arves Trafikkskole. Det må dermed i ei sak som dette liggje føre

⁵⁰³ Jf. Rt. 2010 s. 143 avsnitt 153.

⁵⁰⁴ Se Moltumyr Høgberg (2010) s. 722.

sterke samfunnsmessige omsyn for at tilbakeverknad skal bli tillaten»⁵⁰⁵

Betydningen av at denne overgangsformen legges til grunn er at utgangspunktet snus, slik at lovgivningen som hovedregel er grunnlovsstridig. Begrunnelsen for dette ligger i at en slik tilbakevirkning bærer preg av å knytte økonomiske byrder til tidligere disposisjoner slik at ny lovgivning er i strid med Grl. § 97, dette fordi den private part ble fratatt en økonomisk rettighet.⁵⁰⁶

Spørsmålet er dermed om en lovbestemmelse om elektrifisering av eksisterende felt kan plasseres i denne overgangsformen.

Overgangsformen Høyesterett legger til grunn i rederibeskatnings-saken gjelder endrede skatteregler, som var knyttet til tidligere disposisjoner.⁵⁰⁷ I vårt tilfelle vil en lovbestemmelse om elektrifisering først og fremst regulere hvordan utvinningen skal skje fremover i tid. Riktignok kan krav om elektrifisering sies å gjøre investeringer som er foretatt nyttige for rettighetshaverne. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at den private part har anskaffet gjenstander (gassturbiner, mv.), som ikke kan nyttiggjøres som forutsatt på grunn av ny lovregulering. Selv om rettighetshaverne påføres et (betydelig) økonomisk tap, er heller ikke det avgjørende for hvilken norm som skal legges til grunn.

Det er forskjell på *inngrep* i en økonomisk rettighet og spørsmålet om man har *rett* til å drive en virksomhet i fred – på samme vilkår som tidligere. Det *tilbakevirkende elementet* av en ny lovbestemmelse om elektrifisering er ikke like fremtredende som i rederibeskatningssaken. Overgangsformen kan dermed ikke legges til grunn.

Det gjenstår dermed å spørre om en lovbestemmelse om elektrifisering av eksisterende felt kan være grunnlovsstridig, til tross for at *hovedregelen* er det motsatte.⁵⁰⁸ I Rt. 1996 s. 1415 (Borthen), som gjaldt retten til fremtidige trygdeytelser, uttales følgende om grunnlovsvernet etter Grl. § 97:

⁵⁰⁵ Jf. Rt. 2010 s. 143 avsnitt 153 og 154.

⁵⁰⁶ Sml. Rt. 2006 s. 293 avsnittene 70 til 72.

⁵⁰⁷ Denne *overgangsformen* bygger særlig på dommen gjengitt i Rt. 2006 s. 293 (Arves Trafikkskole).

⁵⁰⁸ Sml. Rt. 2010 s. 143 avsnitt 153.

«Bestemmelsen – med dens generelle ordlyd om at «ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft» – stiller etter vår rettstradisjon opp et forbud, som vel kan gis et mer presist innhold på spesielle rettsområder, men som ellers, blant annet på det rettsområdet vi her er på, må anses for å rette seg mot særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.»⁵⁰⁹

Spørsmålet er dermed om en lov om elektrifisering av eksisterende felt innebærer en «særlig urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning.⁵¹⁰

Beskyttelsen som kan utledes av en slik norm er normalt liten. Likevel kan hensynet til berettigede forventinger i form av investeringsbeskyttelse, samt tidsbegrensede rettigheter (slik petroleumsutvinning er, se petrl. § 3-9), anføres som argumenter for at sterk urimelighet kan foreligge i mer ekstraordinære tilfelle.⁵¹¹

I et tilfelle hvor det kun gjenstår kort tid av utvinningstillatelsen, og kostnadene ved elektrifisering er svært høye, vil grunnlovsstrid ikke være en helt fjerntliggende mulighet. Et sentralt moment, som trekker i retning av at rettighetshaverne må nyte en viss beskyttelse, er de økonomiske interessene som ligger i utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3 og PUD-godkjennelsen etter § 4-2 er gitt.⁵¹²

Høyesterett har – i forbindelse med tolkning av senere gitte forskrifter – tillagt utvinningstillatelsen stor betydning, særlig med vekt på de forhandlinger som finner sted i forkant og forutsetninger til grunn for tillatelsen. Det ble også fremholdt at innrettelseshensynene måtte tillegges betydelig vekt da det kunne dreie seg om forhold som var avgjørende for at

⁵⁰⁹ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1426.

⁵¹⁰ Jf. Fleischer (1983) s. 299, sml. Smith (2012) s. 490 og Mestad (1986) s. 63-64, med videre henvisninger til rettspraksis.

⁵¹¹ Se Smith (2012) s. 491-493.

⁵¹² Se NOU 1979:43 s. 27: «Utvinningsstillatelsen må – etter flertallets oppfatning – tolkes og behandles etter forfatningsrettslige og forvaltningsrettslige regler. Rettighetshaverne er etter disse beskyttet mot vilkårlige eller urimelige inngrep, mens det i stor utstrekning vil være adgang til å gjennomføre generelt virkende reguleringstiltak». Se også Fleischer (1983) s. 148-149 som i tilknytning til *uegentlig tilbakevirkning* påpeker betydningen av «rettighetshavernes situasjon, og spesielt de betydelige investeringer de har gjennomført på basis av de opprinnelige konsesjonsvilkår, lovregler og avtalebestemmelser.»

oljeselskapene ville drive petroleumsutvinning på norsk sokkel.⁵¹³ Det kan derfor tenkes – i alle fall i ekstreme tilfelle – at elektrifisering av eksisterende innretninger anses som en så inngripende regulering at det vil fortjene karakteristikken «sterkt urimelig» – og dermed være grunnlovsstridig. Ut over dette må det antas at en *regulering* som stiller strengere klima- og miljøkrav i form av økt bruk av kraft fra land for eksisterende innretninger ikke er i strid med normen som skal oppstilles etter Grl. § 97.

Konklusjonen blir etter dette at rettighetshaverne nyter et begrenset grunnlovsvern mot ny lovgivning om elektrifisering av eksisterende felt. Grl. § 97 gir som utgangspunkt ikke rettighetshaverne rett til å drive sin virksomhet i fred.⁵¹⁴ Dette betyr at lovgivning gir større adgang til å kreve elektrifisering av eksisterende felt enn forvaltningsrettslige omgjøringsregler.⁵¹⁵

7.7 Oppsummering

Redegjørelsen ovenfor har vist at nye elektrifiseringsvilkår som rettes mot pågående virksomhet på eksisterende felt vil anses som en omgjøring som griper inn i rettsposisjonen etablert i og med PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 første ledd. Utgangspunktet er at PUD-godkjennelsen ikke kan omgjøres, og at unntak fra dette krever særskilt begrunnelse. Den ulovfestede omgjøringsregelen, som det henvises til i fvl. § 35 siste ledd, vil i alminnelighet ikke gi omgjøringskompetanse til å pålegge kostnadskrevende elektrifisering av eksisterende innretninger. Myndighetene har kun kompetanse til å omgjøre dersom det foreligger særdeles tungtveiende grunner. Avgjørelsen vil bero på en avveining. Hensynet til myndighetens behov for styring av petroleumsvirksomheten, blant annet for å ivareta klimahensyn, vil normalt ikke veie opp for rettighetshavernes behov for forutberegnelighet og innrettelse (beskyttelse av foretatte investeringer).

⁵¹³ Jf. Rt. 1985 s. 1355 på side 1373. Grunnlovsmessighetsspørsmålet ble imidlertid ikke satt på spissen i denne saken.

⁵¹⁴ Se Smith (2012) s. 489-491, som direkte peker på «innføring av strengere krav til igangværende virksomhet (for eksempel av hensyn til miljøet)».

⁵¹⁵ Sml. generelle betraktninger om dette i Eckhoff/Smith (2010) s. 467-469 og s. 334.

