

MARIUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Maria Koch Haugane

Petroleumshavvind

– Havenergilovas og petroleumslovens regler om tildeling av konsesjon for kraftleveranser til petroleumsanlegg

572

Petroleumshavvind

- Havenergilovas og petroleumslovens regler om tildeling av konsesjon for kraftleveranser til petroleumsanlegg



MarIus No. 572

Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2023

ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet
University of Oslo
Scandinavian Institute of Maritime Law
P.O. Box 6706 St. Olavs plass 5
N-0130 Oslo
Norway

Phone: 22 85 96 00

E-mail: sjorett-adm@jus.uio.no

Internet: <https://www.sjorettsfondet.no/>

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –

e-mail: trond.solvang@jus.uio.no

Digital Publishing: Aksell AS

Forord

Denne artikkelen er et resultat av min masteravhandling (60 studiepoeng), som jeg leverte i juni 2023 ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Avhandlingen skrev jeg i løpet av tiden min som vitenskapelig assistent ved Nordisk institutt for sjørett, på Avdeling for energi- og ressursrett. Avhandlingen publiseres i all hovedsak slik den ble levert til sensur.

Skriveprosessen startet med den idealistiske tanken om å utforske en praktisk del av det grønne skiftet. En viktig motivasjon bak valget av temaet, var ønsket om å utvikle kunnskap som kunne bidra til å forenkle veien mot og fremme det grønne skiftet. Masterskrivingen har på grunn av dette vært en svært meningsfull opplevelse, som har bidratt til at jeg ønsker å fortsette å utforske fornybar energi og energirett i min yrkeskarriere.

Målet med avhandlingen er å gi en grundig fremstilling og analyse av prosedyrene for å tildele konsesjoner til havvind, når formålet er å elektrifisere petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen. Dette er et helt nytt faktisk og rettslig fenomen som jeg omtaler som «petroleumshavvind», og som per dags dato ikke har fått oppmerksomhet i akademisk litteratur.

Etter min oppfatning eksisterer det et åpenbart behov for ytterligere forskning innenfor temaet petroleumshavvind, og det er flere problemstillinger som det dessverre ikke har vært mulig å utforske i denne avhandlingen. Hvis noen vil ta stafettpinnen videre, så er jeg mer enn villig til å stille som diskusjonspartner eller støtte i skriveprosessen.

Det er mange jeg ønsker å takke for at avhandlingen kom i havn. En stor takk går først og fremst til de ansatte på Nordisk institutt for sjørett, som både har inspirert, utfordret og støttet meg underveis i skriveprosessen. Gjennom skriveperioden ble jeg alltid møtt med åpne dører, som ga meg nye perspektiver og motivasjon til å fortsette arbeidet. Det er mange personer jeg føler en dyp takknemlighet overfor, og dere er vel klar over deres betydning. Jeg takker også alle de vitenskapelige assistentene som jeg fikk dele tiden med, for etterlengtede lange pauser, dårlig humor og mange memes. Perioden på instituttet er en tid jeg er svært takknemlig for, og som jeg kommer til å savne både faglig og sosialt.

Jeg takker videre alle i bransjen, offentlige institusjoner og fakultetets andre institutter som har vært velvillige til å diskutere ulike problemstillinger med meg underveis i arbeidet. Det har vært svært lærerikt, og ikke minst gjort arbeidet med avhandlingen enda mer interessant. En takk skal også gis til mine nye kollegaer i Advokatfirmaet Wiersholm, som har vist stor interesse for oppgaven. En spesiell takk til Åsmund Kjos Fjell, for hans nyttige faglige veiledning og støtte.

Avslutningsvis vil jeg uttrykke en dyp takknemlighet til venner og familie, som har som har utgjort den mest engasjerte heilagjengen jeg kunne ønske meg. En spesiell takk går til Ida Henriette Toftner, Nina Norum, Anne Helene Bakke, Olaug Hoftun og Joachim Bakke, for deres uerstattelige bidrag både når det gjelder faglige innspill, korrekturlesning og ubetinget støtte i den intense sluttspurten av skriveprosessen.

Og helt til slutt, ønsker jeg å takke Helena, June, Sondre, pappa, mamma, mor, morfar og Marion for deres konstante støtte og oppmuntring. Dere har vært en uvurderlig del av denne reisen.

Oslo, 27. august 2023.

Maria Koch Haugane

Petroleumshavvind

- Havenergilovas og petroleumslovens regler om tildeling av konsesjon for kraftleveranser til petroleumsanlegg

Maria Koch Haugane

Innhold

1 Innledning	9
1.1 Tema, aktualitet og problemstilling	9
1.2 Havvind og elektrifiseringsmodellene	11
1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger	13
1.4 Metode og rettskildebildet	14
1.5 Avhandlingens oppbygning	17
2 Konesjonnssystemet for vindkraft til havs	19
2.1 Regulerer havenergilova petroleumshavvind?	19
2.2 Konesjonsordningen som et middel for å fremme havenergilovas formål	20
2.3 Det alminnelige konesjonnssystemet og begrunnelsen for de alternative tildelingsprosedyrene	24
3 Unntaket fra reglene om åpning av areal	29
3.1 Tilpasning av konesjonsprosessen – unntak fra «reglane om opning av areal»	29
3.2 Når er elektrifisering et «særskilte tilfelle» som begrunner unntak fra reglene om åpning?	32
3.3 Ivaretar havenergilova § 2-2 fjerde ledd konesjonsordningens formål?	37
4 Tildeling av areal uten utlysning og konkurranse	40
4.1 Tilpasning av konesjonsprosessen – unntak fra «utlysning og konkurranse»	40
4.2 Når er elektrifisering et «særlege tilfelle» som begrunner direkte tildeling?	41
4.3 Ivaretar havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum konesjonsordningens formål?	44
5 Muligheten til å gjøre unntak fra hele eller deler av havenergilova	47
5.1 Den alternative tildelingsprosedyren	47
5.1.1 Tilpasning av konesjonsprosessen – fravikelse av hele eller deler av havenergilova	47
5.1.2 Konesjonnssystemet for petroleumsvirksomhet	49
5.1.3 Retten til å etablere vindkraft til havs etter petroleumtsregelverket	52
5.2 Når er et havvindanlegg «omfatta» av petroleumtsloven?	57
5.2.1 Petroleumtslovens virkeområde	57
5.2.2 Hvem kan etablere havvind under petroleumtsregelverket?	62
5.2.3 Områdene petroleumtsloven tillater havvindutbygging	68
5.3 Ivaretar petroleumtsregelverket havenergilovas formål?	71
5.3.1 Ressursforvaltningens formål etter petroleumtsloven	71
5.3.2 Havenergilovas første formål: Utnyttelse av fornybare energiresurser i samsvar med samfunnsmessige målsettinger	72
5.3.3 Havenergilovas andre formål: Havvindutbygging som ivaretar berørte interesser	74
6 Avslutning	77

6.1 I hvilken grad ivaretar de alternative tildelingsprosedyrene hensynene som havenergilovas konsesjonsordning har til formål å fremme?	77
6.2 Hvordan kan konsesjonssystemet eller tildelingspraksisen endres slik at havenergilovas formål blir bedre ivaretatt?	80
Kilderegister	82

1 Innledning

1.1 Tema, aktualitet og problemstilling

Temaet for masteravhandlingen er prosedyrene for å tildele tillatelser til produksjon av vindkraft til havs, når formålet helt eller delvis er å elektrifisere petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.¹ Utvinningen av petroleum på kontinentalsokkelen står alene for omtrent 25 prosent av Norges totale klimagassutslipp,² og det meste av utslippene stammer fra gassturbiner som forsyner plattformene med elektrisk kraft.³ Disse utslippene er det mulig å redusere ved å erstatte kraften fra gassturbinene på petroleumsinnretningene med fornybar energi – elektrifisere petroleumsplattformene. Elektrifisering av petroleumsvirksomheten er i og for seg ikke noe nytt fenomen.⁴ Innen utgangen av 2023 vil rundt 45 prosent av dagens petroleumsfelt få levert elektrisk kraft fra land.⁵ Utfordringen med denne typen elektrifisering er at det totale kraftbehovet på land øker, og Statnett har allerede anslått et kraftunderskudd fra 2027.⁶

Et tiltak som reduserer klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten og samtidig skjermer det landbaserte kraftnettet, er å forsyne petroleumsplattformene med fornybar energi fra vindkraft til havs. Dette nye faktiske og rettslige fenomenet betegner jeg som «petroleumshavvind».⁷ Kombinasjonen av sterke vindforhold, store havområder og bred norsk erfaring med offshore-virksomhet, gjør den norske kontinentalsokkelen egnet for produksjon av havvind.⁸ Tiltaket er en del av den nåværende Støre-regjeringens ambisjoner om å redusere klimagassutslippene fra norsk olje- og gassproduksjon med 50 prosent innen 2030.⁹ Flertallet i Energikommisjonen har også tatt til orde for å elektrifisere petroleumsvirksomheten ved bruk av vindkraft til havs.¹⁰

Det første havvindanlegget i verden til å elektrifisere en petroleumsinnretning er norske Hywind Tampen. Produksjonen startet høsten 2022, og vindparken er for øyeblikket verdens største flytende havvindanlegg.¹¹ Etter godkjenningen av Hywind Tampen har andre rettighetshavere innen olje- og gassektoren påbegynt planleggingen av nye elektrifiseringsprosjekter. Per 1. mai 2023 er fire prosjekter

¹ Begrepet «petroleum» er en fellesbetegnelse for olje- og gass.

² Miljødirektoratet (2022) og Statistisk sentralbyrå (2022).

³ Oljedirektoratet (2020) s. 14.

⁴ Det er bred oppslutning om at elektrifisering av petroleumsvirksomheten er et klima- og energieffektivitetstiltak, eksempelvis THEMA (2023) s. 1 og Oljedirektoratet (2020) s. 11. Enkelte kritiserer dette standpunktet, men det faller utenfor avhandlingens formål å utforske dette ytterligere.

⁵ Oljedirektoratet (2020) s. 11. Bakgrunnen for den høye elektrifiseringsgraden er at Stortinget vedtok allerede i 1996 at alle nye feltutbygginger skulle utredes for elektrifisering med kraft fra land, jf. Stortingstidende nr. 164 (1995–1996) s. 2500.

⁶ Meld. St. 36 (2020–2021) s. 40 og Statnett (2022).

⁷ Se kapittel 1.3 om nærmere begrepsavklaring.

⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 7, Olje- og energidepartementet (2009) s. 3 og Meld. St. 36 (2020–2021) s. 84.

⁹ Hurdalsplattformen (2021) s. 26.

¹⁰ NOU 2023: 3 s. 17. Energikommisjonen ble oppnevnt av Olje- og energidepartementet med det formål å kartlegge Norges fremtidige energi- og produksjonsbehov samt å komme med forslag til å imøtekomme disse behovene, jf. Kgl.res. 11. februar 2022.

¹¹ Olje- og energidepartementet (8. april 2020), Meld. St. 36 (2020–2021) s. 84 og Equinor (u.å).

offentliggjort – Ekofisk Vind,¹² Brage Vindkraft,¹³ GoliatVind,¹⁴ og Trollvind.¹⁵ Dette viser at elektrifisering ved bruk av havvindturbiner blir stadig mer relevant. Samtidig viser status på prosjektene at det er kommersielle utfordringer knyttet til å få prosjektene lønnsomme.

Tildelingen av tillatelser til produksjon av vindkraft til havs er regulert av lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova). Regelverket er relativt nytt og reiser sammensatte og uavklarte spørsmål. Den alminnelige tildelingsprosessen loven legger opp til, som i utgangspunktet gjelder uavhengig av produksjonsformålet, jf. havenergilova § 1-2, passer blant annet ikke like godt når formålet med produksjonen er å elektrifisere petroleumsvirksomhet. I slike tilfeller forutsetter nemlig oppføring og drift av havvinnanlegget et samarbeid mellom innehaverne av tillatelsen til havvinnanlegget og interessentskapet med utvinningsrettigheter; forutsetninger som den alminnelige konsesjonsprosessen ikke nødvendigvis tar høyde for. Havvindkraftanlegget er også avhengig av en viss geografisk nærhet til petroleumsvirksomheten som turbinene skal forsyne med strøm.¹⁶

Overnevnte forhold har ført til at lovgiver har gitt forvaltningen hjemmel i havenergilova til å gjøre forskjellige modifikasjoner i den alminnelige tildelingsprosessen.¹⁷ Hensikten er å etablere bedre tilpassede tildelingsprosedyrer når formålet med utbyggingen og driften av havvinganlegget for eksempel er å elektrifisere petroleumsvirksomhet.¹⁸ Havenergilova åpner for tre slike modifikasjoner i den alminnelige tildelingsprosessen. Petroleumshavvindprosjektene som har blitt foreslått, har enten blitt godkjent eller vurdert i sammenheng med disse alternative tildelingsprosedyrene.¹⁹

Den overordnede problemstillingen i avhandlingen er i hvilken grad de alternative tildelingsprosedyrene ivaretar hensynene som havenergilovas konsesjonsordning har til formål å fremme. Bakgrunnen for problemstillingen er at de alternative tildelingsprosedyrene medfører potensiell risiko for at saksbehandlingen kan gå på bekostning av andre interesser og hensyn.

Den overordnede problemstillingen grener seg ut i to hovedpilarer: Det er for det første nødvendig å gi en grundig fremstilling av disse tre alternative tildelingsprosedyrene som bygger på hver sin lovbestemmelse i havenergilova (heretter «særbestemmelsene»)²⁰. Dette inkluderer å undersøke hvilke tilpasninger særbestemmelsene gjør i den alminnelige konsesjonsprosessen for mer «ordinær» havvind, og anvendelsesområde i forbindelse med elektrifisering av petroleumsvirksomhet. For det andre å vurdere i hvilken grad de alternative tildelingsprosedyrene ivaretar konsesjonsordningens formål som er regulert i havenergilova § 1-1.

Den første særbestemmelsen er havenergilova § 2-2 fjerde ledd, som åpner for å gjøre unntak fra reglene om åpning av et område i «særskilte tilfelle». *Den*

¹² ConocoPhillips (2022). Prosjektet ble skrinlagt i oktober 2022 som følge av økte produksjonskostnader.

¹³ Wintershall dea (2022).

¹⁴ GoliatVind ble annonsert i april 2023 som et prosjekt for å elektrifisere Goliat-feltet ved bruk av flytende havvind, jf. GoliatVind (2023). Per nå befinner prosjektet seg i planleggingsfasen og vil derfor ikke kommenteres videre i avhandlingen.

¹⁵ Equinor (2022). I mai 2023 ble prosjektet utsatt på ubestemt tid.

¹⁶ Prop. 1 S (2017–2018) s. 163. Se kapittel 2.2 angående disse forutsetningene.

¹⁷ Se kapittel 1.3 angående begrepsbruken «modifikasjon.»

¹⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79–80 og Innst. 81 L (2022–2023) s. 2.

¹⁹ Petroleumshavvindprosjektet Hywind Tampen ble godkjent i samsvar med den alternative tildelingsprosedyren i henhold til havenergilova § 1-2 sjette ledd. Ekofisk Vind og Brage havvind ble også foreslått i tråd med den samme reguleringsmodellen. Videre har GoliatVind og Trollvind også blitt diskutert i sammenheng med de tre alternative tildelingsprosedyrene.

²⁰ Se kapittel 1.3 angående begrunnelse for differensieringen mellom begrepsbruken «tildelingsprosedyre» og «tildelingsprosess.»

andre særbestemmelsen er havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum, som gir hjemmel for å tildele et område uten utlysning og konkurranse i «særlege tilfelle». *Den tredje* særbestemmelsen er havenergilova § 1-2 sjette ledd, som åpner for å fravike havenergilovas virkeområde helt eller delvis når anlegget er «omfatta av anna lov». Betingelsen for å avgrense havenergilova etter havenergilova § 1-2 sjette ledd er at det foreligger dobbeltregulering med annen lov. For avhandlingens tema er det lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) som er relevant. Havvinnanlegg som reguleres av petroleumsloven befinner seg i en særstilling mellom havenergilova og petroleumsloven, noe som medfører uavklarte grensedragninger mellom regelverkene. En sentral oppgave er derfor å avklare grensene og samspillet mellom konsesjonssystemene etter havenergilova og petroleumsloven, herunder undersøke hvordan havvindturbinene passer inn i petroleumsregelverket.

1.2 Havvind og elektrifiseringsmodellene

For å forstå lovverket er det nødvendig med innsikt i virkeligheten regelverket regulerer. Derfor gir jeg allerede her en overordnet beskrivelse av vindkraft til havs, forskjellige teknologityper og de tekniske typetilfellene for elektrifisering av petroleumsvirksomhet ved bruk av havvindturbiner.

Produksjon av vindkraft til havs skjer gjennom turbiner installert på havet, som omformer bevegelsene fra vinden til elektrisk energi.²¹ Det er mulig å etablere både bunnfaste²² og flytende²³ installasjoner. Den dominerende løsningen på verdensbasis er de bunnfaste installasjonene, som er anvendelig ned til 60–70 meters havdyb. De flytende installasjonene er fremfor alt aktuelle når havdybden er i intervallet 120–400 meter, og innebærer at turbinene forankres til havbunnen med liner og ankerfester.²⁴ Flytende vindturbiner er enda under utvikling, og er derfor dyrere å bygge ut enn bunnfaste vindturbiner. På grunn av havdybden er norske kontinentalsokkelen særlig egnet for flytende havvindturbiner.²⁵

En utfordring med produksjonen av vindkraft til havs, er ustabilitet i kraftforsyningen. Vindressursene varierer med tiden på døgnet, sesongene og fra år til år. Dagens teknologi gjør det heller ikke mulig å lagre elektrisitet.²⁶ I forbindelse med elektrifisering av petroleumsplattformene, innebærer det en risiko for drifts-avbrudd dersom tilgangen på elektrisitet beror på vindkraften alene. Konsekvensen er derfor at vindturbinene aldri alene vil stå for det fulle kraftbehovet til en petroleumsinstallasjon. Det er behov for et reservesystem for å kompensere for variasjonene i kraftproduksjonen.²⁷ I den sammenhengen er det aktuelle tekniske typetilfellene for elektrifisering ved bruk av havvindturbiner (heretter «elektrifiseringsmodell») for å ta konsekvensene av dette.

Den første modellen er øy-modellen. I øy-modellen er havvindturbinene knyttet direkte opp mot petroleumsinstallasjonene uten å være tilkoblet til landnettet, noe som kan omtales som «direkte elektrifisering.»²⁸ Modellen inkluderer både helelektrifisering og deelektrifisering, hvor sistnevnte innebærer at gassturbiner på innretningen fremdeles er ansvarlig for en del av kraftbehovet på plattformen.

²¹ Olje- og energidepartementet (2012) s. 27.

²² Ekofisk Vind prosjekterte bunnfaste turbiner, jf. ConocoPhillips (2022) s. 12.

²³ Hywind Tampen og Brage Vindkraft består av flytende vindturbiner, jf. Equinor (2019) og Wintershall dea (2022).

²⁴ NVE (2010) s. 19, 22 og 24–25.

²⁵ NVE (2019b) s. 1 og NVE (2010) s. 19–22.

²⁶ Greenstat (2021) s. 19–20.

²⁷ Meld. St. 36 (2020–2021) s. 89, Prop. 1 S (2017–2018) s. 163 og NVE (2010) s. 30.

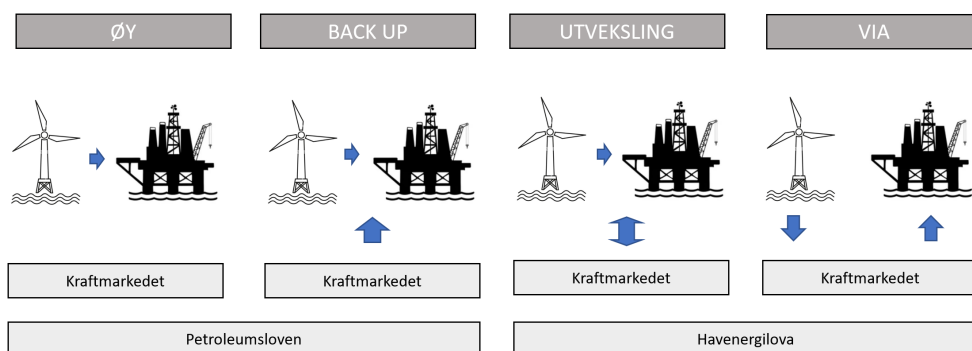
²⁸ Modellene er innhentet gjennom personlig kommunikasjon i samtale og e-post med Torbjørn Mæland og Ragnar Sandvik i Petoro 17. februar 2023, og er deretter blitt noe videreutviklet.

Etter min forståelse av tilgjengelig dokumentasjon, benytter prosjektene Hywind Tampen, Ekofisk Vind og Brage vindkraft øy-modellen.²⁹

Den andre modellen er back up-modellen. I dette tilfellet er også vindturbinene knyttet direkte opp mot petroleumssinnretningene, men det er samtidig tilrettelagt for krafttilførsel fra land som «back-up» i perioder med lite vind.³⁰ Modellen bygger dermed på en kombinasjon av elektrisitet generert fra havvind og det landbaserte kraftnettet.

Den tredje modellen er via-modellen, hvor havvindturbinene er indirekte tilknyttet petroleumsinntallasjonen. Dette innebærer at kraften fra havvinnanlegget fraktes via sentralnettet eller et landbaserte anlegg, noe som kan omtales som «indirekte elektrifisering.»³¹ Etter min forståelse ble havvindparken Trollvind prosjektert til å benytte denne modellen.³²

Den fjerde modellen er utvekslingsmodellen, som benytter det landbaserte kraftnettet som et batteri. Havvinnanlegget vil i utgangspunktet ha en større systemkapasitet enn bruksbehovet plattformen, hvor et eventuelt kraftoverskudd vil sendes til kraftnettet på land. I perioder med lite vind vil tilsvarende mengde kraft hentes tilbake til petroleumsplattformene fra sentralnettet.³³ Modellen sikrer optimalisering av kraftforsyningen gjennom samhandling med landnettet, men kan også betraktes som en form for kjøp og salg av kraft. Utvekslingsmodellen innebærer derfor en kombinasjon av direkte elektrifisering som utgangspunkt, samtidig som den åpner for indirekte elektrifisering i perioder med redusert kraftproduksjon.



Illustrasjon 1: De fire elektrifiseringsmodellene.

Elektrifiseringsmodellene krever ikke at rettighetshaverne under petroleumsløven selv utbygger og drifter havvinnanlegget. Det er mulig for tredjepartsaktører å bygge ut havvindparker, og hvor disse deretter leier ut selve havvinnanlegget eller selger kraften til olje- og gasselskapene.³⁴

²⁹ Wintershall dea (2022), ConocoPhillips (2022) og Olje- og energidepartementet (8. april 2020).

³⁰ Modellene er innhentet gjennom personlig kommunikasjon i samtale og e-post med Torbjørn Mæland og Ragnar Sandvik i Petoro 17. februar 2023, og er deretter blitt noe videreutviklet.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Siragrunnen AS og Havsul I er tidligere bunnfaste havvindprosjekter foreslått under lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiløven), hvor forretningsmodellene var utleiebasert, jf. Siragrunnen (2012) s. 5, NVE (2008) og Lie (2019). Prosjektene er per dags dato enten skrinlagt eller avslått av myndighetene.

1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger

I avhandlingen bruker jeg uttrykket «petroleumshavvind» som en betegnelse på bruken av vindkraft til havs for å elektrifisere petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. Uttrykket ble opprinnelig benyttet i Petroleumstilsynets fornybarutredning. Der ble det brukt som en referanse til havvindturbiner som leverer kraft til petroleumsinstallasjoner, i de tilfellene tildelingen av tillatelsene er underlagt petroleumregelverket.³⁵ Jeg benytter uttrykket i en bredere forstand, hvor det omfatter alle havvindturbiner som leverer elektrisk kraft til petroleumsinretninger, uavhengig av hvilket lovverk tildelingen av tillatelsene reguleres under.

Med «konesjonsordning» sikter jeg til regelverk som oppstiller et generelt forbud mot å utøve en bestemt type næringsvirksomhet, men hvor loven også åpner for å gi individuelle dispensasjoner – tillatelser/konesjoner – fra forbudet.³⁶ Jeg bruker termen «konesjonsprosess» for å betegne saksgangen med tildelingen av tillatelsene. I forlengelsen av dette bruker jeg uttrykket «konesjon» som en betegnelse på tillatelsene til å drive med en type varig økonomisk virksomhet som gir unntak fra lovens generelle forbud.³⁷

I relasjon til konesjonsordningen som havenergilova etablerer, bruker jeg uttrykket «særprosedyrer», som en betegnelse på modifikasjonene i den alminnelige tildelingsprosessen.³⁸ Dette skiller seg fra begrepet «tildelingsprosess». Bruken av denne terminologien er begrunnet med at særprosedylene er alternative tildelingsmodeller, som det ikke eksisterer et etablert praksis for å benytte. Distinksjonen mellom «særprosedyrer» og «tildelingsprosess» er motivert av ønsket om å klargjøre skillet mellom den alminnelige konesjonsprosessen og de alternative tildelingsprosedylene som er etablert med hjemmel i særbestemmelsene.

Terminologien «tiltakshaver» benyttes for å beskrive aktører som ønsker å bygge ut havvind, men som enda ikke har søkt om konesjon. Dette er i motsetning til «konesjonær» som er juridiske personer som allerede er tildelt konesjon eller andre rettigheter.³⁹

Elektrifisering av petroleumsvirksomhet ved bruk av havvind er avhengig av både et velfungerende produksjonsanlegg, som inkluderer havvindturbiner og deres ankerfeste, i tillegg til et nettanlegg som omfatter kabler, transformatoranlegg og andre elektriske anlegg som benyttes for å overføre elektrisk energi, jf. havenergilova § 1-4 annet, tredje og tredje ledd. Avhandlingens formål konsentrerer seg om konesjonsprosessen for produksjonsanlegg, og derfor avgrensner drøftelsene naturlig mot rettslige problemstillinger knyttet til planlegging og utbygging av nettverkssystem i forbindelse med kraftproduksjonen.

Selv om elektrifisering av petroleumsvirksomhet er et sektorovergripende tiltak, begrenser denne avhandlingen seg til forholdet mellom konesjonslovene havenergilova og petroleumsløven.⁴⁰ Videre avgrensninger gjøres løpende i avhandlingen der det er hensiktsmessig.

³⁵ Petroleumstilsynet (2021) s. 20.

³⁶ Mestad (1986) s. 5 og Arnesen (2014) s. 99.

³⁷ Alvik (2020) s. 91. Det er ingen entydig begrepsbruk i dagens juridiske litteratur, se blant annet Graver (2004) s. 224–226, Mestad (1986) s. 3–4 og Eckhoff (2022) s. 456.

³⁸ Begrepsbruken «modifikasjon» blir benyttet for å både inkludere tilpasninger i konesjonsprosessen etablert med hjemmel i havenergilova, med henvisning til bestemmelsene i havenergilova §§ 2-2 fjerde ledd og 2-3 første ledd andre punktum. I tillegg til havenergilova § 1-2 sjette ledd, som åpner for delvis eller fullstendig fravikelse fra havenergilova til fordel for petroleumregelverket.

³⁹ Se tilsvarende begrepsbruk for «tiltakshaver» og «konesjonær» i Olje- og energidepartementet (2021b) s. 2, 3 og 4.

⁴⁰ Se mer om samspillet mellom konesjonssystemene i Hjetland (2014) s. 9.

1.4 Metode og rettskildebildet

Avhandlingen bygger på alminnelige rettsdogmatisk metode, som gir en fremstilling av gjeldende rett. Enkelte steder kommer jeg likevel med noen supplerende refleksjoner av rettspolitisk karakter. Rettskildebildet knyttet til temaet «petroleumshavvind» innebærer dessuten visse rettskildemessige utfordringer. Vindkraft til havs representerer blant annet en ny rettsdisiplin, og regelutviklingen har den siste tiden vært stor. Bare i løpet av arbeidet med masteravhandlingen har det blitt vedtatt en rekke endringer i lov og forskriftsverket. Avhandlingen er ajour med gjeldende regelverk per 1. mai 2023.

Regelverket for tildeling av tillatelser til produksjon av vindkraft til havs består av havenergilova og forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergilova (havenergilovforskrifta). Havenergilova bærer preg av å være en fullmaktslov, hvor lovgiver har overlatt til forvaltningen å vedta detaljreguleringer i forskrift.⁴¹ Det medfører at både lovbestemmelsene og lovforarbeidene er relativt enkle og kortfattede.⁴² Per 1. mai 2023 er det ikke tildelt noen konsesjoner i henhold til havenergilova.⁴³

Lovarbeidet og etterfølgende lovendringer er langt på vei resultater av rent forvaltningsinterne arbeider. I begynnelsen av lovarbeidet utarbeidet Olje- og energidepartementet et høringsnotat, som trer i stedet for en NOU. Slike høringsnotater er selvfølgelig relevante i rettsanvendelsen, men har ofte mindre vekt enn en NOU.⁴⁴ Det er også utarbeidet to proposisjoner til havenergilova. Den andre i rekken er bare et nytt fremlegg av den første, som følge av at den første ikke ble behandlet i tide etter tidligere forskrift 21. april 1996 nr. 4296 Stortingets forretningsorden § 33 tredje ledd.⁴⁵ Det viktigste og grundigste lovforarbeidet er derfor fortsatt odelstingsproposisjonen som ble fremsatt først.⁴⁶

Det eksisterer også et forskriftsforarbeid til havenergilovforskrifta i form av et høringsnotat, som er en relevant rettskilde for forståelsen av forskriftsbestemmelsene.⁴⁷ Vekten til forskriftsforarbeider i rettsanvendelsen er vanligvis begrenset, og det må forstås i lys av at forskriftsforarbeider ofte ikke blir offentliggjort.⁴⁸ I mangel av andre rettskilder som bidrar til forståelsen av forskriften, må likevel forskriftsforarbeidet tillegges vekt.⁴⁹

Rettskildebildet består også av en del meldinger fra regjeringen til Stortinget – stortingsmeldinger. Så langt disse informerer Stortinget om arbeidet med lovgivningsprosessen, inngår slike dokumenter som en del av lovforarbeidene, i hvert fall i den utstrekning de har ledet til et lovvedtak.⁵⁰ Slike dokumenter er likevel ofte politiske i sitt innhold, og bør derfor normalt tillegges mindre vekt enn en del andre lovforarbeider. I tilfeller hvor stortingsmeldinger ikke inngår som en del av lovforarbeidet, kan de ha status som etterarbeider.⁵¹ I slike tilfeller, og hvor de ikke engang inngår som etterarbeider, er vekten neppe større en juridisk litteratur i rettsanvendelsen.

⁴¹ Blant annet havenergilova §§ 1-2 sjette ledd, 2-1, 2-2 femte ledd og 3-4 første ledd. Se også Mauren (2021) s. 622 og Mauren (2022) s. 19.

⁴² Se tilsvarende Berntzen (2019) s. 14 i tilknytning til lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

⁴³ Enkelte havvindkonsesjoner er tildelt etter energiloven, som inkluderer Havsul I og Hywind Vindkraftverk (pilotprosjektet til Hywind Tampen), se NVE (2019a) og NVE (2008). Ingen av dem er i drift i per dags dato.

⁴⁴ Backer (2022) s. 51 og Bergo (2022) s. 351.

⁴⁵ Prop. 8 L (2009–2010) s. 1.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009).

⁴⁷ Se ovenfor om rettskildemessige relevansen og vekten av slike.

⁴⁸ Skoghøy (2023) s. 93–94.

⁴⁹ Se Bruun (1980) s. 79 om forskriftsforarbeiders vekt i slike tilfeller.

⁵⁰ Skoghøy (2023) s. 93, Bergo (2022) s. 351 og Boe (2012) s. 139.

⁵¹ Skoghøy (2023) s. 99–100.

Olje- og energidepartementet har også utarbeidet en Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs (heretter «havvindveileder») som beskriver konsesjons- og tildelingsprosessen.⁵² Rettskildemessig må veilederen likestilles med rundskriv og andre type veiledninger fra forvaltningen om forståelsen av regelverkene de knytter seg til. Veilederen gir derimot ikke uttrykk for noen festnet forvaltningspraksis,⁵³ men er like fullt en relevant kilde i rettsanvendelsen.⁵⁴ Når veilederen på nåværende tidspunkt ikke gir uttrykk for festnet forvaltningspraksis, er vekten likevel liten i harmoniseringen med andre rettskilder.⁵⁵ I tilfeller hvor det er mangel på andre rettskilder som kaster lys over forståelsen av loven, er det likevel grunn til å legge en viss vekt på veilederen i rettsanvendelsen.⁵⁶

Tilgangen på andre relevante rettskilder om petroleumshavvind er ellers ikke stor. Det foreligger også lite relevant juridisk litteratur. Det kan derfor være aktuelt å se hen til andre konsesjonslover som havenergilova er inspirert av.⁵⁷ Disse kan fungere som både tolkningsbidrag og støtteargumenter.

Temaet petroleumshavvind har også en side til petroleumsregelverket, som er langt mer utviklet enn konsesjonssystemet i havenergilova. Petroleumsloven er også en fullmaktslov, men regelverket har utviklet seg i samarbeid med næringslivet.⁵⁸ Konsesjonssystemet i petroleumsloven består av blant annet petroleumsloven, underliggende forskriftsverk, veiledere, sikkerhetsregelverk og standard utvinnings- og samarbeidsavtaler.⁵⁹ Det er naturlig å se disse rettskildene i sammenheng.⁶⁰ Tolkningen av samarbeidsavtalen, baserer seg på alminnelig avtalerettslig metode med enkelte tilpasninger.⁶¹ Det foreligger få kilder om forholdet mellom havenergilova og petroleumsloven når forvaltningen skal tildele tillatelser til produksjon av petroleumshavvind. Dette henger sammen med at petroleumshavvind er både et nytt faktisk og rettslig fenomen.

Endelig er det grunn til å kommentere forholdet til EØS-rettslige regler.⁶² Både EØS-rettslig sekundærrett og reglene i EØS-avtalens hoveddel stiller krav til måten nasjonale myndigheter utformer og praktiserer konsesjonsordninger. Reglens anvendelse forutsetter riktignok at konsesjonsordningen i havenergilova er omfattet av EØS-regelverkets saklige og geografiske virkeområde. Det er avtaleverkets geografiske område det er grunn til å kommentere nærmere.

⁵² Olje- og energidepartementet (2021b).

⁵³ Se generelt Skoghøy (2023) s. 277–278 om rundskriv som rettskilde og uttrykk for festnet forvaltningspraksis.

⁵⁴ Se generelt i Bergo (2022) s. 449–450.

⁵⁵ Høringsfristen utløp den 10. august 2021, og veilederen er fortsatt under behandling per dags dato.

⁵⁶ Se generelt Skoghøy (2023) s. 277–278 om rundskriv som rettskilde og uttrykk for festnet forvaltningspraksis.

⁵⁷ Blant annet parallell mellom havenergilova § 1-4, petroleumsloven § 1-1 og lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) § 1. Innholdet og konsesjonsplikten er sammenfallende med foreslåtte endringer i Ot.prp. nr. 62 (2008–2009) til energiloven, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 67.

⁵⁸ Blant annet petroleumsloven §§ 1-4 sjette ledd, 2-1 femte ledd og 3-5 femte ledd gir forvaltningen hjemmel til å vedta detaljreguleringer i forskrift. Se også Alvik (2023) *Stjernenote.

⁵⁹ Rettskildene behandles i kapittel 5.1.2.

⁶⁰ Selvig (1995) del III s. 1-3.

⁶¹ Samarbeidsavtalen regulerer det internrettslige forholdet mellom rettighetshaverne som i fellesskap har blitt tildelt en utvinningstillatelse i henhold til petroleumsloven. Se mer i Kaasen (1984) a punkt 4.4 om tolkningsprinsipper.

⁶² EØS-avtalens hoveddel gjelder som norsk lov, jf. lov 27. november 1992 nr. 109 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) § 1.

EØS-avtalens geografiske virkeområde omfatter norsk «territorium», jf. EØS-avtalen art. 126 nr. 1.⁶³ Uttrykket «territorium» inkluderer i folkeretten tradisjonelt statenes landområder, indre farvann og sjøterritoriet – territorialfarvannet, jf. United Nations Convention on the Law of the Sea (havrettskonvensjonen) art. 2 og 3, og lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven) § 1.⁶⁴ Spørsmålet er i den sammenheng om avtaleverket kommer til anvendelse på kontinentalsokkelen lenger ut fra land enn det som tradisjonelt regnes som territorialfarvannet, som strekker seg tolv nautiske mil fra grunnlinjen. På kontinentalsokkelen i området utenfor territorialfarvannet har staten ikke suverenitet, men eksklusive rettigheter til å utnytte naturressurser og drive økonomisk virksomhet.⁶⁵

Det er et uavklart rettslig spørsmål hvordan EØS-avtalen artikkel 126 skal forstås. Norske myndigheter tolker den bokstavelig, noe som medfører at aktiviteter utenfor territorialfarvannet faller utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde.⁶⁶ EFTAs overvåkningsorgan, ESA, legger derimot til grunn en ekstraterritoriell tilnærming. Det innebærer at all aktivitet på kontinentalsokkelen som er underlagt norsk jurisdiksjon også omfattes av avtalens geografiske virkeområde.⁶⁷ ESA bygger på EU-domstolens anvendelse av virkeområde til Traktaten om den Europeiske Union (TEU) artikkel 52, selv om artikkelens ordlyd ikke har begrensningen om statens «territorium», slik som EØS-avtalen.⁶⁸ EFTA-domstolen har foreløpig ikke hatt anledning til å ta direkte stilling til problemstillingen. Enkelte hevder imidlertid at uttalelser i E-8/19 Scanteam tyder på at domstolen vil legge til grunn en ekstraterritorial tilnærming, på lik linje med ESA.⁶⁹

I mangel på autoritative avgjørelser om spørsmålet, har jeg valgt å legge til grunn at EØS-avtalens hoveddel bare regulerer aktiviteter innenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen, i samsvar med norske myndigheters synspunkt.⁷⁰ For å redusere forskjellene har norske myndigheter likevel vist en tendens til å gjennomføre relevant EØS-sekundærrett for virksomhet på kontinentalsokkelen, som er tilfellet både for petroleumsvirksomhet og vindkraft til havs.⁷¹ Ifølge odelstingsproposisjonen til havenergilova skal konsekvensutredningene «innanfor verkeområdet av EØS-avtalen» oppfylle forpliktelsene i rådsdirektiv 2001/42/EØF om vurderinger av virkninger av bestemte planer og program (plandirektivet) og rådsdirektiv 85/337/EØF jf. 97/11/EF om vurderinger av miljøvirkninger av visse offentlige og private prosjekt (tiltaksdirektivet).⁷² Etter forarbeidenes uttalelse har direktiv 85/337/EØF blitt erstattet av direktiv 2011/92/EU. Dette direktivet er videre endret

⁶³ EØS-rettslig sekundærrett kan pålegge krav til konsesjonssystemet, men det er ikke spørsmålet her. Et eksempel er rådsdirektiv 2006/123/EF, implementert i norsk rett gjennom lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven.) Selv om direktivet ikke krever grenseoverskridende element, slik som EØS-avtalens hoveddel, mener norske myndigheter at direktivet ikke gjelder for konsesjonssystemer for produksjon av elektrisk energi eller utvinning av naturressurser, jf. Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) s. 36.

⁶⁴ Staten er bundet som part til konvensjonen, men også som følge av folkerettslig sedvane, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 58.

⁶⁵ Havrettskonvensjonen artikkel 77 og 80.

⁶⁶ Meld. St. 5 (2012–2013) s. 41 og E-8/19 avsnitt 69–81.

⁶⁷ ESA (2004) s. 4 og Ot.prp. nr. 99 (2005–2006) s. 17–58.

⁶⁸ C-6/04 avsnitt 117–119, C-347/10 avsnitt 32–36 og C-266/13 avsnitt 40–41. Se Fredriksen (2023) s. 489–490 og Fredriksen (2022) s. 62.

⁶⁹ Fredriksen (2022) s. 62–64.

⁷⁰ Meld. St. 5 (2012–2013) s. 41 og E-8/19 avsnitt 69–81.

⁷¹ Eksempelvis direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) innlemmet, jf. St.prp. nr. 40 (1993–1994) og Prop. 102 L (2010–2011) s. 1.

⁷² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 69.

gjennom direktiv 2014/52/EU. Det forutsettes derfor at havenergilova skal være i tråd med sistnevnte.⁷³

I det tilfellet EØS-avtalens hoveddel regulerer vindkraft til havs utenfor territorialfarvannet, er det en forutsetning at det foreligger både tilknytning til en EØS-stat og tilstedeværelse av et grenseoverskridende element.⁷⁴ Som en konsekvens av at EØS-avtalens hoveddelen forbyr restriksjoner på personer, tjenester, kapital og varer,⁷⁵ gir avtalen blant annet beskyttelse til juridiske personer som tilhører andre land innenfor EØS-samarbeidsområde som ønsker å etablere seg i Norge i forbindelse med havvindnæringen, og forhindrer forskjellsbehandling med norske aktører. I tillegg til plan- og tiltaksdirektivet er det annen relevant sekundærlovgivning som berører vindkraft til havs, som *for eksempel* rådsdirektiv 2009/28/EF av 23. april 2009 om økt bruk av fornybar energi (fornybardirektivet). Videre diskusjon om EØS-avtalens geografiske virkeområde henvises til annen juridisk litteratur.⁷⁶

1.5 Avhandlingens oppbygning

Avhandlingen er inndelt i seks kapitler, som sammen besvarer den overordnede problemstillingen: I hvilken grad de alternative tildelingsprosedyrer ivaretar hensynene som havenergilovas konsesjonsordning har til formål å fremme.

I kapittel 2 gir jeg en fremstilling av konsesjonssystemet havenergilova etablerer. Innledningsvis i kapittel 2.1 vurderer jeg om havenergilova regulerer petroleumshavvindanlegg. Deretter viser jeg i kapittel 2.2 at konsesjonsordningen er et redskap for å fremme bestemte formål, som kommer til uttrykk i lovens formålsbestemmelse. Etter dette gir jeg i kapittel 2.3 en overordnet fremstilling av den alminnelige tildelingsprosedyren i havenergilova, og undersøker hvorfor det i noen tilfeller er behov for alternative særprosedyrer. Dette kapitlet legger grunnlaget for fremstillingene og vurderingene i kapittel 3 til 5.

I kapittel 3 fremstiller jeg den første alternative tildelingsprosedyren, med hjemmel i havenergilova § 2-2 fjerde ledd. I kapittel 3.1 presenterer jeg særbestemmelsen og hvilke tilpasninger den gjør i den alminnelige tildelingsprosessen etter havenergilova, som jeg redegjorde for i kapittel 2.3. I kapittel 3.2 undersøker jeg virkeområdet til særprosedyren, det vil si når er et elektrifiseringsanlegg utgjør et «særskilte tilfelle» etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd. Deretter vurderer jeg i kapittel 3.3 om særprosedyren med hjemmel i havenergilova § 2-2 ivaretar lovens formål. Avhandlingens kapittel 4 følger den samme oppbygning for den alternative tildelingsprosedyren som er hjemlet i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum.

I kapittel 5 behandler jeg den siste særbestemmelsen i havenergilova § 1-2 sjette ledd, som delvis eller i sin helhet gjør unntak fra havenergilova, og hvor tildelingen i stor utstrekning følger reglene i petroleumsløven. Innledningsvis i kapittel 5.1.1 presenterer jeg særbestemmelsen, og beskriver hvilke tilpasninger den medfører i den alminnelige tildelingsprosessen. Når havenergilova fravikes til fordel for petroleumsløven, betyr det at havvindturbinene blir underlagt petroleumsløvens konsesjonssystem. Jeg gir derfor en overordnet fremstilling av petroleumsløvens konsesjonssystem (kapittel 5.1.2), og hvilke tillatelser som nødvendig for vindkraft til havs etter petroleumsløven (kapittel 5.1.3).

I kapittel 5.2 utforsker jeg virkeområdet til særprosedyren, det vil si når et elektrifiseringsanlegg kan reguleres under petroleumregelverket. Dette omfatter både hvilke forhold som gjør at et havvindanlegg faller innenfor petroleumsløvens virkeområde (kapittel 5.2.1), og hvem som oppfyller forutsetningene til å etab-

⁷³ Se også NVE (2023).

⁷⁴ Rt. 2004 s. 834 avsnitt 9 og 10, og Rt. 2005 s. 607 avsnitt 66, jf. Fredriksen (2022) s. 116.

⁷⁵ EØS-avtalens artikkel 11, 12, 28, 31, 36 og 40.

⁷⁶ Se Arnesen (2018) s. 945–953, Fredriksen (2022) s. 61–65, Trosdahl (2019), Fredriksen (2023) s. 489–510. Det er ingen entydig løsning på spørsmålet i dagens juridiske teori.

lere havvinnanlegg i henhold til petroleumsregelverket (kapittel 5.2.2). Deretter utforsker jeg hvilke områder petroleumsloven tillater utbygging av havvinnanlegg (kapittel 5.2.3). Til slutt vurderer jeg i kapittel 5.3 om den alternative tildelingsprosedyren i henhold til petroleumsregelverket tilstrekkelig ivaretar formålene i havenergilova.

I kapittel 6 oppsummerer jeg de viktigste funnene fra analysene og presenterer enkelte rettspolitiske betraktninger knyttet til hvordan konsesjonsprosessen kan forbedres, for bedre å fremme havenergilovas formål.

2 Konesjonssystemet for vindkraft til havs

2.1 Regulerer havenergilova petroleumshavvind?

Avgjørende for anvendelsen av havenergilovas konsesjonssystem er at havvindanlegget omfattes av lovens virkeområde. Havenergilovas saklige og geografiske virkeområde er regulert i § 1-2. Problemstillingen i det følgende er om havenergilova i det hele tatt regulerer petroleumshavvindanlegg. Kraftproduksjon som ikke faller inn under lovens virkeområde, kan ikke benytte konsesjonsprosessen som loven etablerer.

Havenergilovas saklige virkeområde omfatter «fornybar energiproduksjon og omforming og overføring av elektrisk energi til havs», jf. havenergilova § 1-2 første ledd. Med «fornybar energiproduksjon» sikter loven til «produksjon av elektrisk energi ved utnytting av fornybare energiresursar, til dømes vind, bølger og tidvatn», jf. legaldefinisjonen i havenergilova § 1-4 første ledd. Når det bare er produksjon generert gjennom «fornybare energiresursar» som er omfattet, innebærer dette en avgrensning mot blant annet fossile energikilder som olje og gass – altså ikke-fornybare energikilder, jf. havenergilova § 1-4 første ledd. Loven gir ingen uttømmende liste over hvilke former for fornybar energiproduksjon som er omfattet, jf. ordlyden «til dømes» i havenergilova § 1-4 første ledd.⁷⁷ Loven er også teknologinøytral, så det er uten betydning om vindturbinene er flytende, bunnfaste eller av en annen type i fremtiden. Ellers gjelder loven bare for kraftproduksjon som foregår «til havs»; kraftproduksjon på land faller utenfor, jf. havenergilova § 1-2 første ledd.

Produksjon av vindkraft til havs er uttrykkelig omfattet av lovens saklige virkeområde i havenergilova § 1-4 første ledd, jf. § 1-2 første ledd. Verken lovens ordlyd eller forarbeidene gir holdepunkter for å begrense lovens anvendelse ut ifra formålet med energiproduksjonen. Lovmotivene er dessuten tydelige på at kraftproduksjonen kan ha forskjellige formål, slik som eksport til utlandet, kraftforsyning til sentralnettet på land, petroleumsvirksomhet, skipsfart og liknende.⁷⁸ Lovens saklige virkeområde regulerer dermed all form for fornybar energiproduksjon, uansett hvilken type fornybar energi anlegget benytter, hvilken teknologitype som anvendes og formålet med kraftproduksjonen. Lovens saklige virkeområde omfatter følgelig havvindturbiner som leverer kraft til olje- og gassinstallasjoner.⁷⁹

Havenergilovas geografiske virkeområde omfatter «norsk sjøterritorium utanfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen», jf. havenergilova § 1-2 andre ledd.⁸⁰ Norsk sjøterritorium strekker seg til og med 12 nautiske mil fra grunnlinjen, jf. havrettskonvensjonen artikkel 3 og territorialfarvannsloven § 2 første ledd, første

⁷⁷ Se også Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79–80.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 5, 45, 79–80 og 84. Se også Meld. St. 36 (2020–2021) s. 89 og NVE (2012a) s. 40.

⁷⁹ Lovens saklige virkeområde inkluderer også «overføring av elektrisk energi», jf. havenergilova § 1-2 første ledd. Dette omfatter transport av kraft gjennom nettanlegg som kabler, transformatoranlegg og andre elektriske anlegg, jf. havenergilova § 1-4 tredje ledd og Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79. Ifølge forarbeidene skiller ikke det saklige virkeområde for omforming og overføring mellom fornybar og ikke-fornybar kraftproduksjon, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 62. Det er naturlig at dette henger sammen med muligheten for å benytte samme nettanlegg. Eventuell dobbeltregulering må derfor håndteres ved hjelp av avgrensningshjemmelen i havenergilova § 1-2 sjette ledd, jf. se kapittel 5. I avhandlingen er imidlertid oppmerksomheten rettet mot rettslige problemstillinger knyttet til produksjonsanlegg i forbindelse med petroleumshavvind.

⁸⁰ Havenergilovforskrifta har tilsvarende virkeområde som havenergilova, jf. havenergilovforskrifta § 1 første ledd. Forskrift 15. september 2016 nr. 1066 om merking av og etablering av sikkerhetssoner tilknyttet innretning for fornybar energiproduksjon (forskrift om merking av innretning for fornybar energiproduksjon) har imidlertid et videre geografisk virkeområde, som omfatter også «indre farvann» og den «Norges økonomiske sone», jf. forskriftens § 1 første ledd.

punktum. I dette området har norske myndigheter suverenitet.⁸¹ Innenfor grunnlinjen gjelder i utgangspunktet energiloven, og ikke havenergilova.⁸²

Når loven i tillegg gjelder på «kontinentalsokkelen», får loven anvendelse så langt ut som der havbunnen er en naturlig forlengelse av landterritoriet, og uansett minimum 200 nautiske mil fra grunnlinjen, jf. havrettskonvensjonen artikkel 76 nr. 1 og lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel § 1.⁸³ På kontinentalsokkelen i området utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen har ikke norske myndigheter suverenitet, men eksklusive rettigheter til blant annet å undersøke og utnytte mineralske og ikke-levende naturforekomster på havbunnen og undergrunnen, jf. havrettskonvensjonen artikkel 77 og 80.

Ettersom staten kun har rett til å utnytte ressursene på havbunnen og undergrunnen på kontinentalsokkelen utenfor 12 nautiske mil, kan det reises spørsmål om forvaltningen har anledning til å tildele havvindkonsesjoner innenfor den økonomiske sonen. Dette er fordi det er rettighetene fra den økonomiske sonen som gir kyststaten rett til å undersøke og utnytte vindressursene til produksjon av elektrisk energi som er bakgrunnen for dette.⁸⁴ Innenfor den økonomiske sonen har staten ikke suverenitet, men eksklusive rettigheter til å undersøke og utnytte naturressursene over havbunnen, og annen økonomisk virksomhet slik som «energiproduksjon fra vann, strømmer og vind», jf. havrettskonvensjonen artikkel 56 og 57.

Norge har etablert en økonomisk sone gjennom lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 1. Kongen i statsråd kan riktignok bestemme at lovens bestemmelser også skal gjelde innenfor den økonomiske sonen, jf. havenergilova § 1-2 fjerde ledd. Per 1. mai 2023 er denne adgangen imidlertid ikke benyttet. Utgangspunktet er derfor at havenergilova ikke gjelder for den økonomiske sonen.

På grunn av at den økonomiske sonen overlapper med kontinentalsokkelen, vil dagens vindturbiner som krever forankring i havbunnen sannsynligvis omfattes av havenergilovas virkeområde.⁸⁵ Dette skyldes at kyststaten har tilsvarende rett til å etablere, tillate og regulere installasjoner på kontinentalsokkelen som innenfor den økonomiske sonen. Dette inkluderer blant annet rett til å utnytte vindressursene på havoverflaten, jf. havrettskonvensjonen artikkel 80, jf. artikkel 60. Selv om problemstillingen per dags dato i liten grad har blitt problematisert, kan dette endres dersom fremtidig teknologi muliggjør flytende vindturbiner uten forankring til havbunnen.

Havvindturbiner som har til hensikt å elektrifisere petroleumsvirksomhet faller etter dette også innenfor havenergilovas geografiske virkeområde. Konesjonsordningen som loven etablerer får følgelig anvendelse på petroleumshavvind.

2.2 Konesjonsordningen som et middel for å fremme havenergilovas formål

Vanligvis er utnyttelsen av naturressursene underlagt konesjonskrav som typisk er begrunnet med at naturressursene tilhører fellesskapet, og utnyttelsen skal

⁸¹ Havrettskonvensjonen artikkel 2 og artikkel 3.

⁸² Kongen i statsråd har adgang både gjennom forskrift og i det enkelte tilfelle, til å utvide lovens geografiske virkeområde til å omfatte også det «indre farvann», som gjelder sjøområdene innenfor grunnlinjen, jf. havenergilova § 1-2 syvende ledd. Denne adgangen er benyttet for deler av loven, blant annet § 2-2 om åpning av areal, reglene om sikkerhet i kapittel 5, nedlegging og erstatning til fiskere i kapittel 9, jf. havenergilovforskrifta § 1 andre ledd. Dette innebærer at disse reglene også anvendes innenfor grunnlinjen.

⁸³ Kontinentalsokkelkommisjonen ga i 2006 medhold i dokumentasjonen fra den norske stat at kontinentalsokkelen strekker seg omtrent 235000 kvadratkilometer utenfor grensen for 200 nautiske mil, jf. Regjeringen (2014).

⁸⁴ Havrettskonvensjonen artikkel 56. nr. 1 bokstav a. 57 og 77 og lov om Norges økonomiske sone § 7.

⁸⁵ Se også NVE (2012b) s. 6.

derfor skje i tråd med offentlige interesser.⁸⁶ Det er også et slikt utgangspunkt havenergilova bygger på, hvor retten til å utnytte fornybare energiresurser til havs er forbeholdt staten, jf. havenergilova § 1-3.⁸⁷ Alle andre er derfor avhengig av individuell tillatelse fra staten for eierskap, oppføring og drift av havvindturbiner utenfor grunnlinjen, jf. havenergilova §§ 3-5, jf. 3-2 første ledd.

Konsesjonsordninger er styringsredskaper for forvaltningen. De gir ofte forvaltningen kompetanse og frihet til å bestemme om den skal gi tillatelser dersom vilkårene for det ellers er oppfylt, og i tilfelle hvilke vilkår som skal være knyttet til disse. I tillegg har forvaltningen normalt mulighet til å stille tyngende vilkår til konsesjonsvedtakene.⁸⁸ Dessuten har forvaltningen normalt omfattende kompetanse til å utfylle regelverket gjennom forskrifter.

Havenergilova bærer, av samme grunner, preg av å være en fullmaktslov.⁸⁹ Det gir forvaltningen stor fleksibilitet til å tilpasse regelverket i tråd med samfunnsutviklingen,⁹⁰ og det muliggjør en fleksibel ressursforvaltning.⁹¹ Den etablerer sentrale prinsipper for reguleringen av fornybar energiproduksjon til havs, og gir forvaltningen omfattende kompetanse til å utfylle og videreutvikle regelverket gjennom forskrifter. Lovens utforming henger også sammen med at det på tidspunktet loven ble utarbeidet, var betydelig usikkerhet knyttet til den fremtidige næringsutviklingen. Tanken var derfor at videreutviklingen av regelverket skulle skje i tråd med kunnskaps- og teknologiutviklingen, næringens utvikling i et internasjonalt perspektiv og ved å involvere både næringen og andre berørte interesser.⁹² På denne måten fungerer konsesjonsordningen også som et redskap for å samle erfaringer, som gjør det mulig å tilpasse regelverket næringens særegenheter og behov.⁹³ Den samme lovgivningsteknikken ble benyttet for utviklingen av petroleumregelverket.⁹⁴

Konsesjonsordningen er et middel for å sikre at forvaltningen av fellesskapets ressurser fremmer nærmere bestemte offentligrettslige interesser.⁹⁵ Konsesjonsordningen etablert med hjemmel i havenergilova er derfor et styringsverktøy for å forvalte fellesskapets fornybare energiresurser i tråd med de lovfestede formålene i havenergilova § 1-1.⁹⁶

Formålene som konsesjonsordningen skal fremme, er todelt. For det første skal konsesjonsordningen legge til rette for «utnytting av fornybare energiresurser til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetjinger», jf. havenergilova § 1-1. For det andre at havvindanleggene planlegges, bygges og drives slik at hensynene

⁸⁶ Alvik (2020) s 88–89.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 9. Staten har en bruksrett til de fornybare energiresursene, som er i motsetning til eiendomsrett, slik som petroleumsløven § 1-1. Dette er i tråd med avgjørelsen Rt. 2011 s. 780 som handlet om naboettslige spørsmål knyttet til plassering av vindmøller på land. Førstvoterende uttalte at «luft er ikke underlagt eiendomsrett» i avsnitt 60.

⁸⁸ Adgangen til å fastsette tyngende vilkår følger enten av loven selv, og der ordlyden er taus følger det av ulovfestet rett, jf. NOU 2019: 5 s. 544–545.

⁸⁹ Mauren (2021) s. 622. Mauren (2022) s. 7.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 9 og 52, og Olje- og energidepartementet (2009) s. 8.

⁹¹ Rekkevidden av forvaltningens kompetanse beror på tolkning av lovbestemmelsen, jf. Rt. 2008 s. 524 avsnitt 37.

⁹² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 9 og 52, og Olje- og energidepartementet (2009) s. 8.

⁹³ Se mer om dette i Arnesen (2014) s. 101 og Eckhoff (1983) s. 63.

⁹⁴ Opprinnelig lov 21. juni 1963 nr. 12 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster innehold kun seks paragrafer, men det regulatoriske regelverket har utviklet seg over tiden. Videre til Lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet, og til dagens lov om petroleumsvirksomhet fra 1996.

⁹⁵ Alvik (2020) s 88–89, Arnesen (2014) s. 101–103 og Eckhoff (1983) s. 69–70. Dette var tilsvarende for petroleumsløven

⁹⁶ Om konsesjonsordninger som styringsverktøy for forvaltning av fellesskapets ressurser, se Arnesen (2014) s. 102–103, Mestad (1986) s. 7 og Hammer (2009) s. 27.

til «energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på», jf. § 1-1.