Dette utgangspunktet må i særskilte tilfelle modifieres. Vi har trukket frem *fremtidig områdeelektrifisering* som et viktig argument for at myndighetenes styringsbehov etter omstendighetene går foran rettighetshavernes behov for innrettelse. Det kan dreie seg om eksisterende felt som ligger i nærheten av en ny distribusjonsplattform og kan koble seg til denne.

Dersom myndighetene setter forbehold om nye eller endrede elektrifiseringsvilkår ved PUD-godkjenningen kan utgangspunktet også modifieres. Det må likevel stilles krav til forbeholdet utforming for at det tillegges betydelig vekt. Forbeholdet må fremstå legitimt og velbegrunnet i den foreliggende sak, typisk fordi det foreligger usikre forhold knyttet til kraftnettet på land. I slike tilfeller fremstår PUD-godkjenningen som *noe midlertidig*, slik at økt elektrifisering (som helelektrifisering) etter omstendigheten kan pålegges gjennomført etter at PUD ble godkjent.

8 Frafall av krav om elektrifisering

8.1 Problemstillingen

I kapittel 7 behandlet vi omgjøring av PUD-godkjennelsen ved å kreve elektrifisering av eksisterende innretninger i driftsfasen. Omgjøring kan også bli aktuelt dersom elektrifiseringsvilkår frafalles etter at PUD er godkjent. En grunn til dette kan være at kraftnettet på land gjør elektrifisering lite gunstig (umulig). En annen grunn kan være at utbyggingskostnadene blir vesentlig dyrere som følge av elektrifisering – og at dette fører til at spørsmålet vurderes på nytt. Endelig kan en ny regjering som er mot elektrifisering frafalle elektrifiseringsvilkår etter valg. Frafall av elektrifiseringsvilkår i løpet av *utbyggingsfasen* kan tenkes i slike situasjoner. Spørsmålet her er i hvilken grad departementet har adgang til å dispensere fra elektrifiseringsvilkår *til fordel for* rettighetshaverne etter at PUD ble godkjent.⁵¹⁶

Denne vurderingen er todelt. Det ene spørsmålet er om departementet (Regjeringen) er forpliktet til å ta hensyn til og fatte vedtak i tråd med Stortingets føringer.⁵¹⁷ Konkret gjelder dette den situasjon at Stortingets samtykke til PUD-godkjennelsen innskrenker dispensasjonsadgangen knyttet til elektrifisering av sokkelen. Dette er et spørsmål om betydningen av Stortingets instruks (intern virkning) ved plenarvedtak. Det andre spørsmålet gjelder hvilke virkninger det har for et dispensasjonsvedtak

⁵¹⁶ Frafall av elektrifiseringsvilkår vil innebære en endring som går ut på at gassturbiner skal benyttes i stedet for elektrifisering. Dette må anses som en «vesentlig endring», som krever departementets godkjenning etter petrl. § 4-2 siste ledd. Omgjøringsadgangen er likevel begrenset av fv. § 35 første ledd bokstav a, dersom omgjøring er til skade for noen vedtaket «direkte tilgodeser». Et særskilt spørsmål er om fv. § 35 første ledd gjør inngrep i omgjøringskompetansen ettersom frafall av elektrifiseringsvilkår til fordel for bruk av gassturbiner, vil være skadelig for klima og miljø. Backer (2012) s. 333 omtaler dette som et spørsmål om bestemmelsen i fv. § 35 første ledd bokstav a gir «et vern mot omgjøring til skade for miljøet». Dette må besvares benektende, slik også Backer gjør. Særlig forarbeidene til fv. § 35 første ledd bokstav a går forholdsvis langt i å snevre inn beskyttede interesser, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 97.

⁵¹⁷ Se ovenfor i punkt 2.2.3 om når Stortinget trekkes inn i behandlingen av PUD.

dersom departementet frafaller elektrifiseringsvilkår i strid med Stortingets føringer. Dette er et spørsmål om vedtakets gyldighet (ekstern virkning). Det første spørsmålet gjelder utelukkende forholdet mellom Regjeringen ved departementet og Stortinget. Det andre spørsmålet ses fra rettighetshavernes ståsted. Drøftelsen nedenfor bygger på dette skillet.⁵¹⁸

8.2 Stortingets plenarvedtak som skranke for dispensasjonsadgangen

Spørsmålet her er hvilken betydning det har for departementets dispensasjonsadgang at Stortinget ved plenarvedtak har gitt sitt samtykke til den opprinnelige PUD-godkjennelsen etter petrl. § 4-2 første ledd. Problemstillingen er om Stortingets involvering innskrenker departementets adgang til å frafalle elektrifiseringsvilkår og tillate utbygging med økt bruk av gassturbiner.

I petrl. § 1-2 første ledd slås fast at ressursforvaltningen «foretås av Kongen i samsvar med bestemmelsene i denne lov og vedtak fattet av Stortinget». Dette må i utgangspunktet bety at instruksjer gitt av Stortinget ikke kan fravikes av Regjeringen eller departementet uten samtykke fra Stortinget.⁵¹⁹ Skal ressursforvaltningen foretas *i samsvar* med vedtak fattet av Stortinget, må dette forstås slik at sentrale forutsetninger til grunn for Stortingets samtykke legger føringer på departements skjønnsmyndighet.⁵²⁰

Synspunktet synes også å være i samsvar med juridisk teori. Selvig behandler spørsmålet om hvilke virkninger det har for myndighetene

⁵¹⁸ Det er nylig reist spørsmål om myndighetenes behandling av Aasta Hansteen-feltet har gått for langt uten at Stortinget har gitt sin tilslutning til utbyggingen, <http://www.tu.no/olje-gass/2013/02/03/-mulig-lovbrudd-i-aasta-hansteen-behandlingen>. Det blir her hevdet at utbyggingsplanen i realiteten allerede er godkjent flere måneder før Stortinget skal behandle PUD. Dette viser at situasjoner hvor det kan oppstå spenning mellom Stortinget og Regjeringen/departementet ikke er helt upraktisk.

⁵¹⁹ Det kan også vises til konstitusjonelle normer: Bevilgningsmyndigheten, som tilligger Stortinget, kommer inn i bildet dersom Petoro er rettighetshaver. Stortingets rolle på petroleumssektoren følger også av en langvarig statspraksis, og petrl. § 1-2 første ledd må anses som et utslag av denne statspraksisen på dette punkt.

⁵²⁰ Se *Petroleumsloven* (2009) s. 36-37 om Stortingets rolle i petroleumssektoren.

(departementet) at PUD er godkjent på bakgrunn av Stortingets samtykke, og viser til den veletablerte statspraksis som går ut på at

«større utbyggingssaker [vil] bli forelagt Stortinget før godkjenning av utbyggingssaken gis. Hovedsynspunktet skulle dermed bli at departementet ikke kan søke gjennomført ordninger for transport og utnyttelse som bryter vesentlig med forutsetninger for Stortingets standpunkt, uten at saken på nytt forelegges Stortinget.»⁵²¹

Om frafall av elektrifiseringsforpliktelser *bryter vesentlig med forutsetninger* for Stortingets standpunkt, må i utgangspunktet bero på en tolkning av plenarvedtaket. De tilgjengelige tolkningsdataene er vedtakets ordlyd, debattene i Stortinget og komiteens innstilling. Dersom en samlet vurdering tilsier at elektrifisering var en sentral forutsetning for vedtaket, kan ikke departementet godkjenne utbyggingsløsninger i strid med denne forutsetningen.⁵²²

Det endelige stortingsvedtak gir liten veiledning for tolkningen, og lyder gjerne slik: «Stortinget samtykker i at Olje- og energidepartementet godkjenner plan for utbygging og drift av [det aktuelle feltet].»⁵²³ Elektrifiseringsvilkårene fremstår gjennomgående som et tydelig faktisk premiss som har vært en del av Stortingets beslutningsgrunnlag.

Et eksempel på Stortingets forutsetninger fremkommer av Olje- og energikomiteens merknader i innstillingen til grunn for Gjøa, Vega og Vega Sør:

«Komiteen har videre merket seg at kraftbehovet til plattformen i hovedsak er tenkt dekket gjennom kraftkabel til land.

⁵²¹ Jf. Selvig (1995) s. 359.