Når det gjelder det første formålet om at ressursforvaltningen skal være i samsvar med samfunnsmessig målsettinger, følger det av odelstingsproposisjonen at målsettingene fastsettes gjennom «overordna politiske prioriteringar».⁹⁷ Det er imidlertid ikke nærmere definert i verken ordlyden eller forarbeidene hvilke målsettinger som er avgjørende. Det er også uklart hvilken politisk forankring som er avgjørende, men det er ikke naturlig å forstå forarbeidene til å kreve et formelt politisk vedtak av for eksempel Kongen i statsråd.⁹⁸ Det avgjørende er at det til en viss grad må være konsensus.

Formuleringen overordnede politiske prioriteringer indikerer likevel at det må være politiske prioriteringer på et samfunnsmessig nivå som kommer samfunnet som en helhet til gode. Det er derfor naturlig å forstå «overordna» som en avgrensning mot rent lokalpolitiske målsettinger. Forarbeidene underbygger denne forståelsen. Utgangspunktet er at konsesjoner kun skal tildeles prosjekter med en «positiv samfunnsnytte på sikt», der nytten av prosjektet oppveier ulempene.⁹⁹ Vurderingen av hva som anses som samfunnsmessig rasjonelt eller nyttig, må gjøres konkret i det enkelte tilfellet.

Konsesjonsordningens første formål er derfor avhengig av politiske beslutninger for å fastsette målsettingene som ressursforvaltningen skal være i samsvar med.¹⁰⁰ Målsettingene trenger ikke nødvendigvis å være knyttet til fornybar energiproduksjon, da blant annet distriktpolitiske hensyn eller hensyn til samisk kultur kan være inkludert.¹⁰¹ Virkningen er at formålet «samfunnsmessige målsetjingar» er fleksibelt, men samtidig åpner for at ressursforvaltningens formål kan skifte i tråd med det politiske landskapet. Dette gjør at lovens formål kan skifte og vil utvikle seg over tid.¹⁰²

Det er vanskelig å klart definere hvilke samfunnsmessige målsettinger som dagens havenergilova skal være i samsvar med. Et naturlig utgangspunkt er likevel Støre-regjeringens havvindmålsettinger: å tildele områder tilsvarende 30 GW vindkraft til havs innen 2040, dvs. omtrent 1500 vindturbiner.¹⁰³ Hurdalsplattformen er en annen relevant målsetting, om å redusere klimagassutslippene fra norsk olje- og gassproduksjon med 50 prosent innen 2030. Et av tiltakene for å realisere dette er ved bruk av petroleumshavvind.¹⁰⁴ På et overordnet nivå er myndighetene også forpliktet til å redusere nasjonale utslipp etter Parisavtalen og gjennom tilslutningen til EUs klimasamarbeid.¹⁰⁵ I 2022 forpliktet myndighetene seg ytterligere under Parisavtalen: innen 2030 skal nasjonale utslipp reduseres med minimum 55 prosent sammenliknet med utslippsnivået i 1990.¹⁰⁶ Dette er målsettinger som det er nærliggende at utnyttelsen av de fornybare energiressursene skal være i tråd med. Andre målsettinger vil likevel også kunne være relevante.

Det andre formålet er at havvinanlegg skal planlegges, bygges og drives slik at hensynene til «energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på», jf. havenergilova § 1-1. Ordlyden «tekne vare på» antyder at de nevnte hensynene skal vurderes gjennom hele konsesjonsprosessen,

⁹⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 8 og Olje- og energidepartementet (2009) s. 19.

⁹⁸ Se motsetningsvis i Mauren (2022) s. 122.

⁹⁹ Prop. 143 L (2021–2022) s. 5-6 og Olje- og energidepartementet (2021a) s. 2–3.

¹⁰⁰ Motsetningsvis til energiloven § 1-2, akvakulturloven § 1 og petroleumsløven § 1-2 andre ledd, som i større grad legger opp til samfunnsøkonomiske føringer for ressursforvaltningen.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 60.

¹⁰² Se også Mauren (2021) s. 618 og Hermansen (2014) s. 35.

¹⁰³ Regjeringen (2022b).

¹⁰⁴ Hurdalsplattformen (2021) s. 26.

¹⁰⁵ De nasjonale klimamålene er lovfestet i lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimalov) §§ 2–4.

¹⁰⁶ Regjeringen (2022a).

og at de skal bli beskyttet på et minimumsnivå.¹⁰⁷ Dersom de nevnte hensynene trekker i motsatt retning, gir likevel § 1-1 ingen nærmere føringer for hvordan de ulike interessene skal veies opp mot hverandre.

Formuleringen «andre interesser» indikerer at de overnevnte hensynene ikke er uttømmende, med virkningen at konsesjonsordningen også kan ivareta andre interesser. Dette kan blant annet være hensynet til samiske interesser.¹⁰⁸ Imidlertid vil ikke enhver interesse med berøringsflate til fornybar energiproduksjon være relevant, og formålet må avgrense mot interesser med fjern tilknytning.

Det første hensynet i § 1-1 er «energiforsyning», som innebærer å sikre at hele landet får tilstrekkelig med elektrisk kraft og at denne blir distribuert til brukerne.¹⁰⁹ Hensynet kan blant annet påvirke hvor havvindanlegget skal plasseres, med tanke på hvor det er mest effektivt å koble til kraftsystemet. Utover dette gir verken ordlyden eller forarbeidene nærmere holdepunkter.

Det andre hensynet er «miljø», som i tråd med dagens miljøforvaltning er et vidt samlebegrep.¹¹⁰ Dette inkluderer aspekter som «naturvern, biologisk mangfold, klima, kulturminne og kulturmiljø».¹¹¹ I samsvar med at formålet med fornybar energi primært er begrunnet med reduksjon av klimagassutslipp,¹¹² blir særlig hensynet til klima sentralt.¹¹³ Konsesjonsordningens formål om å ivareta hensynet til miljø, skal på bakgrunn av dette forstås bredt.

Det neste hensynet er som loven skal ivareta er «næringsverksemd», som innebærer at annen kommersiell aktivitet innenfor det samme område skal bli vurdert i konsesjonsprosessen. Det er naturlig å tolke ordlyden slik at hensynet skal ivareta annen næringsvirksomhet enn vindkraft til havs. Denne forståelsen underbygges av forarbeidene som fremhever skipsfart, tradisjonell samisk næringsvirksomhet og fiskeri som relevant næringsvirksomhet.¹¹⁴ Denne oppramsingen kan imidlertid ikke forstås uttømmende.

Det siste hensynet som loven skal ivareta er «tryggleik», som indikerer at virksomheten i henhold til loven må oppfylle sikkerhetskrav og forebygge skade. Utover dette er det ikke klart hva som ligger i hensynet, men formålet vil ha en naturlig tilknytning til relevant helse-, miljø- og sikkerhetsregelverk.

Formålsbestemmelsen i § 1-1 etablerer ingen selvstendige føringer for hvilke samfunnsmessige målsettinger som konsesjonsordningen skal ivareta,¹¹⁵ noe som gjør at formålene må fastsettes gjennom overordna politiske prioriteringer.¹¹⁶ Virkningen er at lovens formål vil utvikle seg i tråd med samfunnsforholdene og det politiske landskapet. Ressursforvaltningen må imidlertid også ivareta blant annet energiforsyning, trygghet og næringsvirksomhet. Dette innebærer derfor en balansering mellom hensynet til økonomisk utvikling og berørte interesser av kraftproduksjonen. Havenergilova § 1-1 gir samtidig forvaltningen betydelig skjønns ved anvendelse av loven og vektingen av lovens hensyn. Dette reduserer

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 29. Se også havenergilova § 1-5 om vektlegging av samiske interesser.

¹⁰⁹ NVE (2010) kapittel 6 om vurdering av prosjektenes innpassing i kraftsystemene. Se også Hermansen (2014) s. 32.

¹¹⁰ Blant annet lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 1.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 60.

¹¹² Havenergilova er en direkte oppfølging av «klimaforliket» som ble inngått av stortingsflertallet i 2008, om å etablere en nasjonal strategi for havvind, samt å vurdere havvind som kraftkilde til elektrifisering av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, jf. St.meld. nr. 34 (2006–2007) og Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 5.

¹¹³ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 60.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79.

¹¹⁵ Dette ble problematisert av NVE i høringsrunden, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 60. Se også Hermansen (2014) s. 34.

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 8 og Olje- og energidepartementet (2009) s. 19.

forutsigbarheten noe for hvordan loven vil bli praktisert. Utformingen av formålsbestemmelsen skyldes trolig at det var usikkerhet knyttet til både teknologien og omfanget av den norske havvindsatsingen.

2.3 Det alminnelige konsesjonssystemet og begrunnelsen for de alternative tildelingsprosedyrene

Ettersom petroleumshavvinnanlegg reguleres av havenergilovas virkeområde i § 1-2, er det konsesjonsprosessen som havenergilova legger opp til som er avgjørende for tildeling av konsesjon. Det er uten betydning for tildelingsprosedyren om havvinnanlegget skal benyttes til å full- eller delelektrifisere petroleumsvirkosomheten. Prosedyrene for å tildele tillatelser til petroleumshavvin skal derfor i utgangspunktet følge den alminnelige konsesjonsprosessen i havenergilova. Jeg vil derfor gi en kort fremstilling av denne tildelingsprosedyren.¹¹⁷

Det første steget i konsesjonsprosessen er at staten foretar en nasjonal arealkartlegging av egnede områder for havvind. Selv om konsesjonsprosessen forut for åpningsvedtaket i havenergilova § 2-2 i begrenset grad er lovregulert, tyder forvaltningspraksis på at det er statens ansvar å kartlegge kontinentalsokkelen og identifisere egnede områder for havvind.¹¹⁸ Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ved to anledninger fått i oppdrag av Olje- og energidepartementet å identifisere egnede områder for fornybar energiproduksjon. Det første oppdraget ble gitt i 2010, som resulterte i 15 identifiserte områder, og det andre i 2022, som resulterte i 20 identifiserte områder.¹¹⁹ Ansvarer kan betraktes som en konsekvens av at staten har eksklusiv rett til å utnytte de fornybare energiressursene til havs, jf. § 1-3.¹²⁰

Deretter er det, basert på kartleggingen av egnede områder, opp til Kongen i statsråd å åpne et eller flere avgrensede geografiske områder med sikte på tildeling av konsesjon, jf. havenergilova § 2-2 første ledd.¹²¹ Åpningsbeslutning forutsetter imidlertid en gjennomført strategisk konsekvensutredning som vurderer kraftproduksjonens påvirkning på miljø, samfunn og andre næringsinteresser, jf. § 2-2 andre ledd. I tillegg skal påvirkningen på andre interesser også vurderes, slik som behov for å bygge ny infrastruktur, regionale påvirkninger og andre relevante konsekvenser. Selv om forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften) ikke kommer til anvendelse, skal den strategiske konsekvensutredningen likevel oppfylle de EØS-rettslige kravene fastsatt i plandirektivet.¹²² Konsekvensutredningen sendes deretter ut på offentlig høring og ettersyn sammen med åpningsforslaget, jf. § 2-2 tredje ledd.

Åpningsprosedyren i § 2-2 danner en grunnforutsetning for det alminnelige systemet – at forvaltningen bare kan tildele tillatelser til fornybar energiproduksjon innenfor områder som er åpnet av Kongen i statsråd etter havenergilova

¹¹⁷ Vindkraft til havs er per dags dato avhengig av statsstøtte for å realiseres. Departementet planlegger bruk av tosidige differansekontrakter for de åpnede områdene Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II. Forslag om å gi departementet fullmakt til å inngå slike kontrakter ble behandlet i Stortinget 14. juni 2023, se Innst. 496 S (2022–2023). Avhandlingens formål er tildelingsprosedyren for konsesjon og det avgrenses derfor mot rene problemstillinger knyttet til statsstøtte. Havvinnanlegget Hywind Tampen, som reguleres av petroleumregelverket, er inkludert i petroleumsskatteregimet, se kapittel 5.3.

¹¹⁸ Havenergilova § 2-1 gir adgang til å vedta forskrifter knyttet til forundersøkelser innenfor lovens virkeområde, men denne bestemmelsen er per dags dato ikke benyttet.

¹¹⁹ NVE (2010), Olje- og energidepartementet (9. februar 2022) og NVE (2023).

¹²⁰ Se også Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 63 om at det er statens ansvar å kartlegge og åpne områder etter loven.

¹²¹ I juni 2020 ble områdene Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II åpnet av Kongen i Statsråd gjennom kongelig resolusjon, som per dags dato er de eneste områdene som er åpnet etter loven, jf. Kgl.res. 12. juni 2020a.

¹²² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 69.

§ 2-2.¹²³ Denne forutsetningen innebærer at forvaltningen har ingen plikt til å behandle konsesjonssøknader utenfor slike områder, og eventuelle søknader kan derfor bli avvist administrativt uten behov for ytterligere saksbehandling.¹²⁴ Formålet med åpningsprosedyren i § 2-2 er å sikre en helhetlig og langsiktig statlig arealplanlegging.¹²⁵

Tidligere har den inkonsekvente bruken av begrepene «areal» og «område» i havenergilovas bestemmelser og forarbeider blitt problematisert.¹²⁶ For eksempel bruker havenergilova § 2-2 begge begrepene for å referere til områder som kan åpnes av Kongen i statsråd. Verken havenergilova eller havenergilovforskrifta gir indikasjoner at begrepene skal ha ulik betydning. Imidlertid, med endringene i havenergilovforskriften som trådte i kraft 1. mars 2023, betrakter jeg dette problemet som løst. En av endringene er at områder som er åpnet etter § 2-2 normalt vil deles inn i det som nå defineres som «prosjektområde», jf. §§ 2 bokstav b og 2a. Denne endringen skaper en klar kontrast mellom abstrakte havområder som *kan* åpnes, og spesifiserte områder som *er* åpnet av Kongen i statsråd etter havenergilova § 2-2.

Departementet vil normalt dele det åpnete området inn i mindre «prosjektområder», jf. havenergilovforskrifta § 2a.¹²⁷ Etter at området er delt inn i mindre prosjektområder, er hovedregelen at disse lyses ut med sikte på tildeling gjennom konkurranse om arealene, jf. havenergilova § 2-3 første ledd første punktum. I utlysningen annonserer departementet hvilken tildelingsmetode departementet skal bruke, og eventuelle krav departementet stiller til prekvalifiseringen av interesserte aktører.¹²⁸ Utlysningen publiseres av departementet i Norsk lysningsblad og på departementets egne nettsider, jf. havenergilova § 2-3 andre ledd og havenergilovforskrifta §§ 2b og 2 c.¹²⁹ Normalt gjennomføres konkurransen av departementet som en auksjon, men departementet kan også basere konkurransen på rent kvalitative kriterier eller en kombinasjon, jf. havenergilovforskrifta § 2b første ledd.¹³⁰ Departementet har imidlertid mulighet til å gjøre unntak fra hovedregelen om utlysning og konkurranse i «særlege tilfelle», jf. havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum. Dette er den andre særbestemmelsen som vil behandles i kapittel 4.

Konsortiet som vinner fram i konkurransen får en tidsbegrenset eksklusiv rett til å gjennomføre en prosjektspesifikk konsekvensutredning, og til å sende inn en konsesjonssøknad for det aktuelle prosjektområdet, jf. havenergilova § 2-3 tredje ledd og havenergilovforskrifta § 2d andre ledd.¹³¹ Vinnerne må sende inn melding med forslag til det prosjektspesifikke utredningsprogrammet innen seks uker etter tildelingstidspunktet, jf. havenergilovforskrifta § 2d tredje ledd. Før departementet

¹²³ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

¹²⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 80-81.

¹²⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

¹²⁶ Mauren (2022) s. 60–61 og Skuggedal (2022) s. 72.

¹²⁷ Prop. 143 L (2021–2022) s. 10–11.

¹²⁸ Prekvalifisering innebærer at søkeren må dokumentere tilfredsstillende teknisk kompetanse, finansiell styrke og relevant helse, miljø og sikkerhet regelverk. Departementet kan begrense antall søkere som kan prekvalifiseres, jf. havenergilova § 2-3 tredje ledd andre punktum og havenergilovforskrifta § 2c. Formålet med departementets adgang til å kreve prekvalifisering i § 2-3 tredje ledd andre punktum er at alle de konkurrerende aktørene skal være kvalifisert og i stand til forsvarlig realisere havvindprosjektet innenfor lovens frister, jf. Prop. 143 L (2021–2022) s. 16.

¹²⁹ Prop. 143 L (2021–2022) s. 10–11.

¹³⁰ Til illustrasjon vil konkurransen for området Sørliche Nordsjø II, som er egnet for bunnfast havvind, bli gjennomført som en auksjon med prekvalifisering. Konkurransen for området Utsira nord, som er egnet for flytende havvind, vil derimot basere seg på kvalitative kriterier uten prekvalifiseringskriterier, jf. Olje- og energidepartementet (2023b). Dette kan forklares ved at området for teknologi av flytende havvindturbiner fortsatt er under utvikling.

¹³¹ Et konsortium er en sammenslutning av tiltakshavere som i fellesskap ønsker å bygge ut havvind.

fastsetter forslaget, må det på offentlig høring, jf. havenergilova § 4-1 første ledd.¹³² Til slutt skal den prosjektspesifikke konsekvensutredningen gjennomføres. Konesjonssøknad må innsendes innen to år fra fastsettelsen av det prosjektspesifikke utredningsprogrammet, jf. havenergilovforskrifta § 2d tredje ledd andre punktum og § 7. Konesjonssøknaden skal deretter sammen med den prosjektspesifikke konsekvensutredningen sendes ut på offentlig høring, jf. havenergilovforskrifta § 7 fjerde ledd.

Dersom søkeren etter dette får innvilget konesjonssøknaden etter havenergilova § 3-5, jf. § 3-1, har konesjonæren i utgangspunktet to år på å sende inn en søknad om godkjenning av en detaljplan, jf. havenergilovforskrifta § 9 første ledd. Detaljplanen utfyller selve konesjonsvedtaket, og beskriver de tekniske, sikkerhetsmessige og miljømessige forholdene, jf. havenergilova § 3-1 andre ledd.¹³³ Detaljplanen må også på høring før NVE med delegert kompetanse kan godkjenne planen, jf. havenergilova § 3-1 andre ledd første punktum og havenergilovforskrifta §§ 9 og 10. Godkjent detaljplan er en nødvendig forutsetning før oppstart av bygging og drift av havvindanlegget.¹³⁴

Detaljplanen og konesjonsvedtaket utgjør sammen den totale rammen for utbyggingen,¹³⁵ og det er derfor naturlig å forstå konesjonsvedtaket og detaljplanen samlet som den avgjørende offentlige tillatelsen til å drive med vindkraft til havs. Konesjonæren må ha satt i gang driften – kraftproduksjonen – innen tre år etter godkjennelsesvedtaket, jf. havenergilovforskrifta § 10 fjerde ledd.¹³⁶ Dersom konesjonæren ikke klarer å overholde fristene som er fastsatt i havenergilova eller vilkårene i konesjonen, har myndighetene flere sanksjonsmuligheter. Dette inkluderer blant tvangsmulkt og muligheten for å omgjøre konesjonens vilkår, jf. havenergilova §§ 10-6 og 10-8.

Konesjoner etter havenergilova er alltid tidsbegrensede, og gjelder for «inntil» 30 år fra konesjonæren setter anlegget i drift jf. havenergilova § 3-5 andre ledd og havenergilovforskrifta § 8 første ledd tredje punktum.¹³⁷ Konesjonærene kan søke om å få forlenget konesjonenes varighet, men departementet har ingen plikt til å innvilge søknadene, jf. havenergilova § 3-5 andre ledd.¹³⁸

¹³² Prop. 143 L (2021–2022) s. 11. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 83.

¹³³ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 67.

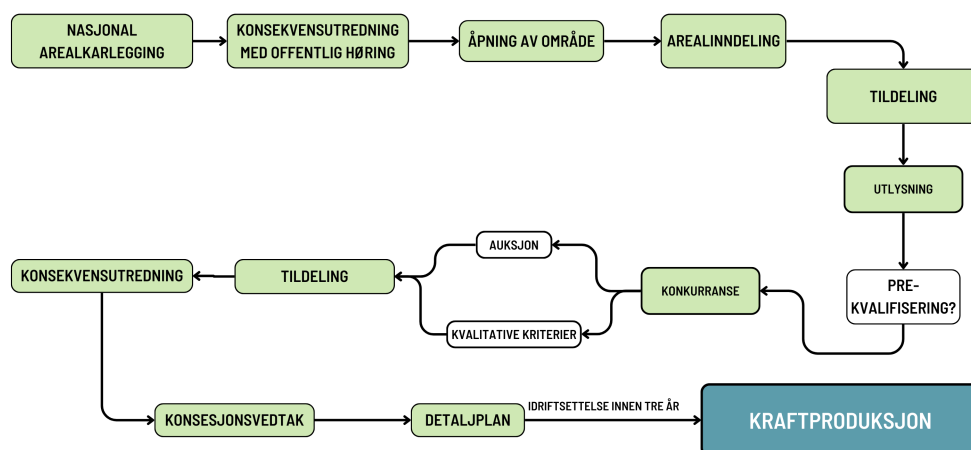
¹³⁴ Departementet kan riktignok gjøre unntak fra kravet til godkjent detaljplan i «særlege tilfelle» jf. havenergilova § 3-1 andre ledd tredje punktum, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 81.

¹³⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 67 og 81.

¹³⁶ Brudd på tidsfrister som følger av havenergilova eller havenergilovforskrifta kan føre til bortfall av godkjenning av prosjektspesifikt utredningsprogram, konesjon eller detaljplan, jf. havenergilovforskrifta § 11 andre ledd.

¹³⁷ Med hensyn til at planleggingsfasen kan være tidkrevende. Konesjonsperioden tilsvare levetiden til dagens havvindturbiner. de, jf. Ot.prp. nr.107 (2008–2009) s. 67 og Mauren (2021) s. 624–625.

¹³⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 82–83.



Illustrasjonen 2: den alminnelige konsesjonsprosessen for vindkraft til havs.

Alle andre enn staten er avhengig av individuell tillatelse for å bygge, eie eller drive et petroleumshavvinnanlegg, jf. havenergilova §§ 1-3, og 3-5, jf. 3-1. Konsesjonsplikten gjelder også for ombygging eller utvidelse av et eksisterende anlegg, jf. § 3-1 første ledd andre punktum. Verken tildelte områder, tilknyttede rettigheter, samt direkte eller indirekte overdragelse av eierandeler i konsesjonærsselskapet, kan overdras uten departementets godkjenning jf. havenergilovforskrifta § 2d femte ledd. Ved en eventuell overdragelse av produksjonsanlegget, vil en ny eier tre inn i eksisterende konsesjonen med tilhørende tidsbegrensning. Samtidig må den nye eieren ha sin egen konsesjon i henhold til havenergilova §§ 3-1.¹³⁹ Virkningen er at ingen unngår konsesjonsplikten uten en individuell tillatelse fra myndighetene.¹⁴⁰

Den alminnelige tildelingsprosessen havenergilova legger opp til, og som i utgangspunktet gjelder uavhengig av produksjonsformålet, har noen utfordringer når det gjelder tildelingen av tillatelser til petroleumshavvind. Etableringen av vindturbinene krever i slike tilfeller et tett samarbeid med eierne av petroleumssinnretningene.¹⁴¹ Det gjelder enten ved inngåelse av avtale med interessentskapet som har utvinningsrettigheter om kraftleveranse, eller når det er rettighetshaverne selv som ønsker å bygge ut havvinganlegget.

Videre er det hensiktsmessig å plassere anleggene i geografisk nærhet til petroleumssinnretningene som turbinene skal forsyne med strøm.¹⁴² Forutsetningen om geografisk nærhet skyldes behovet for transformatorer ved avstander på over 100 kilometer for å konvertere kraften mellom vekselstrøm og likestrøm. Selv om dagens teknologi tillater bruk av likestrøm for havvindturbiner, er dette svært kost-

¹³⁹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 82.

¹⁴⁰ Begrensning på overdragelse kan også forekomme av reglene om statsstøtte, eksempelvis i form av en tosidig differansekontrakt som er støttemodellen både for Utsira Nord og Sørliche Nordsjø II. Differansekontraktene er ikke endelig vedtatt, men i utkast til differansekontrakt for Sørliche Nordsjø II i punkt 41.1 fremkommer det at støttemottaker verken overdra rettigheter eller plikter tilknyttet «Avtalen, Produksjonsanlegget eller Nettanlegget uten Statens skriftlige forhåndssamtykke», jf. utkast til differansekontrakt er tilsendt basert på personlig kommunikasjon i e-post med Avdeling for klima, industri og teknologi (KIT) 9. juni 2023.

¹⁴¹ Prop. 1 S (2017–2018) s. 162–163.

¹⁴² Prop. 1 S (2017–2018) s. 162–163.

bart og krever betydelige tekniske tilpasninger.¹⁴³ Disse betingelsene skiller seg fra tradisjonelle havvindanlegg, noe som medfører at havenergilovas hovedmodell for tildeling av tillatelser ikke alltid er like egnet for denne typen havvindanlegg. I etterarbeidene til havenergilova blir det uttrykt at særlig åpningskravet ikke er spesielt praktisk for energianlegg som forsyner petroleumsinstallasjoner med elektrisk kraft.¹⁴⁴

Det er mulig å benytte havenergilovas hovedmodell for tildeling av konsesjon dersom de praktiske forholdene tillater det, gjennom samarbeid og tilstrekkelig geografisk nærhet til petroleumsinstallasjonene. Dette er tilfellet for det åpnede og utlyste området Sørlege Nordsjø II, som overlapper med aktive utvinningstillatelser.¹⁴⁵ Den geografiske plasseringen av Sørlege Nordsjø II muliggjør tilkobling til petroleumsinstallasjoner. I prekvalifiseringskriteriene fremhever departementet det uttrykkelig som «positivt» om prosjektkonseptet muliggjør elektrifisering av Ekofiskfeltet.¹⁴⁶ Opprinnelig kom initiativet til å bruke Sørlege Nordsjø II til elektrifisering av petroleumsvirksomheten fra ConocoPhillips,¹⁴⁷ som operatør på vegne av rettighetshavergruppen til Ekofisk-feltet.¹⁴⁸

Det er imidlertid ikke gitt at åpnede områder er egnet for å etablere petroleums-havvind, på samme måte som Sørlege Nordsjø II. Blant de 15 områdene NVE identifiserte for utredning i 2010, var det bare fem som hadde tilstrekkelig nærhet til petroleumsvirksomhet¹⁴⁹

Særbestemmelsene i havenergilovas §§ 1-2 sjettede ledd, 2-2 fjerde ledd og 2-3 første ledd andre punktum, innebærer ulike tilpasninger i konsesjonsprosessen. Særbestemmelsene etablerer mer tilpassede tildelingsprosedyrer når formålet med utbyggingen og driften for eksempel er å elektrifisere petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen. De alternative tildelingsprosedyrene forenkler oppfyllelsen av forutsetningene til samarbeid og geografisk nærhet til petroleumsinstallasjonene. De åpner blant annet opp for å tillate havvindanlegg utenfor områder som er åpnet for havvind, og legger til rette for at petroleumsaktørene selv kan elektrifisere egen petroleumsvirksomhet. Avhandlingens kommende kapitler retter derfor oppmerksomheten mot havenergilovas alternative tildelingsprosedyrer for petroleumshavvind.

¹⁴³ Oljedirektoratet (2020) s. 20.

¹⁴⁴ Prop. 1 S (2017–2018) s. 162–163.

¹⁴⁵ Kgl.res. 12. juni 2020a s. 4 og 5.

¹⁴⁶ Olje- og energidepartementet (2023a) s. 10.

¹⁴⁷ ConocoPhillips (2023).

¹⁴⁸ Operatøren er den som står for den daglige ledelsen av petroleumsvirksomheten på vegne av rettighetshavergruppen, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav k. Det er departementet som velger ut operatøren ved tildeling av tillatelser etter loven.

¹⁴⁹ NVE (2012a) s. 112.

3 Unntaket fra reglene om åpning av areal

3.1 Tilpasning av konsesjonsprosessen – unntak fra «reglane om opning av areal»

Den overordnede problemstillingen i kapittelet er i hvilken grad havenergilova § 2-2 fjerde ledd ivaretar hensynene som havenergilovas konsesjonsordning har til formål å fremme. Forutsetningen for å kunne ta stilling til den overordnede problemstillingen er å undersøke to spørsmål. Det første spørsmålet er hvilke tilpasninger havenergilova § 2-2 fjerde ledd medfører i den alminnelige konsesjonsprosessen. Det andre spørsmålet er å undersøke anvendelsesområde til særprosedyren dvs. hvilke tilfeller elektrifisering som utgjør et «særskilte tilfelle» om begrunner unntak fra den alminnelige tildelingsprosedyren.

Særbestemmelsen er vedtatt som en del av havenergilova § 2-2 om «opning av areal», som etablerer prosedyren for å åpne et område for fornybar energiproduksjon etter loven. Særbestemmelsen lyder som følger:

Departementet kan gjere unntak frå reglane om opning av areal i særskilte tilfelle.

Ifølge forarbeidene er bakgrunnen for unntaksbestemmelsen at det i enkelte situasjoner kan være hensiktsmessig å hoppe over åpningsprosedyren, og i stedet gå rett til konsesjonsbehandlingen etter havenergilova kapittel 3.¹⁵⁰ I forbindelse med avhandlingen er det ikke identifisert tilsvarende særbestemmelser i andre regelverk.

Det første spørsmålet er hvilke tilpasninger havenergilova § 2-2 fjerde ledd medfører i den alminnelige konsesjonsprosessen. Ordlyden «reglane opning av areal» i havenergilova § 2-2 fjerde ledd, taler for at unntaket kun omfatter prosedyren for å åpne områder i samsvar med § 2-2. Dette skyldes at havenergilova ikke inneholder andre lovbestemmelser som regulerer åpningsprosedyren.¹⁵¹ Ordlydsfortolkningen er i tråd med odelstingsproposisjonen som angir at søknader som får unntak i henhold til § 2-2, skal behandles direkte etter kapittel 3 om konsesjonsbehandling.¹⁵² Det betyr at anvendelsen av særbestemmelsen ikke gir hjemmel for å gjøre unntak fra andre av havenergilovas reguleringer, foruten § 2-2.¹⁵³

Særbestemmelsen er dermed et unntak fra kravet i åpningsprosedyren i havenergilova § 2-2 første ledd, som innebærer at forvaltningen kun har adgang til å tildele konsesjon innenfor områder som er åpnet av Kongen i statsråd. Særbestemmelsen utgjør dermed en avvikelse fra den grunnleggende forutsetningen.¹⁵⁴

Det er imidlertid et spørsmål om hva dette faktisk innebærer, og hva det neste steget i tildelingsprosessen er. Dette knytter seg til det faktum at havenergilova § 2-3 om utlysning og konkurranse trådte i kraft den 1. januar 2023. I henhold til bestemmelsen skal «eitt eller fleire område innanfor eit område som er opna etter § 2-2» normalt utlyses og tildeles gjennom konkurranse, i samsvar med § 2-3 første ledd første punktum. I konsesjonsprosessen vil utlysning og tildeling av områder plassere seg mellom reglene om områdeåpning i havenergilova § 2-2, og reglene om den videre konsesjonsbehandlingen i lovens kapittel 3. Basert på uttalelser i forarbeidene om at søknader skal gå direkte til konsesjonsbehandlingen i henhold

¹⁵⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

¹⁵¹ Havenergilova § 2-2 femte ledd gir departementet adgang til å utfylle lovbestemmelsen gjennom forskrift, men foreløpig har denne ikke blitt brukt.

¹⁵² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

¹⁵³ Se også Mauren (2022) s. 132.

¹⁵⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

til havenergilova kapittel 3, reiser dette spørsmål om forholdet mellom § 2-2 fjerde ledd og § 2-3.¹⁵⁵

Spørsmålet er derfor om unntak fra åpningsreglene etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd fortsatt innebærer at forvaltningen kan gå direkte til konsesjonsbehandlingen i kapittel 3, eller om også arealtildelinger utenfor åpne havområder må følge regelen i havenergilova § 2-3.

Ordlyden «unntak fra reglane om opning av areal» i havenergilova § 2-2 fjerde ledd trekker i retning av at hjemmelen begrenser seg til unntak fra åpningsreglene og ikke medfører unntak fra andre deler av den alminnelige tildelingsprosessen i havenergilova. Forarbeidene er ikke eksplisitt på dette punktet, men gir heller ikke støtte for et videre anvendelsesområde enn ordlyden tilsier. Videre vil det kunne være ulike hensyn som gjør seg gjeldende basert på hvilket trinn i konsesjonsprosessen en befinner seg på. Eksempelvis vil åpning av areal sikre hensynet til enkelte forundersøkelser, mens konkurranse vil sikre hensynet til likebehandling og en effektiv ressursutnyttelse. Følgelig taler hensynet som bestemmelsen skal fremme for at unntaket ikke skal gi videre anvendelse. Tilsvarende forståelse av ordlyden til § 2-2 fjerde ledd synes også å være lagt til grunn i juridisk litteratur.¹⁵⁶

Spørsmålet er imidlertid om havenergilova § 2-3 etter sin ordlyd også gjelder i tilfeller der det er gjort unntak fra åpningskravet i havenergilova § 2-2 fjerde ledd.¹⁵⁷ Havenergilova § 2-3 regulerer utlysning og tildeling av areal innenfor et «område som er opna etter § 2-2», jf. første ledd første punktum.¹⁵⁸ Ut fra ordlyden i § 2-3 gjelder bestemmelsen derfor direkte for tildeling av prosjektområder innenfor åpne havområder. Forholdet mellom havenergilova §§ 2-2 fjerde ledd og 2-3 er ikke kommentert i lovforarbeidene. Tausheten i forarbeidene kan trekke i retningen av at hjemlene skal forsås som separate grunnlag. Havenergilovforskrifta §§ 2 bokstav b og 2b bærer preg av at forvaltningen tar for gitt at områder blir åpnet i tråd med havenergilova § 2-2.¹⁵⁹ Forholdet mellom bestemmelsene synes ikke å være behandlet i rettskildematerialet ellers.¹⁶⁰

Situasjonen hvor det er gjort unntak fra områdeåpning, er derfor ikke omfattet av ordlyden i havenergilova § 2-3 første ledd første punktum. Derimot er det ikke grunnlag for å tolke bestemmelsen antitetisk. Uttalelsene i forarbeidene i tilknytning til havenergilova § 2-2 fjerde ledd, om at formålet med bestemmelsen blant annet er at i det enkelte tilfelle kan være mer formålstjenlig å behandle søknaden direkte til konsesjonsbehandling i kapittel 3, kan riktignok være et argument for dette.¹⁶¹ Uttalelsen skriver seg likevel fra tidspunktet før vedtakelsen og ikrafttreddelsen av havenergilova § 2-3 om utlysning og konkurranse, og gir derfor neppe tilstrekkelig holdepunkter for å tolke havenergilova § 2-3 antitetisk når forholdet mellom bestemmelsene ellers ikke er kommentert i lovforarbeidene. Med andre ord er det ikke grunnlag for å konkludere med at unntak fra områdeåpning etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd innebærer at arealtildelingene ikke skal utlyses med konkurranse. Situasjonen er i stedet at bestemmelsen ikke regulerer situasjonen direkte.

Lovens system kan tale for at også arealene som skal tildeles utenfor tilfeller hvor det er gjort områdeåpning etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd, likevel bør lyses ut på konkurranse. Dersom forvaltningen gjør unntak fra åpningskravet i

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

¹⁵⁶ Se Mauren (2022) s. 132.

¹⁵⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

¹⁵⁸ Prop. 143 L (2021–2022) s. 1 og Olje- og energidepartementet (2021a) s. 2.

¹⁵⁹ I samme retning trekker havvindveilederen, som forutsetter at utlysning gjelder et område som er åpnet etter § 2-2, jf. Olje- og energidepartementet (2021b) s. 3.

¹⁶⁰ På nåværende tidspunkt har heller ikke § 2-2 fjerde ledd blitt benyttet, og det eksisterer derfor ingen forvaltningspraksis knyttet til denne bestemmelsen.

¹⁶¹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

§ 2-2 fjerde ledd, og det samtidig innebærer unntak fra hovedregelen om konkurranse i § 2-3, medfører det at særprosedyren blir mindre transparent og etterprøvable. I tillegg blir antakelig terskelen for å anvende § 2-2 fjerde ledd høyere. Reelle hensyn og lovens system taler derfor for å gi havenergilova § 2-3 første ledd første punktum anvendelse per analogi også på tilfeller hvor forvaltningen har gjort unntak fra kravet om områdeåpning i havenergilova § 2-2 fjerde ledd. Samlet innebærer dette at områder forvaltningen unntar fra åpningsreglene etter § 2-2 fjerde ledd, som utgangspunkt skal utlyses og tildeles gjennom konkurranse etter § 2-3 første ledd første punktum.

Til tross for at unntakshjemlene er selvstendige er det likevel ikke utenkelig at begrunnelsen for å gjøre unntak fra kravet om åpning av områder med hjemmel i havenergilova § 2-2 fjerde ledd, også vil kunne begrunne et unntak fra hovedregelen om utlysning og konkurranse med hjemmel i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum. Etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd er det krav om «særskilte tilfelle» for å gjøre unntak fra hovedregelen om åpning, mens departementet i «særlege tilfelle» kan gjøre unntak fra utgangspunktet om utlysning og konkurranse i havenergilova § 2-3 første ledd første punktum.

Selv om vilkårene ikke er de samme, kan momentene i vurderingen av om det er grunnlag for å gjøre unntak fra kravet om åpning, være relevante også i vurderingen av om forvaltningen skal gjøre unntak fra kravet til utlysning og konkurranse. Et tilfelle som kan bli praktisk viktig, er for eksempel når departementet gjør unntak fra åpningsreglene basert på en individuell søknad.¹⁶² Det kan virke inkonsistent at en aktør, som basert på individuell søknad har fått unntak fra åpningsreglene, deretter må konkurrere med andre aktører om det samme området. Videre i avhandlingen legger jeg dette typetilfellet til grunn, hvor et område som unntas åpningsprosedyren i § 2-2 fjerde ledd, direkte tildeles til søker etter § 2-3 første ledd andre punktum.

Et siste spørsmål er hvem som har beslutningskompetanse når det gjelder unntak fra åpningsprosedyren i henhold til § 2-2 fjerde ledd. I henhold til ordlyden er det Olje- og energidepartementet som formelt har kompetanse til å avgjøre om særbestemmelsen skal benyttes. Videre har også departementet kompetanse til å tildele et område direkte etter § 2-3 første ledd andre punktum, samt tildele konsesjoner i henhold til havenergilova § 3-5, jf. § 3-1. Denne sentraliseringen av kompetanse innebærer at departementet tar beslutningen om å tillate og etablere et havvindanlegg i henhold til særprosedyren, uten å måtte involvere Kongen i statsråd i beslutningsprosessen. Departementet er likevel underlagt den generelle instruksjonsmyndigheten for forvaltningen, hvor overordnede organer innenfor lovens rammer kan instruere underordnede organer.¹⁶³ Kongen i statsråd kan som følge av dette instruere departementet.

Oppsummert gir havenergilova § 2-2 fjerde ledd departementet adgang til å gjøre unntak fra «reglane [om] opning av areal». Dette innebærer fritak fra åpningsprosedyren i § 2-2, inkludert åpningskravet med forutgående strategisk konsekvensutredning og offentlig høring, jf. § 2-2 første, andre og tredje ledd. Produksjonsanlegg som får unntak fra åpningsprosedyren i § 2-2 fjerde ledd, reguleres fortsatt av lovens øvrige bestemmelser. Siden prosessen før åpningsvedtaket i henhold til havenergilova § 2-2 i begrenset grad er regulert av lov eller forskrift, blir det første steget i særprosedyren, med hjemmel i § 2-2 fjerde ledd, å behandle området i samsvar med § 2-3 om utlysning og konkurranse. Dette innebærer enten gjennomføring av en konkurranse eller bruk av unntaksbestemmelse i § 2-3 første ledd andre punktum.

¹⁶² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64 og 80.

¹⁶³ Det følger av lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 12 andre ledd at Kongen i statsråd kan bestemme organiseringen og sammensetningen av departementene. Se videre om dette i Eckhoff (2022) s. 154–155.

3.2 Når er elektrifisering et «særskilte tilfelle» som begrunner unntak fra reglene om åpning?

Det andre spørsmålet er i hvilke tilfeller elektrifisering utgjør et «særskilte tilfelle» begrunner unntak fra den alminnelige tildelingsprosedyren, jf. havenergilova § 2-2 fjerde ledd. Vurderingen vil ta utgangspunktet i elektrifiseringsmodellene som ble presentert i kapittel 1.2.

Ordlyden «særskilte tilfelle» innebærer at det må være et tilfelle som er unormalt, sjeldent eller spesielt. Utover dette gir ikke ordlyden nærmere retningslinjer for å fastslå hvilke produksjonsanlegg som oppfyller dette vilkåret. Forarbeidene gir større veiledning, og lister opp noen eksempler som etter lovgivers vurdering faller inn under lovens ordlyd. Ifølge odelstingsproposisjonen er intensjonen at særbestemmelsen skal anvendes «snevert».¹⁶⁴ Samtidig understreket departementet i proposisjonen at det «kan vere» aktuelt å gjøre unntak fra åpningsreglene for «tidsmessig avgrensa pilotprosjekt eller tilsvarande, eller for mindre anlegg som er forsyningsanlegg til petroleumsinstallasjonar».¹⁶⁵ Formuleringen «kan vere» innebærer at dette bare er eksempler, ingen uttømmende liste.¹⁶⁶

Det første tilfellet departementet pekte på i odelstingsproposisjonen er «pilotprosjekt.» Det er en referanse til prøveordninger for å utvikle ny teknologi, som vanligvis har begrenset levetid og størrelse. Et eksempel gir havvindanlegget Hywind Karmøy, som var pilotprosjektet til det som i dag er havvindanlegget Hywind Tampen.¹⁶⁷ Når forarbeidene også åpner for at «tilsvarande» anlegg er omfattet, viser det antakelig til anlegg med lignende karakteristikk, slik som begrenset størrelse, levetid og forskningsformål. I så fall faller blant annet demonstrasjonsanlegg – videreutvikling av pilotprosjekter til anlegg av større skala – utenfor unntaksbestemmelsens anvendelsesområde.¹⁶⁸

Det andre alternativet departementet fremhevet i odelstingsproposisjonen er «mindre ... forsyningsanlegg til petroleumsinstallasjonar». Språklig sett innebærer formuleringen to forutsetninger. For det første må produksjonsanlegget være et «forsyningsanlegg til petroleumsinstallasjonar», og for det andre må det være av «mindre» størrelse. Lovgiver har derfor forutsatt at anlegg for å elektrifisere petroleumsvirksomhet på sokkelen kan falle inn under ordlyden «særskilte tilfelle» i havenergilova § 2-2 fjerde ledd.

Den naturlige forståelsen av «forsyningsanlegg til petroleumsinstallasjonar» inkluderer produksjonsanlegg, men også nettanlegg. Tolkes formuleringen i lys av lovens teknologinøytrale saklige virkeområde i § 1-2 første ledd, omfattes alle former for fornybare forsyningsanlegg, uavhengig av den tekniske løsningen. Det avgjørende er at anlegget forsyner olje- og gassinstallasjonene med elektrisk kraft. Derfor er det naturlig å forstå formuleringen «forsyningsanlegg til petroleumsinstallasjonar» vidt, både med hensyn til hvilke petroleumshavvindanlegg og hvilke elektrifiseringsmodeller som faller inn under vilkåret «særskilte tilfelle» i havenergilova § 2-2 fjerde ledd.

Dette er også i tråd med etterarbeidene, der Olje- og energidepartementet gir uttrykk for deres forståelse av havenergilova § 2-2 fjerde ledd. I etterarbeidene forstår departementet vilkåret «særskilte tilfelle» til å være

ein rettsleg standard som i utgangspunktet gjev forvaltinga eit stort rom for å nytte skjønn (...) Det er ikkje grunnlag for å slå fast ei absolutt

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 80.

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 80.

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64. og 80.

¹⁶⁷ Hywind Karmøy ble tildelt en konsesjon med en varighet på omtrent ett og et halvt år i henhold til energiloven i 2019, jf. NVE (2019a).

¹⁶⁸ NVE (2022).

grense for kva som kan reknast å komme inn under unntaksregelen om særskilt tilfelle.¹⁶⁹

Selv om vekten av slike rettsarbeider i rettsanvendelsen ofte er liten, gir uttalelsen her ytterligere støtte for det som følger av lovforarbeidene.¹⁷⁰ Forarbeidenes uttalelser, med støtte i lovens etterarbeider, kan derfor tas til inntekt for at det ikke gjelder begrensninger for hvilke tekniske løsninger som omfattes av lovens vilkår «særskilte tilfelle» i § 2-2 fjerde ledd. Så lenge kraftproduksjonen brukes til å elektrifisere petroleumsvirksomheten, gir ikke rettskildene holdepunkter for å begrense hvilke elektrifiseringsmodeller som kan falle inn under vilkåret.

Det avgjørende er om petroleumsanleggene kan betraktes som «mindre ... forsyningsanlegg» i tråd med odelstingsproposisjonens uttalelser.¹⁷¹ Denne forutsetningen innebærer en størrelsesbegrensning for hvilke petroleumshavvinnanlegg forvaltningen kan unnta fra åpningsreglene etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd. Odelstingsproposisjonen antyder at det ikke kan forventes at «store» produksjonsanlegg vil falle innenfor unntaksbestemmelsen.¹⁷² Hva som ligger i ordbruken «mindre» er imidlertid ikke definert.

Formuleringen «mindre» i forarbeidene kan tolkes på to ulike måter. Enten som et relasjonelt begrep som krever at anlegget må være mindre i størrelse enn gjennomsnittet, eller som en referanse til små anlegg innenfor en bestemt størrelsesorden. Dersom det legges til grunn at ordlyden «mindre» viser til en målestokk eller standard, er det naturlig å vurdere prosjektet opp mot den gjennomsnittlige størrelsen til havvindparker. Det innebærer i tilfelle at dersom det aktuelle anlegget er mindre enn gjennomsnittet, er det sannsynligvis et anlegg av «mindre» størrelse.

Tolkning av termen «mindre» i relasjon til gjennomsnittsstørrelsen for havvindparker, reiser imidlertid flere utfordringer. Gjennomsnittsstørrelsen varierer avhengig av ulike faktorer, som teknologi, tidspunkt og geografisk område. Tolkningen innebærer i tilfelle at «mindre» blir et relativt begrep, ettersom gjennomsnittsstørrelsen for havvinnanlegg bare i løpet av perioden 2007 til 2018 økte betydelig fra 80 MW til 560 MW.¹⁷³

Dersom uttrykket «mindre» refererer til små anlegg i en bestemt størrelsesorden, omfatter det bare anlegg med svært begrenset fysisk størrelse og kompleksitet.¹⁷⁴ Det er imidlertid ingen klare retningslinjer for å vurdere havvinnanleggenes størrelse. Vurderingen av hva som er mindre eller større etter en slik forståelse er derfor også relativ og kontekstavhengig.

Hvordan uttrykket «mindre» skal forstås, er ikke direkte kommentert i forarbeidene eller øvrige rettskilder. Odelstingsproposisjonen gir uttrykk for at særbestemmelsen § 2-2 fjerde ledd skal anvendes på en snever måte, og «[e]in kan ikkje rekne med at søknader om store produksjonsanlegg blir omfatta».¹⁷⁵ Når gjennomsnittlige havvindparker generelt sett begynner å bli store, vil et utgangspunkt i gjennomsnittsstørrelsen neppe føre til at bestemmelsen anvendes på en snever måte.

¹⁶⁹ Prop. 1 S (2017–2018) s. 163.

¹⁷⁰ Den rettskildemessige vekten av etterarbeider er gjenstand for diskusjon, men det er på det rene at slike uttalelser generelt har lavere vekt enn lovens forarbeider, jf. blant annet Rt. 2012 s. 585 (41), jf. Rt. 2009 s. 578 (65). Vekten av uttalelser i etterarbeidene avhenger følgelig av uttalelsenes argumentasjonsverdi, jf. også Skoghøy (2023) s. 271–274.

¹⁷¹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 80.

¹⁷² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

¹⁷³ NVE (2019b) s. 3.

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64 og 80.

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64 og 80.

Uttalelsen i forarbeidene kan tolkes som en indikasjon til potensielle søkere om at størrelsen av anlegget kan være av betydning. Det betyr imidlertid ikke at søkere med større produksjonsanlegg automatisk blir utelukket. Det indikerer snarere at det må være tilstrekkelig sterke grunner for å omfattes av unntaket. Med andre ord, søkere med større produksjonsanlegg kan bli omfattet, men de kan ikke forvente det. Derfor gir forarbeidene ingen entydig veiledning om hva som menes med begrepet «mindre».¹⁷⁶

I etterarbeidene har departementet tilsynelatende en annen forståelse, hvor det uttales at:

Det er ikkje grunnlag for å slå fast ei absolutt grense for kva som kan reknast å komme inn under unntaksregelen om særskilte tilfelle. Departementet meiner at eit vindkraftverk kan få unntak dersom det kan gje eit bidrag av ein slik storleik at det vesentleg reduserer behovet for gassturbinar i kontinuerleg drift. Gassturbinar som er i drift i dag på norsk sokkel er på opp til om lag 40 MW.

Det er heller ikkje klart kva som er ei så stor utbygging at det openbert må gjerast ei opning av område før ein konsesjonssøknad kan vurderast. Departementet merkar seg at dei vindkraft prosjekta som vart sett i drift til havs i Nordsjøen i gjennomsnitt var på nær 400 MW i 2016.¹⁷⁷

Selv om uttalelsene har liten rettskildemessig vekt, indikerer uttalelsen at departementet vurderer «mindre» anlegg i relasjon til gjennomsnittet for havvindparker. Det er imidlertid tilsynelatende avgjørende om havvindturbinene «vesentleg reduserer behovet for gassturbinar i kontinuerleg drift», og en referanse til at gassturbiner i gjennomsnitt genererer 40 MW med kraft.¹⁷⁸ Spørsmålet er ikke kommentert i andre rettskilder. Det foreligger verken relevant forvaltningspraksis, relevante uttalelser i juridisk litteratur eller relevante paralleller å trekke på fra andre energi- eller konsesjonslover.

Løsningen er derfor nødt til å bygge på mer generelle betraktninger om lovens system og reelle hensyn. Formålet med havenergilova § 2-2 kan i den sammenheng gi enkelte holdepunkter. Særbestemmelsen § 2-2 fjerde ledd gir unntak fra forutsetningen om at havvind kun kan etableres innenfor områder åpnet av Kongen i statsråd. Åpningsprosedyren i § 2-2, inkludert åpningskravet med forutgående strategisk konsekvensutredning og offentlig høring, har som formål å sikre statlig kontroll gjennom arealplanlegging i et helhetlig og langsiktig perspektiv. Det gir mulighet for en tidlig vurdering av alle berørte hensyn og interesser.¹⁷⁹ Som følge av at unntak fra åpningsprosedyren i § 2-2 fjerde ledd fritar anlegget fra den helhetlige statlige arealplanleggingen, trekker det i retningen av at det kun skal være små anlegg innenfor en bestemt størrelsesorden som kan unntas fra åpningsprosedyren i § 2-2. Dette støttes av odelstingsproposisjonens presiseringer om at pilotprosjekter og «mindre» anlegg kan få unntak, noe som kan tolkes som et forsøk på å begrense størrelsen på energianlegg utenfor områder som ikke er åpnet av Kongen i statsråd.¹⁸⁰

Sentralt i denne vurderingen er at havenergilova § 2-2 fjerde ledd gir unntak fra den strategiske konsekvensutredningen i § 2-2 andre ledd. Det geografiske område som anlegget skal plasseres, blir derfor ikke konsekvensutredet med hensyn til påvirkninger for miljø, samfunn og andre næringsinteresser, jf. § 2-2 andre ledd.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64 og 80.

¹⁷⁷ Prop. 1 S (2017–2018) s. 163.

¹⁷⁸ Prop. 1 S (2017–2018) s. 163.

¹⁷⁹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64 og Olje- og energidepartementet (2009) s. 9.

¹⁸⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64 og 80.

Et havvindanlegg kan neppe betraktes som «mindre» dersom kraftproduksjonen medfører vesentlige negative konsekvenser for natur og miljø.¹⁸¹

I lys av lovens formål i § 1-1, som blant annet er å ivareta hensynet til miljøet ved utbyggingen av havvind, er det grunn til å utvise forsiktighet med å tillate havvindanlegg utenfor områder som er konsekvensutredet etter § 2-2 andre ledd. Når det er sagt, inngår også klimahensyn som en del av miljøhensynet i havenergilovas formålsbestemmelse. Det innebærer at det må skje en vekting av konsekvensene for miljø og naturmangfold opp mot fordelene kraftproduksjonen gir for klimaet.¹⁸² Likevel kan miljøhensyn tilsi at anlegg som unntas fra åpningsprosedyren bør være av svært begrenset størrelse for å minimere påvirkningen på miljøet. I tråd med dette er det vanskelig å forsvare at kraftproduksjon som medfører betydelige negative miljøkonsekvenser, for eksempel for fuglebestander eller gyteområder, skal anses som av «mindre» karakter.

Dette gjelder spesielt i særlige verdifulle og sårbare områder (SVO-områder). Dette er områder som er identifisert som særlig verdifulle for det biologiske mangfoldet, basert på en stortingsmelding om helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene.¹⁸³ Forvaltningsplanen legger ikke ned noe absolutt forbud mot havvind innenfor disse områdene, men dersom det er snakk om et SVO-område, må det med nødvendighet inngå i vurderingen av om unntaksbestemmelsen i havenergilova § 2-2 fjerde ledd kan benyttes.¹⁸⁴ Forvaltningen må vise særlig aktsomhet innenfor disse områdene, og eventuelt tilpasse vindkraftproduksjonen deretter.¹⁸⁵ Virksomhet innenfor SVO-områder kan dessuten være problematisk etter regler i miljøvernlovgivningen.¹⁸⁶

I forlengelsen av dette kan Grunnloven § 112 tjene som en retningslinje for skjønnsutøvelsen. Det følger av Grunnloven § 112 første ledd andre punktum at naturressursene skal «disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterlekten». Grunnloven § 112 som retningslinje og skranke for skjønnsutøvelsen har også støtte i HR-2020-2472-P *Klimadommen*. I avgjørelsen la Høyesterett til grunn at Grunnloven § 112 er en relevant retningslinje for forvaltningens skjønnsutøvelse, og at grunnlovsbestemmelsen kan virke som en materiell skranke som gjør vedtak ugyldig.¹⁸⁷

Andre relevante naturvernbestemmelser som kan legge føringer for forvaltningens skjønnsutøvelse inkluderer naturmangfoldloven §§ 8 til 10, jf. § 7. Disse lovfester prinsippet om at forvaltningens beslutninger skal bygge på vitenskapelig kunnskap i § 8, føre-var-prinsippet i § 9 og prinsippet om samlet belastning i § 10. Forvaltningens myndighetsutøvelse skal være i tråd med disse prinsippene. Selv om prinsippene ikke alltid alene oppstiller absolutte skranke, må den «samlede forvaltningen av naturmangfoldet» være i overensstemmelse med retningslinjene.¹⁸⁸ Disse miljørettslige prinsippene legger føringer for forvaltningens skjønnsutøvelse, og kan begrense forvaltningens adgang til å benytte seg av særbestemmelsen. Prinsippene gjelder for myndighetsutøvelse på hele kontinentalsokkelen og innenfor den økonomiske sone «så langt de passer», jf. § 2

¹⁸¹ Dette kan likevel delvis kompenseres av at tiltakshaver er forpliktet til å gjennomføre en prosjektspesifikk konsekvensutredning etter tildelt område, jf. havenergilova § 2-3 fjerde ledd og havenergilovforskrifta §§ 2 d andre ledd og 4. Dette skjer imidlertid på et senere tidspunkt i konsesjonsprosessen, hvor det allerede er investert verdier i prosjektet.

¹⁸² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 60.

¹⁸³ Den siste planen ble fremlagt i 2020 i form av en stortingsmelding jf. Meld. St. 20 (2019–2020).

¹⁸⁴ Kgl.res. 12. juni 2020a s. 8 og Meld. St. 20 (2019–2020) s. 132–134.

¹⁸⁵ Meld. St. 20 (2019–2020) s. 19 og Kgl.res. 12. juni 2020a s. 8–9.

¹⁸⁶ I åpningsvedtaket for Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II er det fastsatt som særskilte vilkår at «aktivitet i SVO-areal må ein rekne med vilkår for å unngå skade på dei særleg verdifulle og sårbare miljøverdiane.», jf. Kgl.res. 12. juni 2020a s. 26–27.

¹⁸⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 138 og 142.

¹⁸⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

tredje ledd. Beslutningen om å unnta «mindre» anlegg fra åpningsprosedyrene må derfor vurderes opp mot retningslinjene i Grunnloven § 112, naturmangfoldloven §§ 8-10 og den samlede belastningen for naturmangfoldet.¹⁸⁹

Havenergilova skal også ivareta «næringsverksemd» i forbindelse med utbygging av havvind, jf. § 1-1. Virkningen for andre særrettigheter tilknyttet det aktuelle området, slik som fiskeoppdrett, karbonlagring eller petroleumsvirksomhet, vil kunne trekke i retningen av at et anlegg ikke er «mindre.» Dette gjelder særlig i forbindelse med plassering av havvindturbiner på områder som er tilknyttet en utvinningstillatelse etter petroleumsløven § 3-3 og regelverket om sikkerhetssoner i petroleumsløven § 9-4.¹⁹⁰ Imidlertid er det mindre sannsynlig at rettigheter uten geografisk tilknytning vil påvirke vurderingen av «mindre» anlegg. Selv om næringer som fiskeri og sjøtransport kan komme i konflikt med havvindutbyggingen, er forebyggende tiltak normalt tilstrekkelig.¹⁹¹

Sterke miljø- og brukerinteresser i det aktuelle området kan dermed føre til etablering av retningslinjer eller materielle begrensninger for hvilke anlegg som kan anses som «mindre», selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av lovens ordlyd eller forarbeider. Uansett hvilket tolkningsalternativ av «mindre» som legges til grunn, er det relativt klart hvordan ytterpunktene skal fastsettes. Anlegg som Ekofisk Vind og Brage Havvind, med en systemkapasitet på 20–28 MW, er å regne som «mindre anlegg». Trollvind er derimot, med en kapasitet på 10 000 MW, å regne som et stort anlegg. Det er imidlertid midtsjiktet som kan være vanskelig å definere, som for eksempel Hywind Tampen med en kapasitet på 88 MW.