⁵²² Eivind Smith har imidlertid debattert i hvilken grad Stortingets instruks kan anses som bindende for Regjeringen, se nærmere i Eckhoff/Smith (2010) s. 160-164. Hans problematisering synes ikke relevant for vår drøftelse og konklusjon ettersom petrol. § 1-2 med tydelighet fremhever at Regjeringen og departementet skal utøve sin kompetanse i tråd med *vedtak* fattet av Stortinget. For øvrig er den gjeldende læren at Stortingets instruks (anmodningsvedtak) binder Regjeringen.

⁵²³ Se Stortingstidende (2008-2009) s. 4019.

[...]

Komiteen har videre merket seg produksjonsutstyret på plattformen, med unntak av en gasskompressor for gasseksport, er planlagt dekket med strøm fra land. Kraftkabelen fra land vil ha en kapasitet på 42 MW. Sammenlignet med en løsning der all kraft blir produsert på plattformen, fører løsningen med kraft fra land til årlige reduksjoner i CO₂- og NOx-utslipp tilsvarende 50 000-110 000 tonn CO₂ og 50-100 tonn NOx. Komiteen er fornøyd med dette.»⁵²⁴

Komiteens merknader må forstås slik at kraft fra land er en sentral forutsetning for komiteens anbefaling og tilslutning til at Stortinget samtykker til senere godkjenning av utbyggingsplanen. De innledende ordene hvor kraft fra land er blitt *lagt merke til* av komiteen, samt de avsluttende ordene om at komiteen «er fornøyd» med kraftløsningen levner liten tvil på dette punkt.

Kraft fra land er også et tema som gjerne debatteres før votering.⁵²⁵ Debatten vil også bidra til å avklare hva som ligger til grunn som en sentral forutsetning for Stortingets samtykke.

Konklusjonen blir etter dette at når elektrifiseringsvilkår er en forutsetning for Stortingets samtykke til at Regjeringen og Olje- og energidepartementet godkjenner PUD, kan frafall av elektrifiseringsvilkår ikke skje uten at Stortinget forelegges saken til fornyet behandling.

Denne konklusjonen gjelder imidlertid kun forholdet mellom Stortinget og Regjeringen (v/Olje- og energidepartementet), såkalt intern virkning.⁵²⁶

⁵²⁴ Jf. Innst. S nr. 278 (2006-2007) s. 2 og 3.

⁵²⁵ Se saksfremlegget i Stortinget for Gjøa, Vega og Vega sør: «For det andre legges det her opp til kraft fra land – elektrifisering. Dette er et svært viktig klimatiltak for en sektor som står for en fjerdedel av våre samlede utslipp. I forhold til en tradisjonell løsning vil dette bety reduserte utslipp på opp mot 110 000 tonn i året, og det er mye.», se Stortingstidende (2006-2007) s. 3699. I den videre debatten ble kraft fra land trukket frem gjentatte ganger av ulike representanter. Se også Innst. 305 S og 306 S (2012-2013) for bemerkninger knyttet til utbyggingene av henholdsvis Ivar Aasen og Gina Krog.

⁵²⁶ Brudd på stortingsvedtak (instrukser) kan naturlig nok tenkes å resultere i parlamentarisk ansvar, se GrL § 15, jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 175.

8.3 Kan dispensasjon i strid med Stortingets forutsetning medføre ugyldighet til ugunst for rettighetshaverne?

Den etterfølgende problemstillingen er om vedtak i strid med Stortingets instruks kan få ugyldighetsfølger til skade for tredjeparter (rettighetshaverne), såkalt ekstern virkning.⁵²⁷ Situasjonen vil typisk være at dispensasjonsvedtaket blir gitt i tiden etter at PUD er godkjent, likevel slik at feltutbyggingen ikke har tatt til. Til tross for at Regjeringen (v/departementet) skulle handle i strid med Stortingets instruks og forutsetninger, er det ikke gitt at dette får tredjepartsvirkninger.⁵²⁸

Hovedregelen er at brudd på instruks ikke berører gyldigheten av et vedtak overfor private parter, noe som også gjelder om instruksene skulle være gitt av Stortinget.⁵²⁹ Begrunnelsen for dette er at instruksreglene ivaretar styringshensyn innad i forvaltningen. For å sikre kontroll med forvaltningen er det i utgangspunktet ikke nødvendig at vedtak i strid med instruks kjennes ugyldige.⁵³⁰

Spørsmålet blir etter dette om den særskilte praksis med godkjenning av PUD – hvor departementet forbereder en proposisjon til Stortinget som etter komitebehandling fatter vedtak om at «Stortinget samtykker» til slik godkjenning – utgjør et unntak fra hovedregelen slik at ugyldighet til ugunst for rettighetshaverne kan bli resultatet.

I Rt. 1952 s. 554 (Lektortitteldommen) ble et departementsvedtak om lærertitler kjent ugyldig begrunnet i at det stred mot et stortingsvedtak. Dommen illustrerer et eksempel på at ugyldighet kan forekomme, men den kan likevel ikke anses som noe prejudikat for når slikt instruksbrudd

⁵²⁷ Bestemmelsen i fvl. § 35 tredje ledd bør i denne sammenheng påpekes. Etter fvl. § 35 tredje ledd vil overordnet forvaltningsorgan – Kongen i statsråd – kunne omgjøre dispensasjonsvedtaket innen nærmere angitte frister. Skulle Stortinget motsette seg dette, kan Kongen i statsråd «rette opp feilen» innen denne fristen. Vår drøftelse ligger imidlertid utenfor denne særregelen.

⁵²⁸ Stavang (1982) s. 541 omtaler dette som situasjonen der «Regjeringa har gjort eit vedtak i strid med instruks frå Stortinget, og på ein slik måte at det kjem tredjemann til gode».

⁵²⁹ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 175.

⁵³⁰ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 175.

kan få ugyldighetsvirkninger; spørsmålet ble ikke drøftet prinsipielt. Det kan derfor ikke trekkes generelle slutninger fra dommen.⁵³¹

Flere argumenter kan anføres for at et vedtak som gir dispensasjon fra elektrifiseringsvilkår og tillater utbygging med gassturbiner, i strid med Stortingets forutsetninger om elektrifisering, etter omstendighetene er ugyldig. Der en instruks har dannet grunnlag for fast praksis, kan det være grunn til å statuere ugyldighet overfor den private part dersom praksis blir fraveket.⁵³² Som følge av stortingsvedtaket fra 1996, utgjør mulighetene for elektrifisering en sentral vurdering ved nye utbygginger.⁵³³ Selv om det ikke foreligger en enkeltstående instruks fra Stortinget om at petroleumfelt under visse forutsetninger skal elektrifiseres, er det langvarig praksis for at elektrifisering blir vurdert nokså inngående i Stortinget, og det fremtrer som en forutsetning for Stortingets samtykke i flere saker. Isolert sett taler dette for at vedtak i strid med Stortingets vedtak kan kjennes ugyldige.

Et annet argument som trekkes frem mot at instruksbrudd skal medføre ugyldighet, er at plenarvedtak sjelden er godt kjent, slik at disse ikke bør tillegges rettsvirkning utad.⁵³⁴ I alminnelige saker ville det være urimelig om private parter kan risikere at vedtak og dispensasjonsvedtak i ettertid kjennes ugyldig som følge av brudd på Stortingets instruks. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende i like stor grad når man ser hvordan PUD-godkjennelser kommer i stand.⁵³⁵ Det er klart at rettighetshaverne er kjent med at Stortinget, ved større utbygginger, skal gi sitt syn på saken før godkjenning finner sted. Dette taler mot å beskytte rettighetshaverne mot ekstern virkning (ugyldighet) dersom OED handler i strid med klare forutsetninger til grunn for Stortingets samtykke. Stortingets klare føringer, som rettighetshaverne er kjent med, etablerer normalt ikke berettigede forventninger om at departementet, uten Stortingets samtykke, skal kunne dispensere fra elektrifiseringskrav.

⁵³¹ Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 175. Se også Stavang (1982) s. 552, som blant annet påpeker sviktende saksbehandling som en sentral grunn for ugyldighet i den saken.