Basert på odelstingsproposisjonens presisering om at særbestemmelsen skal forstås «snevert», kan store produksjonsanlegg ikke forventes å omfattes av bestemmelsen. I tillegg begrenser unntaket statens mulighet til å gjennomføre en helhetlig og statlig arealplanlegging i tråd med formålet bak åpningskravet i § 2-2 første ledd, anta at tolkningen av «mindre» anlegg utelukkende omfatter anlegg i en liten størrelsesorden.¹⁹²

For å ha et estimat kan ordlyden «mindre» være små havvinnanlegg på rundt to til tre havvindturbiner. Hvis vi tar utgangspunkt i Hywind Tampen med en kapasitet på 8 MW per havvindturbin, kan dette resultere i en total systemkapasitet på omtrent 24 MW.¹⁹³ Mellomstore anlegg kan være fire til åtte havvindturbiner med en total systemkapasitet på 32 MW. Store anlegg vil igjen være større enn dette. Det er viktig å merke seg at dette kun er et anslag, og vurderingen vil være avhengig av en helhetlig vurdering av anleggets størrelse og kompleksitet.¹⁹⁴

Det kan likevel stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å begrense unntaket fra åpningsreglene i § 2-2 fjerde ledd til kun små anlegg. Havvind har høyere kostnader sammenlignet med landbasert vindkraft på grunn av de utfordrende driftsforholdene til havs,¹⁹⁵ og realisering av havvindprosjekter er avhengig av statsstøtte. Ekofisk-vindprosjektet med to havvindturbiner kunne blitt ansett som et «mindre» havvinnanlegg, imidlertid ble prosjektet skrinlagt på grunn av høye prosjektkostnader. Dette tyder på at mindre havvinnanlegg per dags dato ikke er økonomisk bærekraftige, noe som reduserer den praktiske betydningen av unntaksbestemmelsen.

¹⁸⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

¹⁹⁰ Se kapittel 5.2.3.

¹⁹¹ Selv om Fiskeridirektoratet frarådet å åpne syv av de femten utredningsområdene fra 2010, uttrykte NVE i den strategiske konsekvensutredningen at «antatte konsekvensene for fiskeri alene ikke er et argument for ikke å åpne et område for utbygging av havvind.», jf. NVE (2012a) s. 120.

¹⁹² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64 og 80.

¹⁹³ Olje- og energidepartementet (8. april 2020) s. 2.

¹⁹⁴ Herrera (2020) s. 2 legger til grunn en inndeling på omtrent 50 MW for små prosjekter, 300 MW for mellomstore, og store prosjekter alt over dette.

¹⁹⁵ Prop. 1 S (2017–2018) s. 157.

Særbestemmelsen kan benyttes innenfor territorialfarvannet, kontinentalsokkel og det indre farvann, jf. havenergilova § 1-2 andre ledd og havenergilovforskrifta § 1 andre ledd. Havenergilovforskrifta har utvidet anvendelsesområde til hele «havenergilova § 2-2», jf. § 1 andre ledd.¹⁹⁶ Innenfor disse områdene «kan» departementet gjøre unntak fra åpningsreglene etter § 2-2 fjerde ledd dersom vilkåret «særskilte tilfelle» er oppfylt.¹⁹⁷ I utgangspunktet ligger det innenfor forvaltningens skjønn å avgjøre om anlegget skal unntas åpningsprosedyrene og hvor anlegget skal plasseres. Likevel vil særlig miljøhensyn og rettigheter i henhold til andre lovverk sette begrensninger for når unntaket kan benyttes, og dermed hvor anlegget kan plasseres.

3.3 Ivaretar havenergilova § 2-2 fjerde ledd konsesjonsordningens formål?

Konsesjonsordningen, etablert i henhold til havenergilova, er et styringsverktøy for å realisere de lovfestede formålene som angitt i havenergilovas § 1-1. En utfordring med den alternative tildelingsprosedyren i § 2-2 er at den åpner for tildeling av konsesjon utenfor områder som er åpnet av Kongen i statsråd i samsvar med § 2-2. Dette innebærer unntak fra kravet om forutgående strategisk konsekvensutredning og offentlig høring i samsvar med § 2-2 første, andre og tredje ledd.

Tildelingsprosedyren muliggjør en enklere og antagelig raskere saksbehandling for tildelingen av tillatelser til havvindanlegg som helt eller delvis skal elektrifisere petroleumsinnretninger. Dette bidrar til å fremme havenergilovas første formål i § 1-1, om at ressursforvaltningen skal være i tråd med politiske prioriteringer. Som nevnt i kapittel 2.2, inkluderer relevante politiske prioriteringer Støre-regjeringens havvindmålsettinger,¹⁹⁸ og Hurdalsplattformen.¹⁹⁹ I tillegg er myndighetene forpliktet til å redusere nasjonale utslipp etter Parisavtalen og gjennom tilslutningen til EUs klimasamarbeid.²⁰⁰

Havenergilovas konsesjonsordning har også som formål å sikre at hensynet til energiforsyning, miljø, trygghet, næringsvirksomhet og andre interesser blir ivare tatt, i samsvar med havenergilova § 1-1. Med tanke på at Statnett allerede har anslått et kraftunderskudd fra 2027, vil den alternative tildelingsprosedyren bidra til å sikre energiforsyning ved at elektrifiseringen ikke belaster det landbaserte kraftnettet.²⁰¹

Unntaket fra den strategiske konsekvensutredningen og den offentlige høringen medfører en risiko for at vurdering av miljø og næringsinteresser ikke blir gjort på et tidlig stadium. Dette betyr at berørte interesser og miljøkonsekvenser først blir identifisert i forbindelse med den prosjektspesifikke konsekvensutredningen

¹⁹⁶ Det er viktig å merke seg at det ikke er gitt en tilsvarende utvidelse for § 2-3 om utlysning og tildeling i havenergilova. For å kombinere § 2-2 fjerde ledd og § 2-3 første ledd annet punktum innenfor grunnlinjen, kreves det en særskilt beslutning om utvidelse av virkeområde til § 2-3 til det indre farvann enten gjennom forskrift eller enkeltvedtak av Kongen i statsråd, jf. § 1-2 syvende ledd.

¹⁹⁷ Dette reiser spørsmål angående forvaltningens skjønnsvurdering og domstolenes prøvingsadgang. Av hensyn til plassbegrensninger forfølger jeg ikke dette sporet videre, men jeg vil henviser til Moen (2021) for en grundigere behandling av domstolenes prøvingsadgang når det gjelder forvaltningsskjønnet.

¹⁹⁸ Målsetting om å tildele områder tilsvarende 30 GW vindkraft til havs innen 2040, jf. Regjeringen (2022b). Se avhandlingens kapittel 2.2.

¹⁹⁹ Klimagassutslippene fra norsk olje- og gassproduksjon skal reduseres med 50 prosent innen 2030. Et av tiltakene for å realisere dette er ved bruk av petroleumshavvind, jf. Hurdalsplattformen (2021) s. 26.

²⁰⁰ De nasjonale klimamålene er lovfestet i klimaloven §§ 2-4. I 2022 forpliktet myndighetene seg ytterligere under Parisavtalen, til å innen 2030 redusere nasjonale utslipp med minimum 55 prosent sammenliknet med utslippsnivået i 1990, jf. Regjeringen (2022a). Se avhandlingens kapittel 2.2.

²⁰¹ Meld. St. 36 (2020–2021) s. 32–34 og Statnett (2022).

i forbindelse med konsesjonssøking, jf. havenergilova § 2-3 tredje ledd og havenergilovforskrifta § 2d andre ledd.

Når det gjelder ivaretagelsen av miljø i § 1-1 omfavner hensynet både de negative og positive miljøpåvirkningene av kraftproduksjonen. For å vurdere om tildelingsprosedyren ivaretar lovens hensyn må derfor forvaltningen i utgangspunktet vurdere hvert prosjekt for å sikre at hensynet til miljøet blir ivaretatt.²⁰²

Petroleumshavvinnanleggene vil generelt sett være begrunnet i utslippskuttene til petroleumsvirksomheten, noe som vil ha positive miljøeffekter. Det er pågående forskning på de potensielle positive virkningene av havvinnanlegg, men dette er fortsatt i en tidlig fase og har foreløpig ikke blitt tilstrekkelig vurdert. Selv om havvinnanleggene er motivert av klimagassutslippsreduksjoner, er det likevel viktig å avveie de positive konsekvensene opp mot de potensielle negative effektene av kraftproduksjonen.

Det er per dags dato lite forskning på sameksistensen mellom petroleumsvirksomhet og havvindproduksjon innenfor det samme geografiske område.²⁰³ Det er uklart om petroleumshavvind vil medføre liknende eller flere negative konsekvenser for miljøet enn generell vindkraft til havs. Kunnskapsnivået om de ulike effektene av havvindutbygging på naturmiljøet varierer, men dagens forskning tyder på at kraftproduksjonen kan påvirke havmiljøet negativt på flere måter. Dette inkluderer endring av havstrømmer, økt støynivå og elektromagnetisme som igjen kan påvirke artenes atferd ved etablering og migrasjon.²⁰⁴ Andre potensielle effekter er habitattap både for artene over og under havoverflaten.²⁰⁵ Havvindturbinenes høyde kan også øke risikoen for sjøfuglkollisjoner. Dette gjelder spesielt i nærheten av lys fra petroleumsinstallasjoner som tiltrekker seg sjøfugl.²⁰⁶ For eksempel strekker havvindturbinene til Hywind Tampen seg 190 meter over vannoverflaten, tre ganger høyden til Munchmuseet.²⁰⁷ Havvindturbinene kan fungere som barrierer. Dette kan dermed påvirke sjøfuglenes trekkroute og øke deres energibehov.²⁰⁸ Samtidig kan havvinnanlegg ha gunstige effekter på naturmiljøet, særlig ved å skape kunstige rev som tiltrekker seg arter og øker artsmangfoldet, samt beskyttelse av fisk og krepsdyr.²⁰⁹

Tildelingsprosedyren er begrenset til kun «mindre» havvinnanlegg, noe som kan redusere risikoen for miljøpåvirkning.²¹⁰ Videre vil retningslinjene i Grunnlovens § 112 og naturmangfoldloven §§ 8-10 legge føringer for forvaltningens skjønnutøvelse. Dette gjelder både når unntaket kan benyttes og hvor anlegget kan plasseres. Det sikrer et minimumsvern mot potensielle negative miljøkonsekvenser dersom departementet skal gjøre unntak fra åpningsprosedyren i havenergilova § 2-2, samt hvor havvinnanlegget skal lokaliseres. Dette gjelder uavhengig om anlegget plasseres på et område som ikke har blitt strategisk konsekvensutredet i henhold til § 2-2 andre ledd.

Når konsesjonsordningen har som formål å ivareta hensynet til miljø, innebærer det at miljøhensyn må vurderes i konsesjonsprosessen. Imidlertid er det ikke alltid nødvendig at miljøhensynet skal være avgjørende i hver enkelt sak. I den forbindelse vil også relevant naturvernlovgevingen bidra til å beskytte miljøhensynet når unntaket i § 2-2 fjerde ledd blir benyttet.

²⁰² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 60.

²⁰³ NVEs strategiske konsekvensutredning vurderte kun konsekvenser for miljøet og andre interesser knyttet til utbygging av havvind alene, jf. NVE (2012a).

²⁰⁴ NVE (2012a) s. 54–58, 74–75, og Havforskningsinstituttet (2020) s. 3.

²⁰⁵ NVE (2012a) s. 49–50, og 56–57 og NINA (2011) s. 13–14 og 22.

²⁰⁶ NVE (2012a) s. 49 og NINA (2011) s. 22.

²⁰⁷ Olje- og energidepartementet (8. april 2020) s. 2.

²⁰⁸ NVE (2012a) s. 50 og NINA (2011) s. 24–25.

²⁰⁹ Havforskningsinstituttet (2011) s. 45 og NVE (2012a) s. 57.

²¹⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

Hensynet til både miljø og næringsvirksomhet kan bli tilstrekkelig ivaretatt på et senere tidspunkt i konsesjonsprosessen, gjennom den prosjektspesifikke konsekvensutredningen som skal gjennomføres og sendes ut på offentlig høring i samsvar med havenergilovforskriften §§ 6 og 7 fjerde ledd. Dette innebærer en grundig vurdering av miljøkonsekvensene og gir berørte interessenter mulighet til å bli hørt før myndighetene tildeles konsesjon for fornybar energiproduksjon. Basert på dette vil i utgangspunktet den alternative tildelingsprosedyren i § 2-2 fjerde ledd kunne ivareta hensynet i havenergilovas § 1-1 tilstrekkelig. Unntaket fra åpningsreglene øker betydningen av at forvaltningen gjennomfører en grundig vurdering av den prosjektspesifikke konsekvensutredningen og tar hensyn til innspillene fra den offentlige høringen. Videre kan departementet delvis kompensere for eventuelle negative konsekvenser ved den alternative tildelingsprosedyren, ved å fastsette krav til konsesjonsvedtaket eller detaljplanen i henhold til havenergilovas § 3-4. Dette kan inkludere særskilte miljøkrav eller tilpasninger for å sikre sameksistens med annen næringsvirksomhet i området.

4 Tildeling av areal uten utlysning og konkurranse

4.1 Tilpasning av konsesjonsprosessen – unntak fra «utlysning og konkurranse»

Den andre særbestemmelsen er havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum, som trådte i kraft 1. januar 2023. Den overordnede problemstillingen er i hvilken grad særbestemmelsen ivaretar hensynene som havenergilovas konsesjonsordning har til formål å fremme. Havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum, lyder som følger;

Eitt eller fleire område innanfor eit område som er opna etter § 2-2, skal som hovudregel lysast ut og tildelast gjennom konkurranse. Departementet kan i særlege tilfelle tildele eit område etter søknad utan utlysning og konkurranse. Det kan bli kravd vederlag for tildelinga. (min utheving)

Forutsetningen for å kunne ta stilling til den overordnede problemstillingen er å undersøke to spørsmål. Det første spørsmålet er hvilke tilpasninger havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum medfører i den alminnelige konsesjonsprosessen. Det andre spørsmålet er i hvilke tilfeller elektrifisering utgjør et «særlege tilfelle» om begrunner direkte tildeling.

Særbestemmelsen er vedtatt som en del av havenergilova § 2-3 første ledd. Havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum om direkte tildeling, er et unntak fra hovedregelen om utlysning og konkurranse. Ordlyden «etter søknad» innebærer at departementet kun kan foreta direkte tildelinger i det enkelte tilfelle, og denne tildelingen må være basert på en individuell søknad.

Ordlyden «tildele eit område etter søknad om utlysning» i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum, må forstås i forlengelsen av ordlyden i bestemmelsens første punktum. Det forvaltningen kan tildele uten utlysning og konkurranse er prosjektområdene innenfor et havområde åpnet av kongen. Ordlyden regulerer bare direkte unntak fra konkurranse og utlysning for tildelingen av prosjektområder, når Kongen i statsråd allerede har åpnet et havområde etter havenergilova § 2-2 første ledd. Utenfor ordlyden faller derfor tilfellene hvor forvaltningen har gjort unntak fra kravet til områdeåpning i havenergilova § 2-2 fjerde ledd.

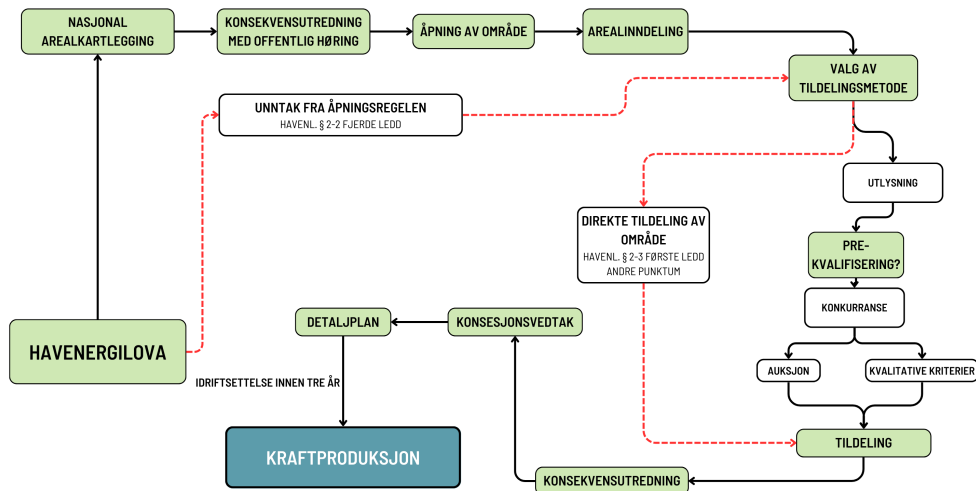
På samme måte som det ikke er grunnlag for å tolke havenergilova § 2-3 første ledd første punktum antitetisk,²¹¹ gir ikke forarbeidene eller andre rettskilder tilstrekkelige holdepunkter for å tolke ordlyden i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum antitetisk. Ordlyden regulerer rett og slett ikke situasjonen. I avhandlingens kapittel 3.1 pekte jeg på at det kan være grunn til å anvende havenergilova § 2-3 første ledd første punktum per analogi hvor forvaltningen har gjort unntak fra områdeåpning etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd. Hensynet til helheten i havenergilova § 2-3 og tildelingssystemet, gjør at andre punktum på samme måte bør anvendes per analogi når det er gjort unntak fra kravet om områdeåpning etter havenergilova § 2-2 fjerde ledd.²¹²

Oppsummert gir havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum departementet adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om utlysning og konkurranse for tildeling av områder. Unntaket gjelder for produksjonsområdet når Kongen i statsråd har åpnet et område i tråd med hovedregelen i havenergilova § 2-2, men også når forvaltningen med hjemmel i havenergilova § 2-2 fjerde ledd har gjort unntak fra hovedregelen om områdeåpning. Kompetansen til å gjøre unntak fra hovedre-

²¹¹ Se kapittel 3.1.

²¹² I forlengelsen av dette siste er det grunn til å peke på at havenergilova § 2-3 ikke er gitt utvidet geografisk virkeområde på samme måte som havenergilova § 2-2, jf. havenergilovforskrifta § 1.

gelen om utlysning og konkurranse ligger etter havenergilova § 2-3 første ledd til Olje- og energidepartementet. På tilsvarende måte som for § 2-2 fjerde ledd, er departementet også i denne sammenhengen underlagt den generelle instruksjonsmyndigheten til Kongen i statsråd. Adgangen til å gjøre unntak forutsetter i alle tilfeller at det foreligger «særlege tilfelle», jf. havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum, og det er temaet for neste delkapittel.



Illustrasjon 3: Den alternative tildelingsprosedyren etablert med hjemmel i havenergilova §§ 2-2 fjerde ledd og 2-3 første ledd andre punktum.

4.2 Når er elektrifisering et «særlege tilfelle» som begrunner direkte tildeling?

Det avgjørende for direkte tildeling er at vilkåret «særlege tilfelle» i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum er oppfylt. Vilket er ikke tydelig avgrenset, og legger opp til en konkret vurdering av om situasjonen er utenom det normale eller spesiell. Til tross for at vilkåret «særlege tilfelle» har store likhetstrekk med ordlyden «særskilte tilfelle» i havenergilova § 2-2 fjerde ledd, må vilkåret tolkes konkret og i lys av de hensynene som bestemmelsen i havenergilova § 2-3 tar sikte på å realisere. Uttrykket er skjønsmessig, og gir liten veiledning for vurderingen av om elektrifisering av petroleumsvirksomheten kan utgjøre «særlege tilfelle». Regelens kjerne og grenser må derfor fastlegges i lys av en tolkning av de øvrige rettskildene.

Lovproposisjonen kan i den sammenheng gi bidrag til forståelsen av havenergilova § 2-3. Forarbeidene fremhever noen tilfeller hvor vilkåret «særlege tilfelle» kan være oppfylt:

Døme på slike særlege tilfelle kan vere der nokon vil utvikle eit prosjekt og ingen har fatta interesse for eit område som har vore opna ei stund. Førsegna skal gjere det mogleg for departementet å avgjere at område skal tildelast utan utlysning og konkurranse, der ein ser at det ikkje er tenleg med utlysning og konkurranse.²¹³

Bestemmelsen har etter det forarbeidene skisserer, til formål å gjøre det mulig for forvaltningen å tildele områdene på annen måte enn ved utlysning og konkur-

²¹³ Prop. 143 L (2021–2022) s. 18.

ranse når det ikke anses som tjenlig eller hensiktsmessig. Når departementet fremhever at det kan være tilfellet dersom området har vært åpent en stund uten interesse, gir det etter ordbruken bare et eksempel, ingen uttømmende liste, jf. formuleringene «døme på» og «kan vere». Andre situasjoner kan derfor også være «særlege tilfelle» etter havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum.

Ytterligere tolkningsbidrag gir innstillingen fra Stortingets energi- og miljøkomite. Flertallet i komiteen forstår vilkåret slik at:

regjeringen kan direkte tildele havvindkonsesjoner til lisenspartnere innen eksisterende utvinningstillatelser, der kraftproduksjon fra havvind direkte eller indirekte skal benyttes til elektrifisering av petroleumssinnretninger.²¹⁴

Det er naturlig å forstå dette som at stortingsinnstillingen gir et praktisk eksempel på når utlysning og konkurranse ikke er tjenlig, og at lovens vilkår fort kan være oppfylt i slike tilfeller. Uttalelsen innebærer, etter en naturlig forståelse av ordlyden, derimot ingen avgrensning av hvilke tilfeller av elektrifisering som kan være «særlege tilfelle» etter havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum. Det er for eksempel ikke grunnlag for å hevde at komiteen har ment å begrense anvendelsen av bestemmelsen for lisenspartnere innen eksisterende utvinningstillatelser,²¹⁵ slik at for eksempel PAD-tillatelser med hjemmel i petroleumsløven § 4-3 faller utenfor.²¹⁶

Flertallet i komiteen fremhevet dessuten også at unntaksbestemmelsen i § 2-3 første ledd andre punktum kan bidra til «raskere realisering av den politiske målsettinga om å elektrifisere petroleumssektoren.»²¹⁷ Storkomiteen har derfor neppe ment å gi noe mer enn et eksempel på hvordan det er mulig å gjennomføre elektrifiseringen raskere. Det er følgelig ikke grunn til å reservere unntaksbestemmelsen for direkte tildeling til lisenspartnere innen eksisterende utvinningstillatelser. En slik begrensning er heller ikke godt forenlig med lovens formålsbestemmelse.

Når uttalelsen i stortingsinnstillingen fremhever at direkte tildeling til «lisenspartnere innen eksisterende utvinningstillatelser» er aktuelt når formålet med kraftproduksjonen «direkte eller indirekte» er å elektrifisere petroleumsvirksomhet,²¹⁸ åpner det for at forskjellige elektrifiseringsmodeller kan være aktuelle. Formuleringen «direkte eller indirekte» inkluderer elektrifisering der havvindanlegget er direkte tilknyttet petroleumsinstallasjonen uten landbasert kobling, og tilfeller der kraften transporteres til petroleumsinstallasjonene via land. Den generelle formuleringen «indirekte» omfatter dessuten både kraftoverføring gjennom landbaserte anlegg og bruk av sentralnett som en batteriløsning i tråd med utvekslingsmodellen.²¹⁹ Det er i forlengelsen av dette ikke grunnlag for å innfortolke en forutsetning om at havvindanlegget må elektrifisere hele petroleumsvirksomheten; delvis elektrifisering ligger også innenfor forarbeidernes intensjoner og

²¹⁴ Innst. 81 L (2022–2023) s. 2.

²¹⁵ Formuleringen er en referanse til rettighetshavere av en utvinningstillatelse i henhold til petroleumsløven § 3-3, som gir enerett til å utforske, lete etter og utvinne petroleum innenfor det området som tillatelsen omfatter.

²¹⁶ Se mer om denne tillatelsesformen i avhandlingens kapittel 5.

²¹⁷ Innst. 81 L (2022–2023) s. 2.

²¹⁸ Innst. 81 L (2022–2023) s. 2.

²¹⁹ På tidspunktet da stortingskomiteen fremmet sine uttalelser, var Trollvind-prosjektet gjenstand for politisk debatt. Formuleringen «direkte eller indirekte» elektrifisering kan tyde på at komiteen forsøkte å imøtekomme prosjektet, da Trollvind-prosjekterte å frakte kraften fra produksjonsanlegget via et landbasert kraftanlegg, jf. Equinor (2022.)

lovens ordlyd. Dette siste gjelder også når elektrifiseringen fra havvind skjer i kombinasjon med landbasert kraft.²²⁰

Det er flere forhold som kan gjøre at det er uhensiktsmessig å tildele området gjennom utlysning og konkurranse når formålet med tildelingen er å elektrifisere petroleumsvirksomhet på sokkelen. For eksempel kan være krevende naturforhold, geografiske spesifiserte bruksinteresser eller annen virksomhet i det samme området. En praktisk viktig situasjon er hvor området forvaltningen ønsker å tildele ligger innenfor et område med utvinningstillatelser til petroleum. Innenfor disse områdene anser departementet det som uaktuelt å tildele havvindkonsesjoner uten for eksempel avtale med rettighetshaver.²²¹ Dette kommer til uttrykk i kongelig resolusjon om fastsettelse av havenergilovforskrifta, hvor det fremgår at:

det ikke kan gjevast konsesjon til vindkraft der det er gjeve utvinningsløyve for petroleum, med mindre det er varsla i utvinningsløyvet at det kan bli aktuelt med vindkraft i området eller det er gjort avtale med den som har utvinningsløyvet.²²²

For øyeblikket er det ingen slike forbehold i departementets standarder for utvinningstillatelser, og jeg har ikke funnet informasjon om at slike forbehold er gitt i forbindelse med tildeling av utvinningstillatelser.²²³ At det må være inngått en «avtale med den som har utvinningsløyvet», må forstås som en henvisning til hele rettighetshavergruppen, ikke bare den enkelte andelshaver under utvinningstillatelse etter petroleumsløven § 3-3, jf. § 1-6 bokstav j.²²⁴ Konsekvensen av kravet om avtale er at interessentskapet vil ha adgang til å bestemme hvem som kan få tillatelse til å bygge vindturbiner på området som omfattes av utvinningstillatelsen.

Forbeholdene i den kongelige resolusjonen innebærer en innskrenkning av myndighetenes handlingsrom til å plassere innretninger på utvinningstillatelsers områder. Dette er interessant i lys av petroleumsløven § 3-12 første ledd første punktum som etablerer utgangspunktet om at rettighetshaver ikke kan motsette seg at andre plasserer innretninger på utvinningstillatelsens område. At departementet betrakter det som uaktuelt å tildele havvindkonsesjoner innenfor et utvinningsområde, kan forstås i sammenheng med petroleumsløven § 3-12 første ledd andre punktum som forbyr plassering av innretninger som medfører «urimelig ulempe for rettighetshaver» på utvinningstillatelsens område.²²⁵ Dette kan relateres til at havvindturbiner beslaglegger områder, som hindrer kartlegging og petroleumsvirksomhet.²²⁶ Begrunnelsen kommenteres likevel ikke nærmere i rettskildene.

Et relevant spørsmål er om vilkåret «særlege tilfelle» innebærer en størrelsesbegrensning for å benytte særprosedyren. Som fremhevet i kapittel 3.2, er unntaket fra arealåpning først og fremst aktuelt for «mindre produksjonsanlegg»,²²⁷ og vil-

²²⁰ Et annet flertall i stortingsinnstillingen presiserer at kombinasjoner med «kraft-fra-land-løsninger» også omfattes av vilkåret «særlege tilfelle», jf. Innst. 81 L (2022-2023) s. 2. Selv om dette er en fin presisering, er det naturlig å tolke en slik løsning som en del av uttalelsene om både direkte og indirekte elektrifisering.

²²¹ Kgl.res. 12. juni 2020b s. 3 i lys av petroleumsløven § 3-12. Slike forutsetninger er også fastsatt i åpningsvedtaket til Sørliche Nordsjø II. Dette kan trolig forklares med at deler av det åpnede området overlapper med produserende utvinningstillatelser etter petroleumsløven § 3-3, jf. Kgl.res. 12. juni 2020a s. 5 og NVE (2010) s. 113

²²² Kgl.res. 12. juni 2020b s. 4.

²²³ Standard utvinningstillatelse (nummererte) og Standard utvinningstillatelse (TFO 2019).

²²⁴ Verken uttalelsen i den kongelige resolusjonen eller åpningsvilkåret til Sørliche Nordsjø II gir grunnlag for å innfortolke noen formkrav til avtalen. Dette betyr at det nærmere innholdet, formen og motparten i avtalen er opp til aktørene å bestemme. Det avgjørende er at avtalen gir rett til å lokalisere havvindturbiner på området som er tilknyttet utvinningstillatelsen.

²²⁵ NOU 1979: 43 s. 66, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 54, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 39.

²²⁶ NVE (2012a) s. 78-84.

²²⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 80.

kåret «særskilte tilfelle» i havenergilova § 2-2 fjerde ledd har likhetstrekk med vilkåret «særlege tilfelle» i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum.