⁵³² Jf. Eckhoff/Smith (2010) s. 175.

⁵³³ Se punkt 1.2 om Stortingets elektrifiseringsvedtak.

⁵³⁴ Se Stavang (1982) s. 553 og Eckhoff/Smith (2010) s. 175.

⁵³⁵ Denne prosessen er nærmere beskrevet ovenfor i punkt 2.2.3 og 3.3.

Mot disse synspunkter er selvsagt rettighetshavernes forventninger om at departementet opptrer korrekt, og at de kan ha innrettet seg i tråd med dispensasjonsvedtaket. Vår drøftelse relaterer seg imidlertid til tiden i *planleggings-* og *utbyggingsfasen*, og innrettelsehensynet gjør seg dermed ikke gjeldende med samme styrke. Dette momentet kan imidlertid føre til at det er nødvendig med en konkret vurdering for å ta endelig standpunkt til gyldighetsvurderingen.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at det kan være aktuelt å konstatere ugyldighet for vedtak som frafaller elektrifiseringsvilkår dersom dette bryter med klare forutsetninger til grunn for Stortingets samtykke. Krav om Stortingets samtykke, som er kjent for utbyggerne, taler for at oljeselskapene ikke kan ha forventninger om at elektrifisering frafalles uten at Stortinget får forelagt saken til fornyet vurdering.

8.4 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at Stortinget har stor innvirkning på petroleumsforvaltningen, jf. petrl. § 1-2 første ledd, og at Regjeringen og Olje- og energidepartementet er bundet av de instruksjer Stortinget gir. Elektrifisering fremtrer gjennomgående som en sentral forutsetning som ligger til grunn for flere stortingsvedtak som samtykker til feltutbygging. Ettersom Stortingets samtykke følger av langvarig, statsrettslig tradisjon, og rettighetshaverne er vel kjent med at Stortinget tar stilling til utbyggingsplanen, vil vedtak om frafall av elektrifiseringsvilkår, etter at PUD er godkjent, kunne være ugyldig til tross for at dette er til ugunst for rettighetshavergruppen.

9 Avslutning

Avhandlingen har vist at bruk av elektrifiseringsvilkår ved PUD-godkjennelsen etter petrl. §§ 4-2 første ledd jf. 10-18 fjerde ledd er den sentrale reguleringshjemmel for å nå målet om økt bruk av kraft fra land i norsk petroleumsvirksomhet.

Elektrifiseringsvilkårene vi har studert er utformet på forskjellig vis. De bygger på operatørens innsendte plan og det er nødvendig å undersøke myndighetsdokumenter utarbeidet i sammenheng med godkjennelsen av planen for å bringe innholdet i elektrifiseringspliktene på det rene. Vilrårenes utforming har reist et viktig prinsipielt spørsmål om myndighetenes adgang til regulering av fremtidig virksomhet ved bruk av betingede vilkår. Etter vårt syn må dette tillates i stor utstrekning såfremt betingelsen er tilstrekkelig spesifisert.

Vi har vist hvordan elektrifiseringsvilkårene er underlagt krav til saklighet og forholdsmessighet. I forholdsmessighetsvurderingene – og i avhandlingen for øvrig – har kostnadene ved elektrifisering gjennomgående vært sentralt. Tiltakskostnadsbegrepet har vært trukket frem som et utgangspunkt i forholdsmessighetsvurderingen. Tiltakskostnaden gir et godt uttrykk for det som må stå sentralt i en slik vurdering, den pris som må investeres for å redusere utslipp av CO2 sammenlignet med alternativet, som er bruk av gassturbiner – i lys av avgifts- og kvotesystemet.

En lite oppsiktsvekkende konklusjon er at det er stor forskjell på elektrifiseringsvilkår som knyttes til PUD-godkjennelsen for nye utbygginger sammenlignet med krav om elektrifisering av eksisterende felt. Offentlige hensyn – som reduksjon av klimagassutslipp – må i stor grad ivaretas ved PUD-godkjennelsen. Vi har gått langt i å antyde at som følge av de berettigede forventninger PUD-godkjennelsen skaper, er krav om elektrifisering av eksisterende felt normalt ikke tillatt selv om kravet er begrunnet i målet om nasjonale utslippskutt. Unntak kan tenkes der reguleringsbehovet er sterkt, for eksempel for å realisere en større områdeelektrifisering. Unntak kan videre tenkes der forbehold om elektri-

fisering er tatt ved PUD-godkjennelsen. Forbeholdet må i så fall være egnet til å redusere vekten av innrettelsehensynet.

Elektrifiseringsvilkårene er typisk utformet på bakgrunn av en anstrengt kraftsituasjon på land. Vi har vist at samspill mellom ulike konsesjonsmyndigheter er av sentral betydning for å nå målet om økt bruk av kraft fra land. Det er særlig samarbeidet mellom OED og NVE på myndighetssiden – og mellom dem og rettighetshaverne – som er nødvendig for at utbyggingsløsninger basert på kraft fra land skal realiseres. Et rettslig utslag av dette samspillet er at NVEs vurderingstema ved behandling av anleggskonsesjonssøknad etter enl. § 3-1 for forbruksanleggene som skal forsyne petroleumsfeltet er snevret inn; NVE skal ikke vurdere behovet for forbindelsen ettersom OED (med Stortingets samtykke) har tatt standpunkt til at feltet skal elektrifiseres. Dette er for å hindre at det oppstår motstrid mellom PUD-godkjennelsen og anleggskonsesjonsvedtaket.

«B-kunde»-vilkårene vi har behandlet viser tydelig hvordan myndighetene søker etter kompromissløsninger i kraftkrevende situasjoner. Uten slike vilkår er det mye som tyder på at netteier ville fått utsatt tilkynningsplikt for forbruk. Vilkårene kan gjøre bykset i kraftforbruk, som elektrifisering av petroleumsfelt medfører, mer håndterlig for Statnett som netteier og systemansvarlig.

Elektrifiseringsvilkår til utslippstillatelsen etter forurensningsloven har vært trukket frem som mulig hjemmel for krav om elektrifisering. Våre vurderinger har imidlertid vist at adgangen til å sette elektrifiseringsvilkår til utslippstillatelsen etter forurensningsloven er svært begrenset. Vi har også konkludert med at når PUD-godkjennelsen først er gitt – og utslipp fra virksomheten er akseptert fra øverste hold i forvaltningen – vil nektelse av utslippstillatelse, i strid med Regjeringens og Stortingets forutsetninger, være ugyldig.

Vi har påpekt at konsesjonsbestemmelsen i havenergiloven § 3-2 kanskje har fått et bredere nedslagsfelt enn det som var intensjonen; kabler for overføring av elektrisk kraft mellom petroleumsinnretninger vil være konsesjonspliktige nettanlegg. Slik konsesjon gis ikke etter dagens praksis. Vårt forslag til løsning her er at Kongen bruker kompe-

tansen som følger av havenl. § 1-2 sjette ledd til å unnta denne typen nettanlegg fra konsesjonsplikten.

Bruk av elektrifiseringsvilkår som styringsmiddel ved hver enkelt utbygging har den fordel at myndighetene kan vurdere hver nye utbygging for seg, og foreta en konkret vurdering av hensiktsmessigheten av elektrifisering. Samtidig er dette en skilpaddes ferd mot målet om at petroleumindustrien skal drives med fornybar kraft – hittil levert fra land. En visjon for fremtiden, som reiser interessante rettslige spørsmål, er mulighetene for et sentralnett til havs. Tanken her er at havenergiloven vil legge til rette for fornybar energiproduksjon til havs – i form av områder som legges opp til å bli havvindparker. Petroleumsfeltene kan være en potensiell avtaker av slik kraft. Dersom myndighetene skal styre klarere i retning mot fullskala elektrifisering av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, er det naturlig at dette reguleres ved lov. Hvordan forholdet vil være mellom havenergiloven og petroleumsløven i fremtiden er imidlertid et åpent spørsmål. Vår oppgave har handlet om kraft fra *land* til norsk sokkel. Det blir spennende å se hvordan utviklingen av havenergilovens visjon er; en naturlig forlengelse av vår problemstilling kan dermed være «kraft fra norsk sokkel til norsk sokkel».