Verken ordlyden eller lovens forarbeider gir noen indikasjon på en slik begrensning. Heller ikke systemet i loven tilsier at det er grunnlag for en slik innskrenkende tolkning av lovens ordlyd. Når det kan være grunn for å innfortolke en slik begrensning i havenergilova § 2-2 fjerde ledd, må de forstås i lys av at åpningsprosedyren skal ivareta den helhetlige statlige arealplanleggingen på kontinentalsokkelen.²²⁸ Når det er sagt, kan lovens formålsbestemmelse tilsi at departementet også bør være forsiktige med å tildele store områder uten utlysning og konkurranse. Særlig med tanke på at myndighetsutøvelsen gjelder forvaltningen av begrensede goder som bør komme hele fellesskapet til gode.²²⁹

Størrelsesbegrensninger kan imidlertid implementeres gjennom arealinndelingen, der det åpnete området normalt vil inndeles i prosjektområder.²³⁰ Departementet har ansvar for å fastsette den nærmere inndelingen, utstrekningen og installert effekt for hvert prosjektområde, jf. havenergilovforskriften § 2a. Dette gir departementet mulighet til å fastsette nærmere størrelsesbegrensninger for prosjektområdene. Det må likevel bemerkes at denne inndelingen kan være begrenset dersom Kongen i statsråd i åpningsvedtaket fastsetter nærmere rammer eller vilkår for konsesjonssøkingen, slik som søknadsfrister, teknologivalg eller maksimal installert effekt. Sistnevnte spiller en viktig rolle i å sikre sameksistens med andre næringer og unngå interessekonflikter knyttet til arealbruk.²³¹

4.3 Ivaretar havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum konsesjonsordningens formål?

Særbestemmelsen i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum åpner for å direkte tildele et område uten utlysning og konkurranse i «særlege tilfelle». Denne tildelingsprosedyren muliggjør en enklere og antagelig raskere saksbehandling for tildelingen av tillatelser til petroleumshavvind, som dermed bidrar til å fremme havenergilovas første formål i § 1-1, om at ressursforvaltningen skal være i tråd med politiske prioriteringer.²³²

Havenergilovas konsesjonsordning har også som formål å ivareta bestemte hensyn, som inkluderer hensynet til energiforsyning, miljø, trygghet og næringsvirksomhet, jf. havenergilova § 1-1. På tilsvarende måte som for § 2-2 fjerde ledd, vil antakelig tildelingsprosedyren ivareta hensynet til *energiforsyning* for petroleumshavvinnanlegg som bidrar til å skjerme det landbaserte kraftnettet gjennom elektrifisering av petroleumsvirksomheten.²³³

Havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum utfordrer i utgangspunktet ikke de øvrige lovbestemte hensynene som konsesjonsordningen skal fremme i henhold til havenergilova § 1-1. Når konsesjonsordningen likevel tar hensyn til *andre interesser*, kan det oppstå spørsmål om unntaket blant annet utfordrer hensynet til effektiv ressursforvaltning eller interessene til andre havvindaktører som ikke får tilgang til området.

Å bli tildelt et område for å utvikle havvind innebærer å få tilgang til begrensede ressurser som tilhører fellesskapet. Den tradisjonelle begrunnelsen for konkurranse, spesielt auksjoner, er at den som er villig til å betale mest for godet, er også den som best kan utnytte samfunnets ressurser på en effektiv måte. Hovedregelen om konkurranse sikrer derfor en effektiv metode for å fordele

²²⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

²²⁹ Se mer om dette i kapittel 4.3.

²³⁰ Prop. 143 L (2021–2022) s. 10–11.

²³¹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 80 og St. 36. (2020–2021) s. 98–99.

²³² Se kapittel 2.2 om blant annet Hurdalsplattformen og nasjonale klimamål.

²³³ Se kapittel 3.3, Meld. St. 36 (2020–2021) s. 32–34 og Statnett (2022).

begrensede ressurser til de som er best kvalifisert til å skape mest mulige verdier med konsesjonen.²³⁴ Unntaket fra konkurranse i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum innebærer at området ikke nødvendigvis tildeles aktøren som kan skape mest verdier, noe som kan svekke hensynet til offentlige interesser og en effektiv ressursforvaltning.

Imidlertid er forarbeidene til havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum tydelige på at direkte tildeling er forbeholdt områder der det er uhensiktsmessig med utlysning og konkurranse.²³⁵ Dette kan indikere at særbestemmelsen faktisk kan bidra til en bedre utnyttelse av fellesskapets ressurser, ved at også områder som ikke egner seg for konkurranse blir utnyttet for fornybar energiproduksjon, noe som kan generere verdier og inntekter til fellesskapet.

Hovedregelen om konkurranse i havenergilova er begrunnet med behovet for at konsesjonsprosessen skal være ikke-diskriminerende og transparent.²³⁶ Gjennomføringen av konkurransen om områder sikrer at interesserte aktører får like muligheter til å få tildelt areal. Dette bidrar til å sikre en rettferdig og transparent tildelingsprosess. Direkte tildeling er derfor mer sårbar for påvirkning fra utenforliggende hensyn, noe som kan utfordre interessene til andre havvindaktører som ikke får muligheten til å konkurrere om området. I en forlengelse av dette kan tildelingene som ikke skjer basert på likhetsprinsipper, føre til en svekket tillit til forvaltningen, som kan hemme utviklingen av nye prosjekter. Dette kan betraktes som viktig for havvindnæringen, som er ny og særlig utsatt for utfordringer.

Direkte tildeling er likevel bare aktuelt basert på søknad dersom vilkåret «særlege tilfelle» er oppfylt. Forvaltningen har derfor ingen generell tilgang til å direkte tildele områder uten konkurranse, noe som reduserer risikoen for betydelige negative konsekvenser av tildelingsprosessen. Videre fremgår det av forarbeidene at unntakspraksisen skal bygge på åpne, objektive og etterprøvbare kriterier.²³⁷ Disse retningslinjene kan dermed delvis kompensere for noe av risikoen forbundet med bruk av direkte tildeling og bidra til å sikre en rettferdig og transparent unntakspraksis.

Hvorvidt særprosedyren etablert med hjemmel i havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum ivaretar havenergilovas formål i § 1-1, beror på hvordan forvaltningen bruker tildelingsadgangen. Det er derfor spesielt viktig at departementet praktiserer en tildelingsprosess i samsvar med forarbeidene, som sikrer en mest mulig forutsigbar, ikke-diskriminerende og transparent konsesjonsprosess som skaper tillit til konsesjonsprosessen og forvaltningen.

Ettersom særprosedyren typisk er aktuell i forbindelse med elektrifisering av petroleumsvirksomhet, kan det reises spørsmål om det vil være i tråd med formålet til havenergilova i § 1-1, å tildele et område til et havvinnanlegg som har lenger konsesjonstid enn utvinningstillatelsen den betjener. Bakgrunnen for spørsmålet er at gyldigheten av konsesjonsvedtaket i henhold til havenergilova §§ 3-5, jf. 3-1 i utgangspunktet ikke påvirkes av at petroleumsvirksomheten avvikles etter petroleumsløven kapittel 5.²³⁸ Dersom en aktør får tildelt et område uten utlysning og konkurranse, og petroleumsvirksomheten avvikles, vil enda konsesjonen tildelt

²³⁴ Se St. meld. nr. 32 (2001–2002) s. 51–52 og Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 33.

²³⁵ Prop. 143 L (2021–2022) s. 18.

²³⁶ Prop. 143 L (2021–2022) s. 16.

²³⁷ Innst. 81 L (2022–2023) s. 2.

²³⁸ Et konsesjonsvedtak er et enkeltvedtak som forvaltningen er rettslig bundet av fra det tidspunktet konsesjonær er underrettet om det, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltnings saker (forvaltningsloven) § 35 første ledd og NOU 2019: 5 s. 451.

etter særprosedyren være gyldig.²³⁹ Det er derfor viktig at departementet tar stilling til utvinningstillatelsens varighet, dersom det skal foretas en direkte tildeling, for å sikre en transparent og reell unntakspraksis.²⁴⁰

²³⁹ Dersom konsesjonær ikke har opptrådt klanderverdig, oppgitt korrekt informasjon og har overholdt sine plikter, inneholder havenergilova ingen relevante lovhjemler for å trekke tilbake eller omgjøre konsesjonen, jf. havenergilova §§ 10-7 og 10-8. Et eksempel på tilstrekkelig lovhjemmel for tilbakekall basert på endrede faktiske omstendigheter, er akvakulturloven § 9 første ledd bokstav b. Eventuelt bortfall av konsesjonen må avhenge av konsesjonsvedtaket – enten i form av et forbehold, eller at departementet har fastsatt særskilt vilkår i henhold til havenergilova § 3-4 om at kraften skal benyttes til elektrifisering. Dersom ingen av disse to alternativene er benyttet, vil eventuelt bortfall av konsesjonen være avhengig av en særskilt hjemmel for omgjøring til ugunst for konsesjonær etter forvaltningsloven § 35 eller den ulovfestede omgjøringsadgangen. Se videre om temaet NOU 2019: 5 s. 403, Eckhoff (2018) s. 313–314 og Graver (2019) s. 520. Se særskilt om omgjøring av offentligrettslige tillatelser i Tsang (2008).

²⁴⁰ Havenergilova inneholder riktignok ingen bestemmelser om tilknytningsplikt eller adgang til tredjepartstilknytning – tilsvarende energiloven § 3-4a eller petroleumsløven § 4-8. Dette innebærer at selv om konsesjonen forblir gyldig, betyr det ikke nødvendigvis at det vil være praktisk eller økonomisk å benytte konsesjonen videre. Videre dersom det oppstår behov for å bygge ut en ny kabel for overføring av kraft til annet formål krever konsesjonær en ny konsesjon i henhold til havenergilova § 3-2.

5 Muligheten til å gjøre unntak fra hele eller deler av havenergilova

5.1 Den alternative tildelingsprosedyren

5.1.1 Tilpasning av konsesjonsprosessen – fravikelse av hele eller deler av havenergilova

Dette kapittelet behandler havenergilova § 1-2 sjette ledd, som er den siste særbestemmelsen. Den overordnede problemstillingen er i hvilken grad havenergilova § 1-2 sjette ledd ivaretar hensynene som havenergilovas konsesjonsordning har til formål å fremme. Den videre drøftelsen er strukturert rundt to hovedpilarer. Den første er hvilke tilpasninger som følger av havenergilovas § 1-2 sjette ledd i den ordinære konsesjonsprosessen. Det andre er å undersøke anvendelsesområde til denne særbestemmelsen, som innebærer en nærmere vurdering av når havvindanlegg faller inn under petroleumslovens virkeområde, herunder hvilke forutsetninger som må være til stede.

Per dags dato er det avgrensingsadgangen i havenergilova § 1-2 sjette ledd som er den eneste særbestemmelsen som er benyttet.²⁴¹ En illustrasjon på dette er departementets godkjennelse av Hywind Tampen i 2020 med hjemmel i petroleumsloven § 4-2 syvende ledd.²⁴² Dette har resultert i at all havvind på norsk kontinentalsokkel for øyeblikket er regulert under petroleumsregelverket. Ekofisk Vind og Brage havvind er også foreslått i tråd med den samme reguleringsmodellen.²⁴³

Problemstillingen i det følgende er hvilke tilpasninger havenergilova § 1-2 sjette ledd medfører i den alminnelige konsesjonsprosessen. Særbestemmelsen lyder som følger:

Kongen kan i forskrift eller i det enskilde høve avgrense bruken av heile eller delar av denne lova når det gjeld innretningar, formål eller verksemdar til havs omfatta av anna lov.

Ifølge odelstingsproposisjonen er formålet med havenergilova § 1-2 sjette ledd å unngå dobbeltregulering med annen lovgivning. Bakgrunnen for bestemmelsen er blant annet å tilrettelegge for en hensiktsmessig grensdragning mellom havenergilova og petroleumsloven.²⁴⁴ Både energiloven § 1-1 tredje ledd og petroleumsloven § 1-4 sjette ledd andre punktum inneholder liknende avgrensingshjemler.²⁴⁵

Det er kongen i statsråd som har formell kompetanse til å avgrense havenergilova, både generelt gjennom forskrift og i det enkelte tilfellet, jf. havenergilova § 1-2 sjette ledd. Beslutningsmyndigheten er imidlertid delegert til Olje- og energidepartementet.²⁴⁶ Det følger av ulovfestet rett at regjeringen kan delegere kompetanse til underordnede organer i statsforvaltningen, så lenge beslutningskompe-

²⁴¹ Avgrensingsadgangen er også benyttet gjennom forskrift for utenlandskabler med konsesjon etter energiloven § 4-2, jf. havenergilovforskrifta § 1 tredje ledd. Særbestemmelsen har blitt vurdert ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med kraftkabel til feltet Martin Linje-feltet, jf. Prop. 85 S (2011–2012) s. 15.

²⁴² Anlegget reguleres utelukkende av petroleumsregelverket, med unntak av opplysningsplikten i havenergilovas § 10-4, jf. Olje- og energidepartementet (8. april 2020).

²⁴³ ConocoPhillips (2022) og Wintershall dea (2022).

²⁴⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 75 og 79.

²⁴⁵ Energiloven. § 1-1 tredje ledd gjelder dobbeltregulering i forhold til havenergilova, mens petroleumsloven § 1-6 sjette ledd andre punktum gir i tvistetilfeller Kongen myndighet til å avgjøre om innretningen eller virksomheten omfattes av lovens virkeområde.

²⁴⁶ Forskrift 28. februar 2020 nr. 198 Delegering av Kongens myndighet etter havenergilova til Olje- og energidepartementet.

tansen praktiseres innenfor instruksjonens rammer.²⁴⁷ I det følgende er det derfor departementet som er kompetent myndighet til å fravike havenergilova med hjemmel i havenergilova § 1-2 sjette ledd.²⁴⁸

Problemstillingen i det følgende er hvilke tilpasninger havenergilova § 1-2 sjette ledd medfører i den alminnelige konsesjonsprosessen. Ordlyden å «avgrense bruken av heile eller delar av denne lova» innebærer at havenergilova kan fravikes til fordel for annen lovgivning. Videre fremgår det av formuleringen «heile eller delar» at bestemmelsen hjemler både fravikelse av enkeltbestemmelser og anvendelse av havenergilova i sin helhet. Det avgjørende er at innretningen, formålet eller virksomheten faller under virkeområde til «anna lov», noe som resulterer i dobbeltregulering av anlegget.

Fravikelsesadgangen i havenergilovas § 1-2 sjette ledd gjelder generelt uten nærmere avgrensning for når bestemmelsen kan benyttes, slik det fremgår av ordlyden «anna». Dette betyr at det avgjørende er om det foreligger en dobbeltregulering, uavhengig av hvilken annen lov som regulerer anlegget. Formålet med bestemmelsen støtter denne tolkningen, da det generelt tar sikte på å håndtere «dobbeltreguleringar», uten nærmere avgrensninger knyttet til annet lovverk.²⁴⁹ Odelstingsproposisjonen støtter denne tolkningen. Selv om forarbeidene trekker frem «energianlegg som utgjør ein integrert del av petroleumsvirksemda» som særlig aktuelt, blir også «skipsfart, eller tilsvarande» nevnt.²⁵⁰ Formuleringen «eller tilsvarande» indikerer at dette er en veiledende retningslinje og ikke en uttømmende oppregning. Basert på dette er det rimelig å forstå avgrensningsadgangen som relevant for dobbeltregulering, uavhengig av hvilket annet lovverk havenergilova overlapper med.

Dette utgangspunktet blir nyansert av den generelle konsesjonsplikten for vindkraft til havs, som fremgår av havenergilovas §§ 1-3 og 3-1. Selv om fravikelsesadgangen gjelder generelt, må det likevel tolkes inn en forutsetning om at havenergilova ikke kan fravikes fullstendig med mindre den overlappende lovgivningen gir tilstrekkelig grunnlag for kraftproduksjon. Uten en tilstrekkelig tillatelse vil det være ulovlig å etablere fornybar energiproduksjon på kontinentalsokkelen.²⁵¹

Avgrensningsadgangen er likevel betinget av at dobbeltreguleringen gjelder «innretningar, formål eller verksemdar til havs», jf. havenergilova § 1-2 sjette ledd. Når det gjelder «innretningar», er det riktignok ikke åpenbart hva ordlyden innebærer. Begrepet er ikke legaldefinert i havenergilova. Den naturlige språklige forståelsen trekker i retning av fysiske anlegg eller konstruksjoner. I den sammenheng kan det trekkes paralleller til legaldefinisjonen i petroleumsløven som omfatter installasjoner, anlegg og annet utstyr, samt rørledninger og kabler, jf. petroleumsløven § 1-6 bokstav d. Videre indikerer ordlyden «formål» til hensikten bak en aktivitet, mens formuleringen «verksemdar til havs» omfavner all aktivitet på havområdene. Samlet sett legger disse vilkårene opp til vide rammer som ikke gir entydige svar, verken bekreftende eller avkreftende, når det gjelder hvilke aktiviteter som havenergilova kan fravikes for.

Inngangsvilkårene «innretningar, formål eller verksemdar» har et bredt anvendelsesområde, som omfatter mesteparten av dagens økonomiske aktivitet på sokkelen. Dette reflekterer det overordnede og generelle formålet med å hindre dobbeltregulering.²⁵² Det er også klart at petroleumshavvind oppfyller ett av disse vilkårene, som angitt i odelstingsproposisjonen, der det presiseres at avgrens-

²⁴⁷ NOU 2019: 5 s. 208.

²⁴⁸ NOU 2019: 5 s. 208. Se mer om dette i Eckhoff (2022) s. 182–183.

²⁴⁹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79.

²⁵⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79.

²⁵¹ I tillegg til petroleumsløven blir også energiløven derfor av sentral betydning, som blant annet regulerer energiproduksjon innenfor grunnlinjen, jf. energiløven § 1-1 første ledd og andre ledd.

²⁵² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79

ningsadgangen er aktuell for «energianlegg som utgjør ein integrert del av petroleumsværksemda».²⁵³

Havenergilova § 1-2 sjette ledd gir departementets adgang til å fravike havenergilova helt eller delvis der det foreligger dobbeltregulering med annen lovgivning, uavhengig av den aktuelle loven.²⁵⁴ Dette innebærer et «kan»-skjønn, hvor det i utgangspunktet ligger til forvaltningens skjønn å avgjøre om havenergilova skal fravikes helt eller delvis.²⁵⁵ Delvis fravikelse av havenergilova, innebærer at produksjonsanlegget ellers er regulert av det alminnelige konsesjonssystemet til havenergilova.²⁵⁶ Den videre behandlingen forutsetter at havenergilova § 1-2 sjette ledd benyttes for å fravike havenergilova fullstendig til fordel for petroleumsløven. Dette krever i så fall nødvendig myndighetsgodkjennelse etter petroleumsløven, som behandles i kapittel 5.1.3.

5.1.2 Konsesjonssystemet for petroleumsvirksomhet

Dersom havenergilova fravikes, vil havvindturbinene bli regulert av petroleumsløven. For å kunne svare på spørsmålet om hvilke tilpasninger som følger av havenergilovas § 1-2 sjette ledd i den ordinære konsesjonsprosessen, er det derfor nødvendig å undersøke oppbygningen til konsesjonssystemet etablert med hjemmel i petroleumsløven.²⁵⁷

Grunnlaget for konsesjonsordningen er statens «eiendomsrett» til de undersøiske petroleumssressursene, jf. petroleumsløven § 1-1. Dette innebærer at alle andre enn staten selv må ha de «tillatelser, godkjenninger og samtykker» som petroleumsløven krever for å drive med petroleumsvirksomhet, jf. § 1-3. Lovproposisjonen omtaler denne konsesjonsplikten som et hovedprinsipp.²⁵⁸

Petroleumsvirksomheten kan deles inn i ulike faser; undersøkelses-, planleggings-, utbyggings-, drifts-, og avviklingsfasen.²⁵⁹ Hvor hvert vesentlige tiltak i petroleumsvirksomheten krever en tillatelse, godkjenning eller samtykke fra myndighetene.²⁶⁰ Konsesjonsordningen konsentrerer seg om disse trinnvise offentligrettslige myndighetsavgjørelsene.²⁶¹ Forvaltningen har omfattende kompetanse til å tilpasse de individuelle tillatelsene og godkjenningene, som dermed fungerer som sentrale styrings- og kontrollverktøy.²⁶² Som en indirekte konsekvens av dette reduseres betydningen av selve konsesjonen.²⁶³

Grunnforutsetningen for å tildele en undersøkelses- eller utvinningstillatelse at området er åpnet for petroleumsvirksomhet i henhold til petroleumsløven § 3-1, jf. §§ 2-1 og 3-3. Før en åpningsbeslutning kan treffes, skal det gjennomføres en konsekvensutredning av området for å kartlegge og vurdere konsekvensene av petroleumsvirksomhet, jf. petroleumsløven § 3-1 første ledd og petroleumsvirksom-

²⁵³ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 79

²⁵⁴ Forskrift 28. februar 2020 nr. 198 Delegering av Kongens myndighet etter havenergilova til Olje- og energidepartementet.

²⁵⁵ Se fotnote 197 om avgrensning mot forvaltningens skjønnsvurdering og domstolenes prøvingsadgang.

²⁵⁶ Se kapittel 2.3 om den alminnelige konsesjonsprosessen.

²⁵⁷ Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften).

²⁵⁸ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 27.

²⁵⁹ Mestad (1985) s. 56–57 og Kaasen (1984)b s. 9–14, og Lervåg (2008) pkt. 2.3.1.

²⁶⁰ Blant annet petroleumsløven §§ 2-1 om undersøkelsestillatelse, 3-3 om utvinningstillatelse, 4-2 om plan for utbygging og drift, 4-3 om plan for anlegg og drift og til slutt 5-1 om avslutningsplanen. Se Selvig (1988) s. 22–24 og Selvig (1981) s. 25–50 for en nærmere behandling av de ulike.

²⁶¹ Selvig (1988) s. 23, Hjetland (2014) s. 19, Bustnesli (2021) s. 30–31, og Bull (1981) s. 26.

²⁶² Selvig (1988) s. 22–23 og 78, og Bull (1981) s. 27.

²⁶³ Bull (1981) s. 26 og Selvig (1988) s. 23–24.

forskriften § 6a-6c.²⁶⁴ Til tross for at petroleumsforskriften § 6d kun krever at åpningsforslag skal «forelegges» Stortinget, har det utviklet seg et samtykkekrav. Hvor regjeringen fremlegger vurderingene for Stortinget i form av en stortingsmelding, før det blir tildelt utvinningstillatelse i et område.²⁶⁵ Riktignok medfører åpningsvedtaket ikke en plikt for Kongen i statsråd å tildele undersøkelses- eller utvinningstillatelse, eller en rett for andre til å drive med petroleumsvirksomhet innenfor området.²⁶⁶

I konsesjonssystemet er undersøkelsestillatelsen den første tillatelsen, jf. petroleumsløven § 2-1 og petroleumsforskriften kapittel 2. Undersøkelsestillatelsen gir en ikke-eksklusiv rett innenfor et definert område til å foreta spesifiserte former for undersøkelsesaktivitet og, betinget av Oljedirektoratets fastsettelse, grunne borer, jf. petroleumsløven § 2-1 andre ledd, 2-2 og petroleumsforskriften § 4 første ledd. Likevel gir tillatelsen rettighetshaver noen rett til senere å få tildelt en utvinningstillatelse, jf. petroleumsløven § 2-1 andre ledd andre punktum

Den andre tillatelsen – hovedtillatelsen – er utvinningstillatelsen i henhold til petroleumsløven § 3-3. Det er Kongen i statsråd som har kompetanse til å tildele en utvinningstillatelse, som gir rettighetshaver en eksklusiv rett til å drive med «undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster» innenfor området som «omfattes» av tillatelsen, jf. petroleumsløven § 3-3 tredje ledd. Rettighetshaver får eierskap til de produserte petroleumssressursene, jf. § 3-3 tredje ledd andre punktum.²⁶⁷

Dette innebærer at rettighetshaver har en positiv enerett til å utøve rettighetene, samtidig som det medfører en negativ rett som hindrer andre å drive med, eller at staten tildeler andre en tilsvarende rett til å «undersøkelse, leteboring og utvinning» innenfor dette området, jf. § 3-3 tredje ledd.²⁶⁸ Riktignok må rettighetshaver akseptere noen begrensninger i den eksklusive eneretten i henhold til § 3-12, som vil bli behandlet nærmere i kapittel 5.2.3.

Før Kongen i statsråd kan tildele en utvinningstillatelse, må området lyses ut og kunngjøres i Norsk lysingsblad og De Europeiske Fellesskaps Tide, jf. petroleumsløven § 3-5. Tildelingen skal være basert på «saklige og objektive kriterier samt de krav og vilkår som er angitt i kunngjøringen», jf. § 3-5 tredje ledd. Disse kravene er nærmere fastsatt i petroleumsforskriften § 10.²⁶⁹

Utvinningstillatelse tildeles gjennom to likestilte konsesjonsrunder. Den første er den ordinære konsesjonsrunden («nummererte») som gjelder umodne områder. Den andre er tildeling av forhåndsdefinerte områder («TFO») som gjelder modne områdene med eksisterende infrastruktur og omfattende geologisk kunnskap.²⁷⁰ Utvinningstillatelsene er standardiserte, hvor Olje- og energidepartementet har utformet separate standarder for utvinningstillatelsene; heretter omtalt som standard utvinningstillatelse (nummererte) og standard utvinningstillatelse (TFO 2019). Avhandlingen behandler i utgangspunktet begge utvinningstillatelsene samlet, men trekker også frem relevante ulikheter.

²⁶⁴ I forkant av konsekvensutredningen skal utredningsprogrammet sendes på offentlig høring, jf. petroleumsforskriften § 6b. Etter gjennomført konsekvensutredning skal denne også sendes på høring, jf. petroleumsforskriften § 6c. Se Høstmælingen (2006) om den nærmere åpningsprosedyren.

²⁶⁵ Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 45-46. Se også Hammer (2009) s. 115 og Høstmælingen (2006) s. 6-7.

²⁶⁶ Lervåg (2008) pkt. 2.3.2.

²⁶⁷ Et unntak fra dette prinsippet er Petoro som kun forvalter eierandelen for staten og blir dermed ikke selv blir eier av produsert petroleum, jf. petroleumsløven § 11-2.

²⁶⁸ Hammer (2009) s. 129.

²⁶⁹ Dette er ulikt havenergilovas system, hvor hovedregelen for tildeling er gjennom konkurranse og kun unntaksvis gjennom kvalitative kriterier, jf. havenergilova § 2-3 første ledd første punktum, jf. havenergilova § 2-3 og Prop. 143 L (2021–2022) s. 11 og 16.

²⁷⁰ Se mer om dette i Norsk petroleum (2023) og Olje- og energidepartementet (2011).

I praksis tildele Kongen i statsråd en utvinningstillatelse til flere selskaper i fellesskap – også omtalt som en rettighetshavergruppe. Derimot søker hver petroleumsaktør individuelt om utvinningstillatelse, og det er myndighetene som setter sammen rettighetshavergruppen. Dette hindrer forhåndorganiserte samarbeidskonstellasjoner.²⁷¹ Motsatt tilnærming følger av havenergilova, hvor søkerne har muligheten til å gå sammen i et konsortium som kan prekvalifisere seg samlet.²⁷²

Myndighetene vil, i henhold til fast praksis, kreve at rettighetshavergruppen inngår en avtale for å regulere det internrettslige forholdet mellom rettighetshaverne – samarbeidsavtalen.²⁷³ Denne vilkårsadgangen følger av petroleumsloven § 3-3 fjerde ledd. Rettighetshavere er i henhold til den Standard utvinningstillatelse (nummererte) i punktum 6 og Standard utvinningstillatelse (TFO 2019), pliktig til å inngå en samarbeidsavtale innen 30 dager etter tildelingen. Departementet har utformet to separate standard samarbeidsavtaler – med og uten statlig deltakelse.²⁷⁴

Den eksklusive retten til å utvinne petroleumsressurser omfatter all aktivitet innenfor begrepene «undersøkelse, leteboring og utvinning» i petroleumsloven § 1-6 bokstav e, f og g, jf. § 3-3 tredje ledd. Eneretten til utvinning «utvinning» inkluderer blant annet retten til «bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning», jf. § 1-6 bokstav g. Derimot er utbygging og plassering til bruk i utvinning av petroleumsforekomstene betinget av en godkjent plan for utbygging og drift (PUD) etter § 4-2.²⁷⁵ Det er derfor naturlig å betrakte PUD-godkjenningen og utvinningstillatelsen som den overordnede konsesjonen.²⁷⁶

PUD er en «godkjenning» som bygger på retten som følger av utvinningstillatelsen, jf. § 3-3 tredje ledd.²⁷⁷ Planen er todelt, og skal både inneholde en «beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning», jf. petroleumsforskriften § 20 første ledd første punktum og petroleumsloven § 4-2.²⁷⁸ Kravene til innholdet i planen følger av petroleumsforskriften § 20 til 21. PUD-godkjenningen overtar som det sentrale grunnlaget i forbindelse med petroleumsvirksomheten.²⁷⁹ Selv om Kongen i statsråd har tildelt en utvinningstillatelse, har derimot rettighetshaveren ingen rett til å få PUD godkjent.²⁸⁰

Anlegg som «ikke følger av en godkjent plan for utbygging og drift» kan likevel tillates gjennom en plan for anlegg og drift («PAD») etter petroleumsloven § 4-3. PAD er en «særskilt tillatelse» som er knyttet til anlegget og drift av denne, jf. § 4-3 første ledd. Søknad om PAD skal inneholde både en «beskrivelse av prosjektet og en konsekvensutredning», jf. petroleumsforskriften § 28 første ledd første punk-

²⁷¹ Selvig (1988) s. 42–43, Lervåg (2008) punktum 2.3.4, og Selvig (1995).