Kildeliste

Litteratur

- Arnesen (2011) Arnesen, Finn. «The EEA Agreement and the activities off-shore». I: *Simply 2010: Scandinavian Institute of Maritime Law yearbook* s. 17-26. Oslo, 2011.
- Arnesen (1996) Arnesen, Finn. *Statlig styring og EØS-rettslige skranker*. Oslo, 1996.
- Arnesen (1994) Arnesen, Finn. *Regulerer EØS-avtalen den norske stats utnyttelse av petroleumsforekomster? I: Tidsskrift for rettsvitenskap* 1994 s 424. (Sisert fra Lovdata).
- Arnesen/Stenvik (2009) Arnesen, Finn og Are Stenvik. *Internasjonalisering og juridisk metode: særlig om EØS-rettens betydning i norsk rett*. Oslo, 2009.
- Aulstad (2005) Aulstad, Johan Greger. *Kommunale utbyggingsavtaler*. Bergen, 2005.
- Aulstad (2004) Aulstad, Johan Greger. *Saksbehandling og omgjøring av avtaler som er enkeltvedtak*. I: *Jussens Venner* 2004, s. 74-129. (Sisert fra Lovdata).
- Aulstad (2002) Aulstad, Johan Greger. *Forholdet mellom legalitetsprinsippet og prinsippet om avtalefrihet*. I: *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2002, s. 229 – 265. (Sisert fra Lovdata).
- Backer (2012) Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 5. utg. Oslo, 2012.
- Backer (1991) Backer, Inge Lorange. *Er det fri adgang til å omgjøre utslippstillatelser etter ti år? I: Lov og Rett* 1991 s 625. (Sisert fra Lovdata).
- Backer (1986) Backer, Inge Lorange. *Naturvern og naturinngrep: forvaltningsrettslige styringsmidler*. Oslo, 1986.

- Bernt (2008) Bernt, Jan Fridthjof. *Kommentar til forvaltningsloven. I: Norsk lovkommentar nettversjon. Noten er sist hovedrevidert i 2008. [Sisert 5. mai 2013].*
- Bernt (1984) Bernt, Jan Fridthjof. *Forvaltningsrett underveis – om systematikk, begrepsdannelse og framstillingsform. I: Tidsskrift for rettsvitenskap. 1984, s. 132. (Sisert fra Lovdata).*
- Bernt (1977) Bernt, Jan Fridthjof. *Forbehold ved forvaltningsvedtak – Bruk av vilkår ved offentlig myndighetsutøving som påvirkningsmiddel. I: Institutt for offentlig retts skriftserie; nr. 7/1977, s. 1-92. (Sisert fra Lovdata).*
- Bernt/Rasmussen (2010) Frihagen, Arvid, Ørnulf Rasmussen og Jan Fridthjof. *Frihagens forvaltningsrett: Bind 1. 2. utg. Bergen, 2010.*
- Bjørnebye (2010) Bjørnebye, Henrik. *Investing in EU energy security: exploring the regulatory approach to tomorrow's electricity production. Alphen an den Rijn, 2010.*
- Boe (2010) Boe, Erik. *Innføring i juss: juridisk tenkning og rettskildelære. 3. utg. Oslo, 2010.*
- Boe (1993) Boe, Erik. *Innføring i juss. Bind 2: Statsrett og forvaltningsrett. Oslo, 1993.*
- Brækhus (1975) Brækhus, Sjur. *Rettslig vurdering av hittil meddelte tillatelser til utvinning av petroleum på den norske del av kontinentalsokkelen : særlig om den norske stats adgang til å foreta en tilbakevirkende regulering av vilkårene for tillatelsen. Oslo, mars 1975.*
- Bugge (2011) Bugge, Hans Chr. *Lærebok i miljøforvaltningsrett. 3. utg. Oslo, 2011.*
- Bugge (2008) Bugge, Hans Chr. *Kommentar til forurensningsloven. I: Norsk lovkommentar nettversjon. Hovedrevidert i 2008. [Sisert 15. mai 2013].*
- Bull (2013) Bull, Henrik. *Kommentar til EØS-loven. I: Norsk lovkommentar nettversjon. Noten er sist hovedrevidert 8. mars 2013. [Sisert 3. mai 2013].*

- Castberg (1955) Castberg, Frede. *Innledning til forvaltningsretten*. 3. utg. Oslo, 1955.
- Dahl (2011) Dahl, Gunnar Frogner. *Kommentar til havenergiloven*. I: Norsk lovkommentar nettversjon. Noter er ny 8. juni 2011. [Sitert 2. mai 2013].
- Eide/Stavang (2008) Eide, Erling, og Endre Stavang. *Rettsøkonomi*. Oslo, 2008.
- Energiloven* (2011) *Energiloven med kommentarer*. Naas-Bibow, Jens ... [et al.]. 2. utg. Oslo, 2011.
- EuroRett nr. 7 2001 Busch, Henriette Lund. *Statsstøtte*. EuroRett nr. 7 2001. (Sitert fra Lovdata).
- EØS-rett* (2011) *EØS-rett*. Sejersted, Fredrik ... [et al.]. 3. utg. Oslo, 2011.
- Eckhoff/Smith (2010) Eckhoff, Torstein, og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 9. utg. Oslo, 2010.
- Fauchald (2007) Fauchald, Ole Kristian. *Forfatning og miljøvern – en analyse av grunnlovens § 110 b*. I: Tidsskrift for rettsvitenskap 2007 s. 1-83. (Sitert fra Lovdata).
- Fleischer (1983) Fleischer, Carl August. *Petroleumsrett*. Oslo, 1983.
- Frihagen (1991) Frihagen, Arvid. *Forvaltningsrett Bind I: Forvaltning og kompetanse*. Oslo, 1991.
- Frihagen (1979) Frihagen, Arvid. *Oljeutvinningskonsesjoner: samlet til bruk ved undervisning i oljerett spesialfag*. Bergen, 1979.
- Graver (2007) Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. utg. Oslo, 2007.
- Graver (1987) Graver, Hans Petter. *Samordning av forvaltningsvirksomhet*. I: Jussens Venner 1987 s 291-312. (Sitert fra Lovdata).
- Kaasen (1984) Kaasen, Knut. *Statsdeltagelsesavtalen i norsk petroleumsvirksomhet: Kontraktsrettslig form, konsesjonsrettslig innhold - eller omvendt?* I: Tidsskrift for rettsvitenskap 1984 s 372. (Sitert fra Lovdata).

- Kommenterte høyesterettsavgjørelser i forvaltningsrett* (2008) Haagensen, Thorbjørn Riise, Jon Petter Rui, og Markus Hoel Lie. *Kommenterte høyesterettsavgjørelser i forvaltningsrett*. Bergen, 2008.
- Lervåg (2008) Lervåg, Jon Vegard. *Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd*. Oslo, 2008. (Marius nr. 363, Sjørettsfondet).
- Mestad (1986) Mestad, Ola. *Bruk og endring av konsesjonsvilkår*. Oslo, 1986. (Marius nr. 121, Sjørettsfondet).
- Mørup (2005) Mørup, Søren H. *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*. København, 2005.
- Moltumyr Høgberg (2010) Høgberg, Benedikte Moltumyr. *Forbud mot tilbakevirkende lover*. Oslo, 2010.
- Petroleumsloven* (2009) *Petroleumsloven*, Hammer, Ulf ... [et al.]. Oslo, 2009.
- Ramm Bjerke (2013) Ramm Bjerke, Line. *Energiloven § 3-4: Nettilknytning og koordinering i kraftsektoren*. MarLus 422. UiO, 2013.
- Sandberg (2011) Sandberg, Eli. *Elektrifisering av sokkelen som klimatilak: når hensynet til kostnadseffektivitet blir satt til side*. Oslo, 2011. [Masteroppgave UiO 2011].
- Selvig (2001) Selvig, Erling. *Statens styring av petroleumsvirksomheten*. Oslo, 2001. (Nordisk institutt for sjørett).
- Selvig (1995) Selvig, Erling. *Petroleumsrett til studiebruk: Utdrag I*. Oslo, 1995. (Nordisk institutt for sjørett).
- Simensen (2008) Simensen, Rine Anette B. *Utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen*. Oslo, 2008. (Marius nr. 369, Sjørettsfondet).
- Smith (2012) Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 2. utg. Bergen, 2012.

- Stavang (1982) Stavang, Per. «Kva rett kan einskildmenn bygge på plenarvedtak i Stortinget?» I: *Lov og frihet: festskrift til Johs. Andenæs*, s. 541–553. Oslo, 1982. (Sitert fra Lovdata).
- Vassdrags- og energirett (2002) *Vassdrags- og energirett*. Falkanger, Thor og Haagensen, Kjell ... [et al]. Oslo, 2002.
- Woxholth (2011) Woxholth, Geir. *Forvaltningsloven: kommentarutgave*. Oslo, 2011.

Lover

Gjeldende lover

- Grunnloven (Grl.) Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.
- Særvavgiftsloven Lov 19. mai 1933 nr. 11 om særvavgifter.
- Forvaltningsloven (fvl.) Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Forurensningsloven (forurl.) Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.
- Energiloven (enl.) Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.
- Lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.
- EØS-loven Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.
- Petroleumsloven (petrl.) Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Territorialfarvanns- loven	Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.
Klimakvoteloven	Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser.
Plan- og bygningsloven (pbl.)	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.
Havenergiloven (havenl.)	Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs.

Opphevede lover

1985-loven	Lov 22. mars 1985 om petroleumsvirksomhet.
------------	--

Forskrifter og resolusjoner

Gjeldende forskrifter

Energilovforskriften	Forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.
Forskrift om særavgifter	Forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter.
Klimakvoteforskriften	Forskrift 23. desember 2004 nr. 1851 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser.
Forskrift 14. september 2007 nr. 1093 om endring i forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften).	
Petroleumsforskriften	Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet.

Kontrollforskriften Forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier.

Systemansvarsforskriften (FoS) Forskrift 7. mai 2002 nr. 448 om systemansvaret i kraftsystemet.

Kgl. res. 4. juni 2010 Ikraftsetting av lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

Forskrift 7. desember 2012 nr. 1159 om endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet.

Opphevede forskrifter

Forskrift 14. juni 1985 nr. 1158 til lov om petroleumsvirksomhet.

Delegasjonsvedtak

Delegasjonsvedtak 7. desember 2012. Delegasjonsvedtak 7. desember 2012: Delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat, Olje- og energidepartementet. [FOR-2012-12-07-1156].

Enkeltvedtak og tilknyttede dokumenter

Klifs vedtak 4. april 2008 Tillatelse til kvotepliktige utslipp av klimagasser for Statoil Petroleum AS, Statfjordfeltet.

OEDs vedtak 25. juni 2009. Godkjenning av plan for utbygging og drift av Goliat. Olje- og energidepartementet, 25. juni 2009.

NVEs vedtak 30. juni 2010 ENI Norge: Elektrifisering av Goliatfeltet. NVE, 30. juni 2010.

NVEs innstilling 31. januar 2011 Statoil ASA – Kabelforbindelser til Troll A-plattformen i Nordsjøen med tilhørende elektriske anlegg. NVE, 31. januar 2011.

OEDs vedtak 13. september 2011 Statoil ASA – Konesjon for elektriske anlegg til Troll A-plattformen i Nordsjøen. Olje- og energidepartementet, 13. september 2011.

OEDs avslagsvedtak 13. september 2011	Statnett SF – Avslag på søknad om tidsbegrenset dispensasjon for plikt til tilknytning av forbruk for Troll A-plattformen til kraftnettet i Hordaland. Olje- og energidepartementet, 13. september 2011..
OEDs vedtak 29. juni 2012	Godkjenning av plan for utbygging og drift av Edvard Grieg-feltet. Olje- og energidepartementet, 29. juni 2012.
NVEs vedtak 3. september 2012	Total E&P Norge AS – Kabelforbindelse til Martin Linge-feltet i Nordsjøen fra Kollsnes. NVE, 3. september 2011.
OEDs vedtak 5. november 2012	Godkjenning av plan for utbygging og drift av Martin Linge-feltet. Olje- og energidepartementet, 5. november 2012.

Forarbeider og stortingsdokumenter

Forarbeider til lover og øvrige stortingsdokumenter

Forvaltningskomiteen	Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (NUT-1958-3).
Ot.prp. nr. 3 (1976-77)	Ot.prp. nr. 3 (1976-77) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)
NOU 1979:43	NOU 1979:43 Petroleumslov med forskrifter.
Ot.prp. nr. 11 (1979-80)	Ot.prp. nr. 11 (1979-80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)
Ot.prp. nr. 72 (1982-83)	Ot.prp. nr. 72 (1982-83) Lov om petroleumsvirksomhet.
Innst. O. nr. 33 (1984-85)	Innst. O. nr. 33 (1984-85) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp. nr. 43 (1989-90)	Ot.prp. nr. 43 (1989-90) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m.

Ot.prp. nr. 79 (1991-92)	Ot.prp. nr. 79 (1991-92). Om lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), mv.
NOU 1995:4	NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken.
St.meld. nr. 41 (1994-95)	St.meld. nr. 41 (1994-95) Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOx).
Innst. S. nr. 114 (1995-96)	Innst. S. nr. 114 (1995-96) Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOx).
Stortingstidende (1995-96)	Forhandlinger i Stortinget nr. 164 (1995-96) Sak nr. 2. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOx).
Ot.prp. nr. 43 (1995-96)	Ot.prp. nr. 43 (1995-96) Om lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp. nr. 56 (2000-2001)	Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)
Ot.prp. nr. 35 (2002-2003)	Ot.prp. nr. 35 (2002-2003) Om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.
Ot.prp. nr. 13 (2004-2005)	Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).
St.meld. nr. 34 (2006-2007)	St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk.
Ot.prp. nr. 66 (2006-2007)	Ot.prp. nr. 66 (2006-2007) Om lov om endringer i klimakvoteloven m.m.
St.prp. nr. 64 (2006-2007)	St.prp. nr. 64 (2006-2007) Utbygging av Gjøa, Vega og Vega sør.
Stortingstidende (2006-2007)	Stortingstidende (2006-2007). 14. juni 2007. Sak nr. 31. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging av Gjøa, Vega og Vega sør. http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2006-2007/s070614.pdf [avlest 22. mai 2013]

Ot.prp. nr. 62 (2008-2009)	Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) Om lov om endringer i energiloven.
St.prp. nr. 64 (2008-2009)	St.prp. nr. 64 (2008-2009) Utbygging og drift av Goliatfeltet.
Stortingstidende (2008-2009)	Stortingstidende (2008-2009). 18. juni 2009. Sak nr. 18. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Goliat-feltet. http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2008-2009/s090618.pdf [avlest 6. mai 2013]
Ot.prp. nr. 107 (2008-2009)	Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
Prop. 8 L (2009-2010)	Prop. 8 L (2009-2010) Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
Innst. 176 L (2009-2010)	Innst. 176 L (2009-2010) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
Meld. St. 28 (2010-2011)	Meld. St. 28 (2010-2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten.
Prop. 102 L (2010-2011)	Prop. 102 L (2010-2011) Endringer i petroleumsloven.
Prop. 113 S (2010-2011)	Prop. 113 S (2010-2011) Utbygging og drift av Ekofisk sør og Eldfisk II.
Meld. St. 14 (2011-2012)	Meld. St. 14 (2011-2012) Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet.
Meld. St. 21 (2011-2012)	Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk.
Prop. 68 L (2011-2012)	Prop. 68 L (2011-2012) Endringer i klimavotelloven.
Prop. 85 S (2011-2012)	Prop. 85 S (2011-2012) Utbygging og drift av Martin Linge-feltet.
Prop. 88 S (2011-2012)	Prop. 88 S (2011-2012) Utbygging og drift av Edvard Grieg-feltet.