²⁷² Motsatt tilnærming følger av havenergilova, hvor søkerne har muligheten til å gå sammen i et konsortium som kan prekvalifisere seg samlet. Samlet prekvalifisering kreves imidlertid bindende samarbeidsavtale, jf. Prop. 143 L (2021–2022) s. 16.

²⁷³ Standard utvinningstillatelse punkt 6 og TFO – standard utvinningstillatelse punkt 6. Se også Tveit (2014) s. 15 og Arnesen (1987) s. 1.

²⁷⁴ Standard utvinningstillatelse (nummererte) og standard utvinningstillatelse (TFO 2019) er offentlig tilgjengelig på departementet sine nettsider. Denne består av Vedlegg A: Samarbeidsavtale og Vedlegg B: Regnskapsavtale.

²⁷⁵ Blant annet Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 60, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 43, og HR-2020-2472-P avsnitt 218. Det er et omdiskutert hvilke rettigheter som direkte følger av utvinningstillatelsen etter petroleumsloven § 3-3. I den forbindelse vises det til behandlingen i Lervåg (2008) kapittel 3.

²⁷⁶ Alvik (2020) s. 93.

²⁷⁷ Se også Hammer (2009) s. 250.

²⁷⁸ Både forslag til utredningsprogram og den gjennomførte konsekvensutredningen skal sendes på offentlig høring, jf. petroleumsforskriften § 22 og 22a.

²⁷⁹ Bull (1981) s. 36–39.

²⁸⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 219 til 202. Se nærmere behandling av spørsmålet i Eckhoff (2022) s. 459, Hammer (2009) s. 250–252 og Lervåg (2008) kapittel 3.

tum²⁸¹ Tillatelsen opererer separat fra utvinningstillatelsen med egen rettighetshavergruppe og varighet. Petroleumsløven nevner «anlegg for produksjon» som et eksempel på en innretning som kan være gjenstand for en PAD, jf. § 4-3 andre ledd.

Petroleumsløvens konsesjonssystem består av trinnvise myndighetsavgjørelser, tilhørende standarder, og samarbeidsavtaler. Dette gir forvaltningen mulighet til å stille vilkår, utøve kontroll og tilpasse reguleringen av petroleumsvirksomheten. Konsesjonssystemet gir dermed staten indirekte styrings og kontrollmuligheter. I tillegg har staten adgang til å utøve direkte styring gjennom statens direkte økonomiske engasjement (SDØE).²⁸² Dette innebærer at staten, som eier av petroleumsforkomstene, selv «delta[r] i petroleumsvirksomheten», ved å reservere andeler i tillatelser utstedt med hjemmel i petroleumsløven, jf. petroleumsløven §§ 3-6 og 11-1.²⁸³ I tillegg blir staten – ved det statlige aksjeselskapet Petoro – en del av det komplementære interessentskapet, jf. §§ 1-1 første ledd og 11-2 andre ledd.²⁸⁴ Avgjørelsen om reservasjonsadgangen skal benyttes ligger hos Kongen i statsråd, jf. §§ 3-6 og 11-1 første ledd.²⁸⁵ SDØE vil bli nærmere behandlet i kapittel 5.2.2.3, som omhandler statens rolle i havvindutbyggingen.²⁸⁶

Kombinasjonen av statens direkte og indirekte styringsmuligheter gjør konsesjonsordningen til et effektivt og fleksibelt styringsverktøy, som åpner for individuelle forhandlinger og tilpasninger basert på enkelte tilfelle.²⁸⁷

5.1.3 Retten til å etablere vindkraft til havs etter petroleumregelverket

Det siste som må undersøkes er hvordan vindkraft til havs passer inn i petroleumsløvens konsesjonssystem. Spørsmålet som oppstår er derfor hvilke tillatelser som kreves for petroleumshavvind i henhold til petroleumregelverket.

Petroleumshavvind innebærer bruk av havvindturbiner som en integrert del av kraftløsningen for petroleumsinstallasjonene. Adgangen til å bygge ut, plassere og drifte havvindmøllene i forbindelse med petroleumsvirksomhet, krever derfor PUD eller PAD, jf. petroleumsløven §§ 4-2 og 4-3. Enhver innretning som skal benyttes i petroleumsvirksomheten må være regulert av en av disse planene.

Bakteppet for spørsmålet er endringslov 27. juni 2003 nr. 68 til petroleumsløven, som blant annet opphevet det tradisjonelle skillet mellom PUD og PAD. Før lovendringen regulerte PUD i § 4-2 innretninger som ble benyttet «for utvinning av petroleum», mens PAD i § 4-3 regulerte «innretning for transport og for utnyttelse av petroleum».²⁸⁸ Dagens petroleumsløve etablerer ikke en tilsvarende differensiering, slik at enhver innretning som er underlagt lovens virkeområde i prinsippet kan være omfattet begge planene.²⁸⁹ Dette gjelder uavhengig av om virksomheten foregår til havs eller på land.²⁹⁰

²⁸¹ Tilsvarende regler for PUD angående offentlig høring av utredningsprogram og konsekvensutredning gjelder for PAD, jf. petroleumsforskriften § 22 og 22a, jf. § 29 fjerde ledd andre punktum.

²⁸² Mestad (1985) s. 42–43 og Dæhlin (1985) s. 2.

²⁸³ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 8.

²⁸⁴ SDØE ble opprettet allerede i 1985. Stiftelsen av Petoro i 2001 var en direkte følge av delprivatiseringen av det tidligere Statoil, som nå går under navnet Equinor, jf. St.prp. nr. 36 (2000–2001) s. 79. Se også Kantanen (2003) s. 3–5 og 25. og Alvik (2023) § 3-6 nr. 1.

²⁸⁵ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 17.

²⁸⁶ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 3.

²⁸⁷ Se også Selvig (1995) s. 3.

²⁸⁸ Petroleumsløven §§ 4-2 og 4-3 [datert 29. november 1996.] Se også Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 14 og 24–25.

²⁸⁹ Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 25. Grensedragningen ble imidlertid kun opphevet for fremtidige behandlinger av PUD og PAD.

²⁹⁰ Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 14 og 24–25.

Det følger riktignok klart av ordlyden i petroleumsløven § 4-3 at innretninger fortrinnsvis skal være regulert av PUD. Dette fremgår direkte av § 4-3 første ledd at PAD er en sekundær tillatelse. Betingelsen for å benytte tillatelsen er at «retten til anlegg og drift ikke følger av en godkjent plan for utbygging og drift i medhold av § 4-2», jf. petroleumsløven § 4-3 første ledd.²⁹¹ Denne forståelsen underbygges av Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) til endringsløven, som fremhever at PUD skal omfatte det totale utbyggingskonseptet og inkludere «alle tiltak som omfattes av begrepet petroleumsvirksomhet.»²⁹² Dette innebærer at alle innretninger knyttet til petroleumsvirksomheten i henhold til utvinningstillatelsen normalt skal være regulert av PUD.

Spørsmålet er *når* det er aktuelt å regulere havvindturbiner under PAD-tillatelsen. Lovendringen i 2003 var blant annet begrunnet i å knytte tillatelsene klarere til formålet med bestemmelsene §§ 4-2 og 4-3.²⁹³ Ifølge forarbeidene er bruken av PAD primært aktuelt dersom:

deler av utbyggingskonseptet fra starten eller senere skal forstås av annen eier enn rettighetshaver, om de skal gis en annen konsesjonstid eller om det skal settes andre vilkår for tillatelsen.²⁹⁴

Det er tre tilfeller forarbeidene fremhever som særlig relevante for å gjøre et anlegg til gjenstand for en PAD. Disse retningslinjene er derimot ikke uttømmende, noe som innebærer at det også kan være andre grunner som er relevante for når et anlegg skal reguleres under en PAD.²⁹⁵

For det første, når anlegget har et annet eierskap enn rettighetshavergruppen til utvinningstillatelsen som anlegget betjener.²⁹⁶ Forarbeidene fastsetter her en relativt lav terskel, der det er tilstrekkelig at eierforholdet «er eller forventes å bli en annen» enn rettighetshavergruppen til utvinningstillatelsen.²⁹⁷ Dette henger trolig sammen med at PAD tradisjonelt har blitt benyttet for rørledninger som er tilknyttet flere felt.²⁹⁸

Det andre tilfellet er dersom havvinnanlegget skal ha en annen konsesjonstid enn utvinningstillatelsen. Etter lovendringen i 2003 «kan» PAD ha en tidsbegrenset varighet, i motsetning til tidligere praksis hvor tillatelsen skulle tildeles med en fastsatt varighet, jf. petroleumsløven § 4-3 tredje ledd.²⁹⁹ Olje- og energidepartementet har kompetanse til å vurdere om PAD skal tildeles med en tidsbegrenset varighet, og i så fall hvor lenge denne varigheten skal være.³⁰⁰ Dette skiller seg fra utvinningstillatelsen, som alltid vil ha en varighet i samsvar med § 3-9. Forar-

²⁹¹ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

²⁹² Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 14 og 25. Landbaserte anlegg må imidlertid være «nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning eller transport av petroleum», jf. petroleumsløven § 1-4 andre ledd.

²⁹³ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 14 og 25.

²⁹⁴ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 14.

²⁹⁵ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

²⁹⁶ Et eksempel er petroleumshavvinnanlegget Hywind Tampen som har en annen eierstruktur enn utvinningstillatelsene som anlegget betjener. Eierskapet er rettighetshaverne til Snorre og Gullfaks-feltene i fellesskap. På grunn av denne eierkonstellasjonen kunne det være relevant å regulere havvinnanlegget som en del av en PAD etter petroleumsløven § 4-3. Riktignok er havvinnanlegget inntatt som en del av endring av PUD med hjemmel i petroleumsløven § 4-2 syvende ledd. Dette henger trolig sammen med at rettighetshavergruppen har inngått en egen samordningsavtale i forbindelse med prosjektet, jf. Olje- og energidepartementet (8. april 2020) s. 1.

²⁹⁷ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25

²⁹⁸ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25

²⁹⁹ Før lovendringen i 2003 måtte tillatelsen ha en bestemt tidsmessig varighet, hvor varigheten som hovedregel skulle samsvare utvinningstillatelsene som anlegget hadde naturlig tilknytning til jf. petroleumsløven § 4-3 [datert 29. november 1996] og NOU 1979: 43 s. 75.

³⁰⁰ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 24. Se også Hammer (2009) s. 273-274.

beidene understreker at det kan være aktuelt å gi en PAD uten tidsbegrensning når anlegget skal betjene flere felt.³⁰¹

Det siste tilfellet oppstår når myndighetene ønsker å pålegge andre vilkår for havvinnanlegget enn de som gjelder for utvinningstillatelsen. Dette skyldes at regelverket for planlegging og utvikling av havvindprosjekter i liten grad er detaljregulert, noe som gir større fleksibilitet til å tilpasse tillatelsen etter behovene i det enkelte tilfellet.³⁰² Dette kan bli relevant for petroleumshavvind, da det fortsatt er uklart hvordan samspillet mellom petroleumsvirksomhet og vindkraft til havs vil fungere i praksis. Dette åpner muligheten for å tilpasse tillatelsen i samsvar med de spesifikke behovene til petroleumshavvinnanleggene.

Det er departementet som avgjør om et havvinnanlegg skal reguleres av en PUD eller PAD i henhold til petroleumsløven §§ 4-2 første ledd og 4-3 første ledd. Dette gjelder uavhengig av hvordan aktørene selv ønsker å organisere seg.³⁰³ Beslutningen er en del av konsesjonsbehandlingen, og det er derfor myndighetene som må ta den endelige avgjørelsen om hvilken plan som er hensiktsmessig å regulere havvinnanlegget under.³⁰⁴

Riktignok har departementet kun kompetanse til å godkjenne prosjekter innenfor rammene som Stortinget fastsetter årlig.³⁰⁵ Prosjekter som faller utenfor disse rammene må fremlegges frem for Stortinget. Forutsetningene for 2023 er følgende: For det første skal prosjektet ikke ha prinsipiell betydning eller ha vesentlige samfunnsmessige sider. For det andre er det fastsatt en øvre grense for de samlede investeringene per prosjekt, som utgjør 15 milliarder kroner. For det tredje må hvert enkelt prosjekt oppfylle kravet om tilstrekkelig akseptabel samfunnsøkonomisk lønnsomhet og være motstandsdyktig nok mot endringer i prisutviklingen for olje og naturgass.³⁰⁶

³⁰¹ Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 25.

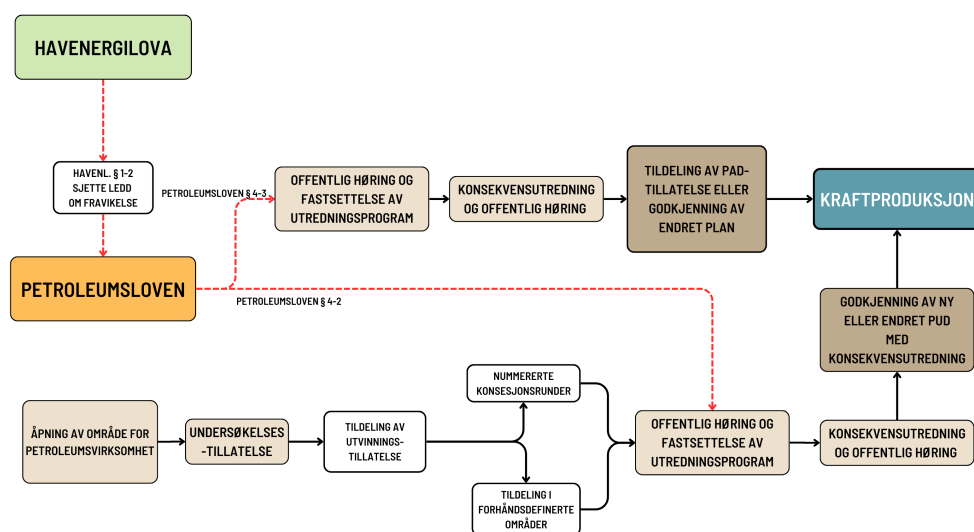
³⁰² Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 14.

³⁰³ Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 14 og PUD/PAD-veilederen (2022) s. 8.

³⁰⁴ Det har likevel utviklet seg en praksis hvor det er Kongen i statsråd som i stor grad behandler søknader om PUD eller PAD. Dette henger trolig sammen med at «saker av viktighet» skal avgjøres av Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 28, jf. jf. Hammer (2009) s. 254, Hjetland (2014) s. 22 og Lervåg (2008) pkt. 235.

³⁰⁵ Selv om forutsetningene fastsettes årlig, har disse forblitt uendret de siste årene, se blant annet Prop. 1 S (2018–2019) s. 168 og Prop. 1 S (2021–2022) s. 159.

³⁰⁶ Prop. 1 S (2022–2023) s. 204.



Illustrasjon 4: oversikt over særprosedyren med hjemmel i havenergilova § 1-2 sjette ledd.

Retten til å drive havvindanlegg bygger på en PUD eller PAD. På bakgrunn av dette oppstår spørsmålet om hva som skjer med denne retten til å drive havvindanlegget når utvinningstillatelsen som havvindanlegget betjener utløper. Det først som skal vurderes er havvindturbiner som inkluderes som en del av ny eller endring av eksisterende PUD med hjemmel i petroleumsloven § 4-2 første eller syvende ledd.

Retten til å drive med vindkraft til havs etter PUD bygger på den tidsbegrensede retten som følger av utvinningstillatelsen.³⁰⁷ Dette skyldes at PUD kun er en «godkjenning» i henhold til petroleumsloven, jf. petroleumsloven § 4-2. Det er derfor i kombinasjon med utvinningstillatelsen at rettighetshaveren har tillatelse til å etablere et havvindanlegg i tilknytning til petroleumsvirksomheten, jf. §§ 3-3 og 4-2.³⁰⁸ Dette betyr at varigheten av retten til å drive med petroleumshavvind avhenger av gyldigheten til den underliggende utvinningstillatelsen.

Kongen i statsråd tildeler utvinningstillatelser med en opprinnelig konsesjonsperiode på inntil 10 år.³⁰⁹ Rettighetshaver kan derimot kreve forlengelse for deler av området dersom arbeidsforpliktelsene og vilkårene i henhold til utvinningstillatelsen er oppfylt, jf. petroleumsloven § 3-9 første, andre og tredje ledd.³¹⁰ Ytterligere forlengelser kan innvilges i «særlige grunner»,³¹¹ som er relevant når det er naturlig med fortsatt virksomhet, jf. § 3-9 femte ledd.

Mot slutten av utvinningstillatelsens levetid må rettighetshaver enten søke forlengelse av tillatelsen etter petroleumsloven § 3-9, eller avslutte virksomheten i henhold til petroleumslovens kapittel 5. Dersom rettighetshaver ikke søker forlengelse, eller forlengelse ikke blir innvilget, vil retten til å drive med kraftproduksjon opphøre når utvinningstillatelsen utløper. Fortsatt kraftproduksjon vil dermed være avhengig av en annen konsesjon – for eksempel etter havenergilova eller energiloven.

³⁰⁷ Dette gjelder uavhengig om uavhengig om havvindturbinene inkluderes som en del av ny eller endret PUD etter petroleumslovens § 4-2 første og syvende ledd.

³⁰⁸ Alvik (2020) s. 93.

³⁰⁹ Den «initielle perioden», jf. Ot.prp. nr. 43 (1995--1996) s. 36.

³¹⁰ Forlengelsen er fastsatt i den aktuelle utvinningstillatelsen, eventuelt «inntil» 30 år. I «særlige tilfeller» inntil 50 år, som er typisk der særlige grunnforhold tilsier et redusert produksjonstempo, jf. § 3-9 andre ledd andre punktum og Ot.prp. nr. 43 (1995--1996) s. 37.

³¹¹ Ot.prp. nr. 43 (1995--1996) s. 38.

Dersom utvinningstillatelsen ikke forlenges, vil havvindturbinene omfattes av avviklingsprosedyren i henhold til petroleumsløven kapittel 5 og petroleumskforskriften kapittel 6. Rettighetshaver har plikt til å utarbeide og fremlegge en avslutningsplan, mellom to til fem år før utvinningstillatelsen utløper, med mindre departementet bestemmer noe annet, jf. § 5-1 første og andre ledd.³¹² Planen skal blant annet inkludere anbefaling for hvordan innretningen skal disponeres etter avviklingen, jf. § 5-1 første ledd andre punktum. De mest sentrale alternativene fremgår av lovens ordlyd, som er videre bruk, annen bruk, fjerning eller etterlattelse, jf. § 5-1 første ledd tredje punktum.³¹³

Plikten til å fremlegge en avslutningsplan gjelder i utgangspunktet for enhver selvstendig utplassert innretning etter petroleumsløven § 1-6 bokstav d, som er utstedt med hjemmel i utvinningstillatelsen.³¹⁴ En havvindturbinturbin er en «innretning» etter petroleumsløven § 1-6 bokstav c, og krever dermed en egen avslutningsplan. Havvindturbiner som er regulert under samme tillatelse kan samles i én avslutningsplan.³¹⁵ Dersom havvindturbinen eies av ulike interessentskap, er det mulig å utarbeide en individuell eller én felles avslutningsplan for alle turbinene.³¹⁶

Avslutningsplanen danner grunnlaget for departementets disponeringsvedtak i § 5-3. Vedtaket blir fattet på selvstendig og skjønnsmessig grunnlag, med vekt på «tekniske, sikkerhetsmessige, miljømessige og økonomiske forhold og hensynet til andre brukere av havet», jf. § 5-3 første ledd andre punktum. Disponeringsvedtaket må være i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser. Det faller derimot utenfor avhandlingens formål å behandle dette nærmere.³¹⁷

I disponeringsvedtaket beslutter departementet hva som vil skje med havvindturbinene etter utløp av utvinningstillatelsen, for eksempel om turbinene skal fjernes eller benyttes til videre bruk, jf. petroleumsløven § 5-3 første ledd. Videre bruk vil være særlig aktuelt dersom havvinnanlegget er tilknyttet flere felt eller det foreligger tredjepartstilknytning med hjemmel i § 4-8. Rettighetshaver er forpliktet til å følge opp disponeringsvedtaket, jf. § 5-3 andre ledd.

Det siste spørsmålet er virkningen for gyldigheten av PAD at utvinningstillatelsen som anlegget betjener, utløper. PAD utgjør en «særskilt tillatelse» som er direkte knyttet til selve anlegget og driften av denne, jf. petroleumsløven § 4-3 første ledd. Tillatelsen operer separat fra utvinningstillatelsen, der selve betingelsen for å anvende tillatelsen er at anlegget ikke allerede omfattes av en PUD etter § 4-2, jf. § 4-3 første ledd. En konsekvens av dette er at opphør av utvinningstillatelsen i utgangspunktet ikke påvirker gyldigheten av PAD-tillatelsen. I praksis vil det si at et havvinnanlegg som reguleres av en PAD-tillatelse vil kunne fortsette driften uavhengig av status på utvinningstillatelsen.

Dette må nyanseres for de tilfellene der et opphør av utvinningstillatelsen vil medføre at vilkåret om tilstrekkelig tilknytning mellom petroleumsvirksomheten og havvinnanlegget ikke lenger er oppfylt, jf. virkeområde i §§ 1-4 og 1-6 bokstav c.

³¹² I denne sammenhengen forstås «rettighetshaver» til å omfatte rettighetshavergruppen, jf. petroleumsløven § 1-6 bokstav. Avslutningsplan fastsettes gjennom flertallsvedtak i styringskomiteen, jf. samarbeidsavtalen del VIII artikkel 30 og 31. Se videre om dette i Evenshaug (1999) s. 37–38 og Hammer (2009) s. 412.

³¹³ Disse er imidlertid ikke uttømmende, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 50. Se redegjørelse i NOU 1993: 25 s. 18 flg. om de ulike disponeringsalternativene.

³¹⁴ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 49.

³¹⁵ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 49 og Hammer (2009) s. 413.

³¹⁶ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 49.

³¹⁷ Blant annet Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic art. 3, 5 og vedlegg 3, OSPAR-beslutning 98/3, og havrettskonvensjonen artikkel 60 nr. 3, jf. artikkel 80, supplert av retningslinjene International maritime organisation – removal of offshore Installations and structures on a nation's Continental shelf or its exclusive economic Zone. Det vises til behandling av avslutningsfasen i petroleumsvirksomheten i Evenshaug (1999) og Hammer (2009) s. 432 og 454–459.

Et eksempel på dette er hvis alle feltene som havvindanlegget leverer kraft til blir avviklet. I slike tilfeller kan det reises spørsmål om kraftproduksjonen fortsatt er tilstrekkelig «knyttet til» petroleumsvirksomheten, jf. §§ 1-6 bokstav c, jf. 1-4. Hvis havvindanlegget faller utenfor petroleumslovens virkeområde, vil konsekvensen være at PAD-tillatelsen i henhold til petroleumsloven § 4-3 bortfaller uten behov for ytterligere vedtak.³¹⁸ I så fall vil havvindanlegget kreve en ny konsesjon.

5.2 Når er et havvindanlegg «omfatta» av petroleumsloven?

5.2.1 Petroleumslovens virkeområde

Etter havenergilova § 1-2 sjette ledd kan det gjøres unntak fra loven dersom det gjelder anlegg som er omfattet av andre lover, herunder petroleumsloven. Det må derfor vurderes når petroleumsloven regulerer vindkraft til havs.

Avgjørende for om et havvindanlegg er «omfatta» av petroleumsloven er om anlegget faller inn under lovens virkeområde i petroleumsloven § 1-4, jf. havenergilova § 1-2 sjette ledd. I det følgende vurderes hvilke elektrifiseringsmodeller som er «omfatta» av petroleumslovens virkeområde i § 1-4. Bestemmelsen lyder som følger:

Loven kommer til anvendelse på petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforkomster underlagt norsk jurisdiksjon.

Petroleumslovens virkeområde er saklig orientert til «petroleumsvirksomhet» uten nærmere geografisk avgrensning.³¹⁹ Likevel er det avgjørende at virksomheten har tilstrekkelig tilknytning til «undersjøiske petroleumsforkomster underlagt norsk jurisdiksjon». På bakgrunn av forarbeidene forstås denne formuleringen som en referanse til petroleumsforkomster på norsk kontinentalsokkelen, samt til Svalbard og Jan Mayen.³²⁰ Virkeområdet kan utvides i samsvar med folkeretten eller gjennom avtale med andre stater, jf. § 1-4 første ledd andre punktum.

Begrepet «petroleumsvirksomhet» er legaldefinert i petroleumsloven § 1-6 bokstav c, som inkluderer:

all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforkomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip.

«Petroleumsvirksomhet» under petroleumsloven skal forstås i vid forstand og omfatter alle fasene til petroleumsvirksomheten, inkludert undersøkelse-, planleggings-, utbyggings-, drifts-, og avviklingsfasen. Ifølge forarbeidene representerer oppramsingen de «mest sentrale» formene for petroleumsvirksomhet.³²¹ Alle de sentrale formene for petroleumsvirksomhet, med unntak av avslutning, er legaldefinert i lovens § 1-6 e til i.

Samtidig omfatter begrepet «all virksomhet [som er] knyttet til undersjøiske petroleumsforkomster», jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav c. Dette betyr at oppramsingen ikke uttømmende regulerer all virksomhet er petroleumsvirksomhet etter loven. Dette åpner muligheten for at annen aktivitet også kan være omfattet av lovens virkeområde. I samme retningen trekker ordlyden «herunder» før opplysningen av den sentrale virksomheten. Denne tolkningen er også understøttet av

³¹⁸ NOU 2019: 5 s. 417.

³¹⁹ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 27–28.

³²⁰ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 27–28.

³²¹ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 29.

forarbeidene, som klargjør at «oppregningen er ikke uttømmende», og at legaldefinisjonen også omfatter tilknyttet virksomhet.³²²

Samlet innebærer ordlyden i petroleumsløven § 1-6 bokstav c og forarbeidene at petroleumsløven regulerer både den sentrale petroleumsvirksomheten som er oppført i bestemmelsen, samt tilknyttet virksomhet som ikke direkte er regulert, jf. § 1-4 første ledd første punktum.³²³ Det avgjørende kriteriet er om virksomheten er «knyttet til undersjøiske petroleumsføremønstre», jf. § 1-6 bokstav c, jf. § 1-4 første ledd første punktum.

Alle innretninger som blir benyttet i petroleumsvirksomhet i henhold til loven, er omfattet av petroleumsløvens saklige virkeområde.³²⁴ Legaldefinisjonen av «innretning» i petroleumsløven § 1-6 bokstav d inkluderer «installasjon, anlegg og annet utstyr for petroleumsvirksomhet (...) omfatter også (...) kabel når ikke annet er bestemt.» Havvindturbiner omfattes av denne legaldefinisjonen. Virkningen er at havvindturbiner som benyttes som en del av «petroleumsvirksomhet» i petroleumsløven § 1-6 bokstav c, jf. § 1-4 første ledd første punktum er underlagt lovens virkeområde. Spørsmålet er da hvilke av elektrifiseringsmodellene som er «knyttet til undersjøiske petroleumsføremønstre», jf. petroleumsløven § 1-6 bokstav c, jf. § 1-4 første ledd første punktum

Petroleumshavvind involverer bruk av havvindturbiner som en del av kraftforsyningen for å drive petroleumsinstallasjonene ved «utvinning» av petroleumssressene.³²⁵ «Utvinning» er en del av den sentrale virksomheten som er oppført i petroleumsløven i § 1-6 bokstav c.³²⁶ I henhold til § 1-6 bokstav g inkluderer utvinning «drift og bruk av innretning for utvinning.» Det naturlige er å forstå «drift og bruk» til å inkludere kraftproduksjon som er nødvendig for å drive innretningene. Denne forståelsen støttes av forarbeidene, hvor det uttrykkes at produksjon og overføring av elektrisk energi på kontinentalsokkelen omfattes av lovens virkeområde når denne «benyttes til forsyning av elektrisk energi på feltene».³²⁷ På bakgrunn av dette er det naturlig å forstå det slik at havvinnanlegg som genererer kraft for å drive innretninger for utvinningen, omfattes av den sentrale petroleumsvirksomheten i samsvar med § 1-6 bokstav g, jf. § 1-6 bokstav c, jf. § 1-4 første ledd første punktum.

Ordlyden «drift og bruk» gir visse retningslinjer for hvilke havvinnanlegg som omfattes av den sentrale petroleumsvirksomheten. Det er naturlig å forstå havvinnanlegg som kun produserer kraft for å drive petroleumsinnetningene som del av den sentrale petroleumsvirksomheten, og dermed omfattet av lovens virkeområde. Dette peker i retning av at både øy- og backup-modellen, som utelukkende brukes til å elektrifisere petroleumsinstallasjonene, faller inn under den sentrale petroleumsvirksomheten. Det betyr at dersom kraften benyttes til andre formål, for eksempel å levere kraft til det landbaserte strømmettet eller salg til andre petroleumsfelt, vil dette være et moment som taler mot at anlegget omfattes av den sentrale petroleumsvirksomheten.

Havvinnanlegg som ikke er en del av den sentrale petroleumsvirksomheten, kan likevel omfattes av petroleumsløvens virkeområde. Det vil derimot avhenge av en helhetlig vurdering av hvorvidt havvinnanlegget er tilstrekkelig «knyttet til» de undersjøiske petroleumsføremønstrene, jf. petroleumsløven § 1-6 bokstav c, jf. § 1-4 første ledd første punktum. Verken lovbestemmelsen eller forarbeidene

³²² Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 29.