- NOU 2012:9 NOU 2012:9 Energiutredningen – verdiskaping, forsynings sikkerhet og miljø.
- Prop. 1 S (2012-2013) Prop. 1 S (2012-2013) Statsbudsjettet [Gul bok].
- Prop. 1 LS (2012-2013) Prop. 1 LS (2012-2013) Skatter, avgifter og toll 2013.
- Meld. St. 5 (2012-2013) Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU: Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk.
- Prop. 97 S (2012-2013) Prop. 97 S (2012-2013) Utbygging og drift av Aasta Hansteen-feltet og anlegg og drift av Polarled utviklingsprosjekt og Kristin gasseskjortprosjekt.
- Prop. 98 S (2012-2013) Prop. 98 S (2012-2013) Utbygging og drift av Ivar Aasen-feltet.
- Prop. 99 S (2012-2013) Prop. 99 S (2012-2013) Utbygging og drift av Gina Krog-feltet.
- Innst. 305 S (2012-2013) Inst. 305 S (2012-2013) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Ivar Aasen-feltet.
- Innst. 306 S (2012-2013) Inst. 306 S (2012-2013) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utbygging og drift av Gina Krog-feltet.

Midlertidig referat fra Stortingets møte tirsdag 21. mai 2013:

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130521/> [avlest 30. mai 2013].

Spørsmål fra representantene

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=55307> [avlest 3. mai 2013].

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=55075> [avlest 3. mai 2013].

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=55885> [avlest 5. mai 2013].

Forarbejder til forskrifter

- NVE (2006) Forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet. Høringsokument nr. 06-2006. NVE, juli 2006.
http://www.nve.no/Global/Energi/Systemansvar/Forskrift%20om%20systemansvaret/2006%20Fos_horingsdokument_endringer.pdf [avlest 3. juni 2013]
- NVE (2012) Forskrift om endring av forskrift 7. mai 2002 nr 448 om systemansvaret i kraftsystemet. Høringsdokument nr. 06-2012. Høringsokument 6-12. NVE, juni 2012.
http://webby.nve.no/publikasjoner/hoeringsdokument/2012/hoeringsdokument2012_06.pdf [avlest 3. juni 2013]

Sekundærlovgivning fra EU

Direktiver

- Konsesjonsdirektivet Europa-parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF av 30. mai 1994 om vilkårene for tildeling og bruk av tillatelser til å drive leting etter og utvinning av hydrokarboner. (EP/Rdir 94/22 EF).
- Eldirektiv II Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EP/Rdir 2003/54 EF).
- Kvotedirektivet Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EP/Rdir 2003/87 EF).
- Forsyningssikkerheds-direktivet Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/89/EF af 18. januar 2006 om foranstaltninger til fremme af elforsyningssikkerhed og infrastrukturinvesteringer (EP/Rdir 2005/89 EF).

Fornybardirektivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EP/Rdir 2009/28 EF).
Endringsdirektiv til Kvotedirektivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EP/Rdir 2009/29 EF).
Eldirektiv III	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EP/Rdir 2009/72 EF)
Industriutslippsdirektivet (IED-direktivet)	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (omarbejdning) (EP/Rdir 2010/75 EF).

Foreløpig udgave av EUs sikkerhetsdirektiv. Vedtatt i parlamentet tirsdag 21. mai 2013:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0200+0+DOC+XML+V0//DA&language=DA> [avlest 26. mai 2013]

EØS-notat

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2008/apr/fornybardirektiv-2.html?id=522812> [avlest 30. mai 2013].

Internasjonale traktater og konvensjoner med tilhørende protokoller

UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (De forente nasjoners havrettskonvensjon). Montego Bay, 10. desember 1982.
EØS-avtalen	Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto, 2. mai 1992.

FNs klimakonvensjon	United Nations Framework Convention on Climate Change (FNs rammekonvensjon om klimaendringer). New York, 9. mai 1992.
Kyoto-protokollen	Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Kyoto, 11. desember 1997.
Doha-tillegget	Doha amendment to the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Doha, 8. desember 2012.

Rettspraksis

Norges Høyesterett

Rt. 1915 s. 161	Hydro-dommen
Rt. 1931 s. 1127	
Rt. 1931 s. 1138	Vinmonopoldommen (plenum)
Rt. 1951 s. 19	Mortvedt-dommen
Rt. 1952 s. 554	Lektortitteldommen
Rt. 1957 s. 1190	
Rt. 1964 s. 256	Bensinstasjondommen
Rt. 1976 s. 1376	
Rt. 1979 s. 994	Storvik og Karlsen
Rt. 1981 s. 745	Isenedommen
Rt. 1985 s. 1355	Produksjonsavgiftsterminsaken
Rt. 1996 s. 1415	Borthen
Rt. 2000 s. 1056	Gausi
Rt. 2000 s. 1811	Finanger I (plenum)
Rt. 2003 s. 764	Løvenskiold
Rt. 2007 s. 257	Trallfa-dommen

Rt. 2008 s. 1110	Hafslund Nett AS (IKEA-dommen)
Rt. 2008 s. 1263	Rettsferie
Rt. 2009 s. 839	PediceL
Rt. 2009 s. 851	
Rt. 2010 s. 143	Rederibeskatningsdommen (plenum)
Rt. 2012 s. 1985	Asylbarn I (plenum)
Rt. 2012 s. 2039	Asylbarn II (plenum)
Rt. 2013 s. 258	STX

EU-domstolen

Sak C-379/98	PreussenElektra AG mot Schleswag AG
Forente saker C-158/04 og C-159/04	Alfa Vita Vassilopoulos AE (C-158/04) og Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04) mot Elliniko Dimosio og Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon
Sak C-239/2007	Julius Sabatauskas m.fl.

Avisartikler og nettsider

<http://www.bp.com/extendedsectiongenericarticle.do?categoryId=9003524&contentId=7007324> [avlest 26.3.2013]

http://www.offshore.no/sak/37147_eu_spikrer_nye_offshore-regler [avlest 3.5.2013]

<http://www.hegnar.no/juss/article713776.ece> [avlest 4. mai 2013]

<http://www.nve.no/no/Energi/Kraftsystemet/Systemansvar/> [avlest 5. mai 2013]

<http://www.tu.no/energi/2009/02/25/bellonas-mange-feil> [avlest 5. mai 2013]

<http://www.eninorge.com/no/Feltutbygging/Goliat/Elektrifisering/> [avlest 10. mai 2013]

<http://www.tu.no/olje-gass/2013/04/07/borten-moe-godkjente-kontrakter-for-stortinget> [avlest 16. mai 2013]

<http://www.tu.no/olje-gass/2013/02/03/-mulig-lovbrudd-i-aasta-hansteen-behandlingen> [avlest 22. mai 2013]

<http://www.nve.no/no/Kraftmarked/Tilknytning/Anleggsbidrag/> [avlest 30. mai 2013]

Øvrige kilder

- EØS-komiteens beslutning 19/95 EØS-komiteens beslutning nr. 19/95 av 5. april 1995 om endring av EØS-avtalens vedlegg IV (Energi). <http://www.efta.int/~media/Documents/eea-supplements/norwegian/1995-no/95SU25NO.PDF> [avlest 30. mai 2013].
- NORSOK STANDARD E-001* NORSOK STANDARD E-001. Electrical systems. (2007) 5. juli 2007.
- Kraft fra land til norsk sokkel* Kraft fra land til norsk sokkel. Utarbeidet av Oljedirektoratet, NVE, Petroleumstilsynet og SFT (nå Klif), januar 2008.
- PUD/PAD-veilederen* (2010) Veiledning til plan for utbygging og drift av en petroleumforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD). Utarbeidet av Olje- og energidepartementet, Arbeidsdepartementet, Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet, februar 2010.
- Klimakur 2020: Sektoriell tiltaksanalyse av petroleumssektoren* (2010) Klimakur 2020: Sektoriell tiltaksanalyse av petroleumssektoren. Utarbeidet av Klif, Oljedirektoratet, NVE og Petroleumstilsynet. 15. februar 2010.
- Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken* (2010) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken. Dokument 3:5 (2009–2010). Riksrevisjonen, 15. april 2010.
- Klimakur 2020* (2010) Klimakur 2020: Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020. Utarbeidet av Klif, NVE, Oljedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Statens Vegvesen, 13. november 2010.

Lundberg (2011)	Elektrifisering av Ekofisk-området: - en nødvendighet for å nå norske klimamålsetninger. Bellona ved Håvard Lundberg, 1. mars 2011.
ESAs brev 1. juli 2011	Conformity assessment of the transposition of the Electricity Directive 2003/54/EC by Norway. EFTA Surveillance Authority, 1. juli 2011.
OEDs svarbrev 21. november 2011.	Conformity assessment of the transposition of the Electricity Directive 2003/54/EC. Olje- og energidepartementet 21. november 2011.
<i>Utsirahøyden elektrifiseringsprosjekt (2012)</i>	Utsirahøyden Elektrifiseringsprosjekt - etablering av infrastruktur for kraft fra land til felt på Utsirahøyden. Statoil, mars 2012.
<i>Tilsynsrapport Gudrun (2012)</i>	Tilsynsrapport - Statoil Gudrun - elektro, instrumentering og teknisk sikkerhet - prosjektering og bygging. Petroleumstilsynet, 28. juni 2012.
<i>Konsekvensutredning Aasta Hansteen (2012)</i>	PL 218 og 218B Plan for utbygging og drift av Aasta Hansteen Del II – Konsekvensutredning. ExxonMobil, ConocoPhillips, Statoil, september 2012.
<i>Havvind (2012)</i>	Havvind, strategisk konsekvensutredning. NVE, desember 2012.
<i>Virkemiddelpakke for del-elektrifisering av eksisterende innretninger på norsk sokkel (2012)</i>	Virkemiddelpakke for del-elektrifisering av eksisterende innretninger på norsk sokkel. Policynotat 2. Bellona ved Laetitia Birkeland og Håvard Lundberg, 2012.
<i>Statnetts praktisering av systemansvaret (2013)</i>	Statnetts praktisering av systemansvaret 2013. Statnett, 2013.
<i>Driften av kraftsystemet 2011 (2012)</i>	Driften av kraftsystemet 2011. Rapport nr. 21. NVE ved Karstein Brekke og Helge Ulsberg, 2012.
Rundskriv nr. 14/2013 S	Rundskriv nr. 14/2013 S Avgift på utslipp av NOx 2013. Toll- og avgiftsdirektoratet, Oslo, 1. januar 2013.

Fakta 2013: Energi- og vannressurser i Norge

Fakta 2013: Energi- og vannressurser i Norge. Olje- og energidepartementet, 2013.

Sjørettsfondets utgivelser

Sjørettsfondet fremmer forskning innen sjørett, transportrett, forsikring, petroleumsrett, energirett og beslektede juridiske emner. I tidsskriftet *Marlus*, inkludert *Scandinavian Institute Maritime and Petroleum Law Yearbook (SIMPLY)*, publiserer studenter og forskere sine arbeider. Fondet utgir også pensumlitteratur for studenter.

Tidsskriftet *Marlus* - siste utgaver

- | | | |
|-----|---|--|
| 421 | CLEMENT, Endre | Miljøinteressene på sidelinjen. En kritisk analyse av regjeringens fastsettelse av nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen. 2013. 227 s. |
| 422 | BJERKE, Line Ramm | Energiloven § 3-4: Nettilknytning og koordinering i kraftsektoren. 2013. 154 s. |
| 423 | MORTENSEN, Bent Ole
Gram og SCHJØLER,
Christian Højer | Sikkerhet og havvindmøller. 2013. 234 s. |
| 424 | The VII ECMLR –
Contracts in shipping:
flexibility, foreseeability,
reasonableness | Twentyone contributors, see http://www.jus.uio.no/nifs/forskning/publikasjoner/marius/arkiv/index.html . 2013. 574 p. |
| 425 | FREDLY, Heidi | Befrakterforårsaket off-hire-begivenhet. 2013. 150 s. |
| 426 | LERKERØD, Kjersti | Investeringsbeskyttelse i Russland. Den norsk-russiske BITens betydning for norske leverandører til russisk petroleumsindustri. 2013. 166 s. |
| 427 | Nordisk institutt for sjøretts
50-års jubileum | Bidrag av: Trine-Lise Wilhelmsen, Peter Appel, Stinne Taiger Ivø, Svante Johansson, Finn Arnesen. 2014. 134 s. |

Bøker utgitt av Sjørettsfondet

- Syversen, Jan: Skatt på petroleumsutvinning. ISBN 82-90260-33-4
762 s. 1991.
- Askheim, Bale, Gombrii, Herrem, Kolstad, Lund, ISBN 82-90260-34-2
Sanfelt, Scheel og Thoresen: Skipsfart og
samarbeid. Maritime joint ventures i rettslig
belysning. 1119 s. 1991.
- Brækhus, Sjur og Alex Rein: Håndbok i ISBN 82-90260-37-7
kaskoforsikring På grunnlag av Norsk
Sjøforsikringsplan av 1964. 663 s. 1993.
- Hans Peter Michelet: Last og ansvar. Funksjons- ISBN 82-90260-36-9
og risiko- fordeling ved transport av gods under
tidscerteparti. (Hefte) 180 s. 1993.
- Røsæg, Erik: Organisational Maritime Law. 121 s. (Utsolgt)
1993.
- Nygaard, Dagfinn: Andres bruk av ISBN 82-90260-40-7
utvinningsinnretninger. 365 s. 1997
- Bull, Hans Jacob: Hefte i sjøforsikringsrett. 60 s. (Utsolgt)
2. utg. 1997.
- Michelet, Hans Peter: Håndbok i tidsbefraktning. ISBN 82-90260-31-8
600 s. 1997.
- Arnesen, Finn, Hans Jacob Bull, Henrik Bull, ISBN 82-90260-42-3
Tore Bråthen, Thor Falkanger, Hans Petter
Graver: Næringsreguleringsrett 187 s. 1998.
- Brautaset, Are, Eirik Høiby, Rune O. Pedersen og ISBN 82-90260-43-1
Christian Fredrik Michelet: Norsk Gassavsetning
- Rettslige hovedelementer 611 s. 1998.
- Karset, Martin, Torkjel Kleppo Grøndalen, ISBN 89-90260-47-4
Amund Lunne: Den nye reguleringen av
oppstrøms gassrørledningsnett. 344 s. 2005.
- Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull: Sjørett. ISBN
7. utg. 602 s. 2010. 978-82-90260-48-9©

Distribusjon

Bøker, pensum og tidsskriftet MarIus distribueres via Den norske bokbyen og andre bokhandler. Sjørettsfondet og Nordisk institutt for sjørett håndterer ikke bestillinger.

Informasjon om priser på enkeltnummer av MarIus er oppdatert på <http://bokbyen.no/butikk>. Du kan bestille på nett via butikkløsningen, e-post til post@bokbyen.no eller telefon 57 69 22 10.

Fullstendig oversikt over Sjørettsfondets utgivelser finnes på nettsidene til Nordisk institutt for sjørett: jus.uio.no/nifs. Se banneret MarIus nede til høyre på siden.

Tidsskriftet MarIus – abonnement

Sjørettsfondet tilbyr nå abonnement med flere valgmuligheter:

A: Alle utgaver

B: Innbundet årgang

C: Sjørett (på norsk og engelsk)

D: Petroleums- og energirett (på norsk og engelsk)

E: Utgaver på engelsk, inkludert SIMPLY

(både sjørett, petroleums- og energirett)

F: SIMPLY

For å tegne abonnement, send e-post til post@bokbyen.no. Prisen vil variere med sidetall per publikasjon og antall utgivelser i året. Faktura basert på kostnader sendes i etterkant et par ganger i året. De tolv utgavene på totalt 2892 sider som ble utgitt i 2013 kostet til sammen 5 190 kr i utsalg for enkeltnumrene.

THE SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW is a part of the University of Oslo and hosts the faculty's Centre for European Law. It is also a part of the cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden through the Nordic Council of Ministers. The Institute offers one master programme and several graduate courses.

The core research areas of the Institute are maritime and other transport law as well as petroleum and energy law, but the members of the Institute also engage in teaching and research in general commercial law.

In MARIUS, issued at irregular intervals, articles are published in the Nordic languages or English.

ISSN: 0332-7868