³²³ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 29.

³²⁴ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 28

³²⁵ I teorien kan det tenkes at vindkraft kan benyttes til å drive innretninger i forbindelse med de andre formene for sentral petroleumsvirksomhet under petroleumsløven § 1-6 bokstav c. Imidlertid synes dette å være upraktisk og er per dags dato ikke foreslått.

³²⁶ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s.29.

³²⁷ Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 12.

gir veiledning om hvilke konkrete momenter som er relevante i vurderingen av tilstrekkelig tilknytning.

I kommentaren til § 1 til petroleumsløven fra 1985, i Ot.prp. nr. 72 (1982-1983), står det at virkeområdet også omfatter:

annen virksomhet i naturlig tilknytning til eller som naturlig følger av denne. (...) Begrepet petroleumsvirksomhet må forstås vidt, slik at det f.eks. dekker transport- eller forsyningsfunksjonene utført av skip eller helikopter, dykkertjenesten og anleggs- og konstruksjonsaktivitet ombord i servicefartøy osv.³²⁸

Denne uttalelsen er relevant i vurderingen, da dagens virkeområde i petroleumsløven § 1-4 første ledd i lys av § 1-6 bokstav c samsvarer med virkeområdet i petroleumsløven fra 1985. Den eneste forskjellen er at den tidligere loven ikke omfattet landbasert virksomhet som nå reguleres av § 1-4 andre ledd.

Tilknytningsvilkåret innebærer en konkret og helhetlig vurdering av om den aktuelle aktiviteten har tilstrekkelig tilknytning til den sentrale petroleumsvirksomheten som er oppramset i petroleumsløven § 1-6 bokstav c. Vurderingen baserer seg på om virksomheten kan betraktes som en forlengelse av eller har en naturlig tilknytning til den sentrale virksomheten. Terskelen for å oppfylle tilknytningskravet kan riktignok ikke settes for høyt, da aktiviteter som dykkertjenester og anleggs- og konstruksjonsaktiviteter på servicefartøy også omfattes.³²⁹

Dette innebærer at jo mer nødvendig og innlemmet aktiviteten er med det sentrale virkeområdet, desto mer sannsynlig er det at den har tilstrekkelig tilknytning.³³⁰ Derimot avgrenses virkeområdet mot aktiviteter som har en fjern tilknytning til petroleumsvirksomheten. Med andre ord vil ikke alle aktiviteter som har en berøringsflate med petroleumindustrien falle inn under lovens virkeområde.³³¹ På bakgrunn av mangel på nærmere føringer for vurderingen, vil den følgende drøftelsen vurdere noen relevante momenter, men disse utgjør ikke en uttømmende opplisting.

Det første relevante momentet er fysisk tilknytning mellom havvindanlegget og den sentrale petroleumsvirksomheten. Både geografisk nærhet, sammenkoblet og integrert infrastruktur vil være momenter for tilknytning mellom virksomheten. Motsatt vil helt separate infrastrukturer indikere at kraftproduksjonen ikke er en naturlig forlengelse av petroleumsvirksomheten.

Det neste relevante momentet er om eierskapet til havvindanlegget er det samme som utvinningstillatelsen som anlegget betjener. Et felles eierskap, ved for eksempel at samme partnerskap er involvert både i petroleumsvirksomheten og havvindinstallasjonene som leverer kraften til virksomheten, kan bidra til å vise tilstrekkelig tilknytning til den sentrale virksomheten.³³²

Riktignok trenger ikke en annen eierkonstellasjon nødvendigvis innebære manglende tilknytning. Dette standpunktet er begrunnet i at petroleumsløvens trinnvise myndighetsavgjørelser og tillatelser muliggjør ulike eierkonstellasjoner på samme felt og for virksomhet knyttet til samme petroleumforekomst. Dette gjelder særlig for PAD-tillatelsen i henhold til § 4-3, hvor det i forarbeidene fremheves at tillatelsen er særlig aktuell når anlegget har en annen eierkonstellasjon enn utvinningstillatelsen.³³³ Videre kan det være aktuelt for deler av rettighetshavergruppen til en utvinningstillatelse å gjennomføre en utbygging på egen risiko,

³²⁸ Ot.prp. nr.72 (1982–1983) s. 36.

³²⁹ Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 36.

³³⁰ Hammer (2009) s. 53.

³³¹ Alvik (2023) § 1-6 note 4.

³³² For eksempel Ekofisk vind og Brage vindkraft. Samt Hywind Tampen som leverer kraft til både Snorre og Gullfaks.

³³³ Ot.prp. nr. 46 (2002–03) s. 14. Behandles i kapittel 5.1.3.

dersom ikke alle rettighetshaverne tiltrer PUD innen 3 måneder fra innsendelse til departementet, jf. samarbeidsavtalen artikkel 19, jf. artikkel 16. Dette medfører i så fall en forskjellig eierkonstellasjon under utvinningstillatelsen og PUD-godkjenningen.

Det neste relevante momentet er kraftflyten. Direkte kraftflyt til petroleumsinstallasjonen, indikerer det en direkte naturlig tilknytning mellom energiproduksjonen og petroleumsvirksomheten, som i tilfellet med øy- og back up-modellen.³³⁴ På en annen side, dersom kraften indirekte føres via land gjennom et landbasert kraftanlegg – som i via-modellen, eller gjennom sentralnettet – som i utvekslingsmodellen, kan det reises spørsmål om hvorvidt havvindanlegget har en naturlig tilknytning til den sentrale virksomheten.

Dette må riktignok nyanseres i tilfeller der landbasert føring kun har en teknisk funksjon for å sikre stabil kraftflyt. Som nevnt tidligere i kapittel 1.2 er dette en utfordring knyttet til produksjonen av vindkraft til havs. Ilandføring basert på denne hensikten kan derfor tale for at tilknytningen til petroleumsvirksomheten fremdeles er i behold.³³⁵ Det vil kunne argumenteres for at det foreligger en tilstrekkelig tilknytning til den sentrale virksomheten, dersom det landbaserte anlegget også er underlagt petroleumsløven med hjemmel i § 1-4 andre ledd.

Havvindveilederen kan veie i motsatt retning, idet den uttrykker at havvindanlegg som «tilknyttes» både en petroleumsinstallasjon og det landbaserte nettet, skal reguleres av havenergilova.³³⁶ Uttalelsen forstås slik at departementet betrakter havvindanlegget til å falle utenfor petroleumsløvens virkeområde.³³⁷ Særlig når det gjelder spørsmål knyttet til petroleumsløven. Et relevant moment for å tillegge denne retningslinjen vekt er likevel at det er slik departementet forstår lovverket og sannsynligvis vil praktisere det. Det er derimot viktig å merke seg at kraftflyt kun utgjør ett av flere momenter som inngår i den helhetlige vurderingen

Det tredje relevante momentet er kraftoverskudd, som innebærer at systemkapasiteten til havvindanlegget overgår bruksbehovet på feltet. Det avgjørende for tilknytningsvurderingen er hva kraftoverskuddet benyttes til, ikke bare om det eksisterer et kraftoverskudd. Det kan være hensiktsmessig å ha et havvindanlegg med kraftoverskudd for å håndtere risikoen for ubalanser i kraftforsyningen.

Kraftoverskudd kombinert med landtilknytning taler mot tilstrekkelig tilknytning. Dette gjelder spesielt hvis kraftoverskuddet selges. Ifølge Havvindveilederen reguleres havvindanlegg som er tilknyttet både petroleumsinstallasjon og det landbaserte nettet av havenergilova.³³⁸ Den språklige rammen av «tilknyttes» omfatter kraft fraktet via land, men kan også ses på som tilknytning i relasjon til salg. Det innebærer at salg av overskuddskraft til land anses å falle utenfor petroleumsløvens virkeområde.³³⁹ Tilsvarende utgangspunkt bør gjelde for eksport av kraft til utlandet.

Det er uklart hvordan kraftoverskudd kombinert med tilknytning til andre olje- og gassfelt påvirker vurderingen. Det kan sammenlignes med landbaserte anlegg som omfattes av petroleumsløven når de er «nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning», jf. § 1-4 andre ledd. Overføring av kraft i tilknyttede anlegg faller normalt utenfor lovens virkeområde for landbaserte anlegg, med mindre det skjer til installasjoner som også reguleres av loven.³⁴⁰ Dette kan indikere at dette prinsippet for landbaserte anlegg også bør gjelde for petroleumshavvind.

³³⁴ For eksempel Hywind Tampen, Brage Vindkraft og Ekofisk Vind.

³³⁵ For eksempel Trollvind-prosjektet, som begrunnet sin beslutning om å ilandføre kraften gjennom landbaserte kraftanlegg på Kollsnes med denne begrunnelsen, jf. Equinor (2022.)

³³⁶ Olje- og energidepartementet (2021b) s. 14.

³³⁷ Se i kapittel 1.4 om rettskildemessige relevansen og vekten av slike.

³³⁸ Olje- og energidepartementet (2021b) s. 14.

³³⁹ Dette aspektet var særlig relevant for Trollvind-prosjektet, som hadde planer om å utvide og levere strøm til landnettet på lengre sikt, jf. Equinor (2022)

³⁴⁰ Hammer (2009) s. 73–74.

Det presiseres imidlertid at dersom det skal være aktuelt å frakte kraften til andre felt, vil det kreve utbygging av ledninger, noe som igjen krever grunnlag i form av godkjent PUD eller PAD, jf. petroleumsløven §§ 4-2 og 4-3.

Det neste relevante momentet er havvindparkens størrelse. Vurderingen av størrelsen avhenger av kraftbehovet på feltet i forhold til havvinnanleggets kapasitet. Dagens prosjekter varierer i størrelse, fra for eksempel Brage Vindkraft og Ekofisk Vind til å produsere omtrent 24 MW, til Trollvind ble prosjektert til å produsere 1000 MW. Trollvind er foreslått å være tilknyttet både Troll- og Oseberg-feltene. Troll, som det største petroleumsfeltet i Norge, gir rom for en større havvindpark med tilstrekkelig tilknytning til petroleumsvirksomheten. Størrelsen av havvinnanlegget kan påvirke tilknytningen til petroleumsvirksomheten, da et større anlegg kan oppfattes som en separat enhet. En konkret vurdering må likevel gjøres basert på kraftbehovet til det aktuelle feltet som skal elektrifiseres, hvor et større felt gir mulighet for en større havvindpark sammenlignet med et mindre felt.

Havvinnanleggets levetid er også et moment som er relevant. Dersom utvinningstillatelsen nærmer seg utløp av konsesjonsperioden, kan dette indikere at energiproduksjonen ikke har en naturlig tilknytning til petroleumsvirksomheten. Dette skyldes at petroleumsvirksomheten nærmer seg avvikling i henhold til petroleumsløven kapittel 5. Petroleumsløven § 3-9 om varigheten til utvinningstillatelsen, åpner dog opp for en rekke forlengelser.³⁴¹

Et annet relevant moment er om tilknytningen mellom havvinnanlegget og petroleumsvirksomheten er illusorisk eller overfladisk. Dette kan være tilfellet for et havvinnanlegg som kun leverer en begrenset del av systemkapasiteten til oljeplattformen, mens resten av kraftproduksjonen selges til land. I den aktuelle sammenhengen utgjør petroleumsskatteregimet og avskrivningsreglene særlige momenter som kan gjøre det fristende for tiltakshaverne til å tilpasse prosjektmodellen slik at den faller inn under anvendelsesområdet til petroleumsløven.³⁴² Det må foreligge en reell tilknytning mellom havvinnanlegget og petroleumsvirksomheten som beror på en konkret vurdering.

Samlet krever tilknytningsvilkåret en konkret helhetlig vurdering av alle relevante forhold for å avgjøre om det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom havvindparken og den sentrale virksomheten, jf. petroleumsløven §§ 1-4 første ledd første punktum, jf. 1-6 bokstav c. Det avgjørende er om det primære formålet med kraftproduksjonen er å elektrifisere petroleumsvirksomheten. Selv om noe kraftsalg kan være akseptabelt, må hovedfokus være forsyning av elektrisk kraft til innretninger i den sentrale virksomheten. I tvisttilfeller har Kongen i statsråd kompetanse til å avgjøre om havvinnanlegget faller innenfor eller utenfor petroleumsløvens virkeområde, jf. § 1-4 (6) andre punktum. Den nærmere grensdragning beror på Kongens skjønn.³⁴³

Basert på drøftelsen er det rimelig å konkludere med at både øy- og back up-modellen bør omfattes av petroleumsløvens virkeområde. Dette følger av at kraftproduksjonen kan betraktes som en del av «drift og bruk» av innretninger for utvinning, og dermed utgjør en del av den sentrale petroleumsvirksomheten, jf. petroleumsløven §§ 1-6 bokstav c, jf. 1-4 første ledd første punktum³⁴⁴ Videre må graden av tilknytning mellom havvinnanlegget og den sentrale petroleumsvirksomheten vurderes helhetlig og individuelt. Den nærmere avgrensningen mellom havenergiløva og petroleumsløven må «utviklast gjennom forvaltningspraksis i lys av den tekniske utviklinga på området.»³⁴⁵

³⁴¹ Se kapittel 5.1.3.

³⁴² Se kapittel 5.3.

³⁴³ Ot.prp. nr. 46 (2002–2003) s. 24–25.

³⁴⁴ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 29.

³⁴⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 75.

5.2.2 Hvem kan etablere havvind under petroleumsregelverket?

5.2.2.1 Plan for utbygging og drift

For å undersøke virkeområde til særprosedyren etablert med hjemmel i havenergilova § 1-2 sjette ledd er det nødvendig å undersøke hvem som oppfyller forutsetningene til å etablere havvinnanlegg i henhold til petroleumsregelverket, under en PUD eller PAD, jf. petroleumsloven §§ 4-2 og 4-3. Det første som vil vurderes er PUD i henhold til § 4-2, som bygger på en underliggende utvinningstillatelse etter petroleumsloven § 3-3. Vurderingen vil ta utgangspunkt i utvinningstillatelser tildelt gjennom nummererte konsesjonsrunder, men vil også ta hensyn til eventuelle forskjeller i forhold til TFO-utvinningstillatelser der det er relevant.³⁴⁶

Det er «rettighetshaver» som har adgang til å legge frem en PUD for godkjenning til departementet, jf. petroleumsloven § 4-2 første ledd. Begrepet «rettighetshaver» er legaldefinert i § 1-6 bokstav j, og omfatter både fysiske eller juridiske personer som individuelt eller i fellesskap besitter en undersøkelsestillatelse, utvinningstillatelse, og PAD-tillatelse, jf. petroleumsloven §§ 2-1, § 3-3, og 4-3, jf. § 1-6 bokstav j. I denne sammenhengen er det klart at «rettighetshaver» er knyttet til den underliggende utvinningstillatelsen, da PUD kun er en «godkjennelse», jf. § 4-2 første ledd.

Imidlertid omfatter «rettighetshaver» både den enkelte deltaker, men også hele rettighetshavergruppen samlet, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav j andre punktum. Det kreves en konkret vurdering for å fastslå om bestemmelsen henviser til den enkelte deltaker, eller rettighetshavergruppen.

Som tidligere nevnt er det etablert praksis at utvinningstillatelser tildeles flere aktører i fellesskap og rettighetshavergruppen inngår en avtale som regulerer det internrettslige forholdet – samarbeidsavtalen.³⁴⁷ Samarbeidsavtalen etablerer et «interessentskap» med formål om å drive petroleumsvirksomhet under utvinningstillatelsen, jf. samarbeidsavtalen artikkel 1.³⁴⁸ Beslutninger innenfor samarbeidsavtalens anvendelsesområde er underlagt fastsatte beslutningsmekanismer, saksbehandlings- og stemmereglene. Til gjengjeld finansieres virksomheten av interessentskapet i fellesskap, jf. samarbeidsavtalen del II artikkel 7 og 8.³⁴⁹ Samarbeidsavtalen kan derfor betraktes som en forlengelse av utvinningstillatelsen.³⁵⁰

Beslutningen om å bygge ut en petroleumforekomst er regulert som et eget kapittel i samarbeidsavtalen del IV, med virkning at deltakerne er internrettslig bundet av beslutningsprosessen ved å fremlegge en PUD for departementet.³⁵¹ Dette innebærer at «rettighetshaver» i petroleumsloven § 4-2 første ledd henviser til rettighetshavergruppen samlet.

Plikten til å forelegge en PUD for godkjenning slår riktignok først ut når interessentskapet «beslutter» å bygge ut petroleumforekomsten, jf. § 4-2 første ledd. Spørsmålet er således hvem som i henhold til beslutningsmekanismen i samarbeidsavtalens kapittel IV som «beslutter» å bygge ut en petroleumforekomst, jf. petroleumsloven § 4-2 første ledd.

Det er ulike beslutningsmekanismer for oversendelse av en ny PUD til departementet i henhold til § 4-2 første ledd og for endringer av eksisterende PUD etter § 4-2 syvende ledd til departementet. Uavhengig av hvilken beslutningsmekanisme som benyttes er det Olje- og energidepartementet som har kompetanse til å vur-

³⁴⁶ Se kapittel 5.1.2 om forklaring av de ulike utvinningstillatelsene.

³⁴⁷ Se kapittel 5.1.2.

³⁴⁸ Interessentskapet er ikke et selskap etter norsk lovgivning, som følge av særstilling i konsesjonssystemet, jf. Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper 21. juni 1985 nr. 83 (selskapsloven) § 1-1 fjerde ledd og Ot.prp. nr. 47 (1984–1985) s. 18-19.

³⁴⁹ Tveit (2014) s. 138–139.

³⁵⁰ Selvig (1995) s. 1.

³⁵¹ Til tross for samarbeidsavtalen del IV henviser til «utbyggingsplan», innebærer dette begrepet en referanse til PUD i henhold til petroleumsloven § 4-2.

dere om det er nødvendig med fremlegging av ny eller om det er tilstrekkelig med endring av eksisterende PUD, jf. petroleumsløven § 4-2 syvende ledd andre punktum og petroleumsforskriften § 20 femte ledd andre punktum.³⁵²

Den første beslutningsmekanismen omhandler oversendelse av ny PUD til departementet i henhold til § 4-2 første ledd. Denne beslutningen er direkte regulert av samarbeidsavtalen del IV artikkel 16 og 17. Beslutningsprosessen består av stegvise vedtak i styringskomiteen som er interessentskapets øverste organ, hvor alle deltakerne skal være representert, jf. samarbeidsavtalen del I artikkel 1.

Den første beslutningen er konkretisering (BOK) hvor rettighetshaverne starter mulighetsstudie om «kommersiell utnyttelse av oppdagede forekomster», jf. samarbeidsavtalen artikkel 15 nr. 1.³⁵³ Den andre er beslutning om videreføring (BOV) hvor rettighetshaverne beslutter om mulighetsstudien skal videreføres, jf. samarbeidsavtalen artikkel 15.3, jf. 15.1. BOV skal beskrive de nærmere forutsetningene som ligger til grunn for beslutningen, jf. samarbeidsavtalen artikkel 15.2. Begge disse beslutningene krever som hovedregel alminnelig flertall i styringskomiteen etter samarbeidsavtalen artikkel 3.³⁵⁴

På bakgrunn av BOV gis operatøren fullmakt til å utarbeide en utbyggingsplan på vegne av interessentskapet, i «nært samarbeid» med de andre rettighetshaverne jf. samarbeidsavtalen artikkel 15.3. Dersom styringskomiteen ikke vedtar en BOV eller denne ikke blir behandlet «innen rimelig tid», kan den enkelte andelshaver selv utarbeide en utbyggingsplan, jf. artikkel 15.4.

Styringskomiteen vedtar deretter om operatørens forslag til utbyggingsplan skal oversendes til departementet i samsvar med petroleumsløven § 4-2, jf. samarbeidsavtalen artikkel 16. Beslutningen beror på et alminnelig flertallsvedtak, og gjelder kun selve beslutningen om oversendelse av planen, jf. samarbeidsavtale artikkel 16.2.³⁵⁵

Dersom utbyggingsplanen er tilknyttet en TFO utvinningstillatelse, krever BOK og BOV enstemmighet, jf. standard utvinningstillatelse (TFO 2019) punkt 4 bokstav c, d og e.³⁵⁶ Dersom det ikke foretas et vedtak om oversendelse til departementet etter artikkel 16, faller utvinningstillatelsen bort, jf. standard utvinningstillatelse (TFO 2019) punkt 4 bokstav e.³⁵⁷ I det tilfellet det ikke er fattet oversendelsesvedtak, men en deltaker ønsker å sende inn en utbyggingsplan, må deltakeren sikre seg 100% eierandel eller de andre andelene må overdras til en tredjepart, jf. standard utvinningstillatelse (TFO 2019) punkt 4 bokstav e.

Etter innsendelsen skal hver deltaker individuelt tiltre planen innen tre måneder etter vedtaket i styringskomiteen, enten skriftlig til departementet eller de andre rettighetshaverne, i tråd med artikkel 28, jf. samarbeidsavtalen artikkel 16.3. En konsekvens av at samarbeidsavtalen og beslutningen i styringskomiteen kun binder deltakerne internrettslig, er at det er frivillig for en rettighetshaver å tiltre utbyggingsplanen etter oversendelse. Dette innebærer at en deltaker ikke kan tvinges til å tiltre planen, selv om selskapet i utgangspunktet stemte for oversendelse i styringskomiteen.³⁵⁸ Rettighetshaveren som tiltrer utbyggingsplanen er derimot internrettslig bundet i forhold til de andre rettighetshaverne, jf. artikkel 16.4.

Den eneste adgangen deltakeren har til å trekke seg etter tiltrådt PUD er dersom myndighetene ikke godkjenner utbyggingsplanen innen seks måneder, eller dersom det ikke innen 2 år inngås kontrakt om leie eller kjøp av innretninger eller utstyr i forbindelse med realisering av godkjennelsen, jf. artikkel 17.2. Utover

³⁵² PUD/PAD-veilederen (2022) s. 14.

³⁵³ PUD/PAD-veilederen (2022) s. 7. Se videre Tveit (2014) s. 219–220.

³⁵⁴ Tveit (2014) s. 222 og 224.

³⁵⁵ Tveit (2014) s. 228–229.

³⁵⁶ Se kapittel 5.1.2 om dette.

³⁵⁷ Tveit (2014) s. 228–229.

³⁵⁸ Tveit (2014) s. 231.

dette vil et tilbakekall medføre et internettslig ansvar overfor de andre rettighetshaverne.³⁵⁹

Dersom enkelte rettighetshavere ikke velger å tiltre utbyggingsplanen, har tiltrådte deltakere mulighet til å bygge ut på egen risiko, jf. samarbeidsavtalen artikkel 19, jf. 16.3. Dette gjelder uavhengig av om disse utgjør flertallet eller mindretallet av interessentskapet.³⁶⁰ Dette innebærer at det etableres en forskjell mellom rettighetshaverne til utvinningstillatelsen og PUD.

Dersom det statlige aksjeselskapet Petoro er en del av rettighetshavergruppen, er tiltredelse avhengig av Olje- og energidepartementets godkjenning, jf. samarbeidsavtalen artikkel 16.6.³⁶¹ I det tilfellet Petoro ikke tiltrer planen, betraktes enda planen for å være tiltrådt av alle parter, under forutsetning av at de tiltrådte deltakerne overtar Petoros eierandel, jf. artikkel 16.4. Alternativt kan de tiltrådte partene velge å bygge ut på egen risiko, jf. samarbeidsavtalen artikkel 16.4 og 19.

Samlet sett innebærer dette at er det opp til den enkelte deltaker å beslutte tiltredelse, selv om utgangspunktet er at beslutning om å oversende PUD beror på et flertallsvedtak i styringskomiteen, jf. samarbeidsavtalen artikkel 16.2. I det tilfellet ikke alle deltakerne tiltrer planen, kan de tiltrådte deltakerne velge å gjennomføre planen på egen risiko, jf. samarbeidsavtalen artikkel 19, jf. artikkel 16.3.

Det neste som skal vurderes er beslutning om å oversende endringer i en eksisterende PUD i tråd med petroleumsløven § 4-2 syvende ledd og petroleumsforskriften § 20 femte ledd. Utgangspunktet er at utbyggingen av petroleumsforkomsten skal være i samsvar med godkjent PUD.³⁶² Dette innebærer at «vesentlig avvik eller endring av forutsetningene» i planen må godkjennes av departementet, jf. petroleumsløven § 4-2 syvende ledd. Ifølge forarbeidene foreligger det en lav terskel for å legge frem endringer i godkjent plan, da enhver endring med unntak for «ubetydelige forhold», skal legges frem for godkjenning.³⁶³

Til forskjell fra vedtak om ny utbyggingsplan, som krever at deltakerne tiltrer planen, har rettighetshaverne allerede tiltrådt utbyggingsplanen i tilfeller der det er snakk om å endre en eksisterende PUD i tråd med § 4-2 syvende ledd. Utgangspunktet er at partene som har tiltrådt planen er interntrettslig bundet overfor de andre rettighetshaverne, jf. samarbeidsavtalen pkt. 16.4. Endringer av utbyggingsplanen er ikke direkte regulert i samarbeidsavtalen, men er underlagt de alminnelige stemmereglene i samarbeidsavtalens artikkel 3, hvor hovedregelen er krav om alminnelig flertall.³⁶⁴

Flertallet kan i utgangspunktet fremtvinge en beslutning om å etablere havvind som kraftløsning under eksisterende PUD. Den nærmere grensen for styringskomiteens endringskompetanse beror likevel på rekkevidden av den samarbeidsavtalen, og utvinningstillatelsen.³⁶⁵ Risiko for senere endring av utbyggingsplanen, bør derfor tas hensyn til i beslutningen om tiltredelse av ny utbyggingsplan.³⁶⁶ Dersom en rettighetshaver ikke ønsker å bygge ut petroleumshavvind, kan deltakeren selge sin eierandel i tråd med samarbeidsavtalens artikkel 23.

³⁵⁹ Samarbeidsavtalen del II artikkel 9 om mislighold. Et alternativt grunnlag kan være erstatningsansvar, jf. Tveit (2014) s. 233

³⁶⁰ Tveit (2014) s. 231.

³⁶¹ Tveit (2014) s. 234.

³⁶² Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 43.

³⁶³ Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 43.

³⁶⁴ Se Tveit (2014) s. 235–240 om den nærmere begrunnelsen for standpunktet.

³⁶⁵ Tveit (2014) s. 240 og Ellenes (2001) s. 32.

³⁶⁶ Det vises til Ellenes (2001) s. 32–34 om nærmere behandling av rekkevidden for styringskomiteens kompetanse.

5.2.2.2 Plan for anlegg og drift

Det neste som vil vurderes er hvem som kan søke om etablering av havvindturbiner under PAD, jf. petroleumsløven § 4-3 og petroleumsforskriften §§ 28 og 29. I motsetning til regelverket for PUD, gir verken petroleumsløven, petroleumsforskriften eller lovforarbeidene nærmere begrensninger for hvem som er aktuelle søkere for en PAD-tillatelse etter § 4-3. Dette skyldes trolig at PAD-tillatelsen benyttes særlig til å regulere innretninger der eierskapet «er eller forventes å bli en annen» enn rettighetshavergruppe til utvinningstillatelsen.³⁶⁷ Dette kan også knyttes til det faktum at innretningene i større grad tillater eierskifter sammenlignet med en PUD.³⁶⁸

Utgangspunktet er følgelig at regelverket for PAD ikke har noen begrensninger med hensyn til hvilke tiltakshavere som kan søke om tillatelse. Dette betyr at enhver eiersammensetning i utgangspunktet kan søke om en PAD-tillatelse i henhold til § 4-3, inkludert eksisterende rettighetshavere, tredjeparter eller helt utenforstående aktører.³⁶⁹ Likevel har departementet kompetanse til å fastsette vilkår om «eierforholdet til innretningen» med hjemmel i petroleumsforskriften § 28 andre ledd bokstav b.

Forutsetningen er imidlertid at hver aktør må være prekvalifisert av petroleumstilsynet og departementet.³⁷⁰ Prekvalifiseringsordningen innebærer en forhåndsvurdering av aktører som ønsker å bli rettighetshaver under petroleumsløven. Ordningen springer ut fra St.meld. nr. 39 (1999-2000), men er ellers ikke rettslig regulert.³⁷¹ Nærmere krav om prosessen er beskrevet på Oljedirektoratets og Petroleumstilsynets nettsider, og inkluderer minimumskriterier som finansiell styrke, kompetanse innen helse, miljø og sikkerhet, samt tilstrekkelig organisatorisk kapasitet.³⁷² På et overordnet nivå samsvarer vurderingen med kriteriene for rettighetshavers eller operatørs organisasjon ved tildeling eller overdragelse av utvinningstillatelser etter petroleumsløven §§ 3-5 og 10-12.³⁷³ Prekvalifiseringskravet gjelder generelt, og som følge av at det ikke er gjort unntak for anlegg for fornybar energiproduksjon vil dette kravet om prekvalifisering også gjelde.³⁷⁴

I det tilfellet der søker er noen andre enn rettighetshaver etter en utvinningstillatelse, følger det av petroleumsforskriften § 28 første ledd fjerde punktum at de innholdsmessige kravene for søknad til utvinningstillatelse i § 8 gjelder «så langt de passer.»³⁷⁵

5.2.2.3 Særlig om rollen til SDØE i havvindsatsingen

Særegent for konsesjonssystemet for petroleum er statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), hvor det statlige aksjeselskapet Petoro har ansvaret for å ivareta de forretningsmessige og operative funksjonene knyttet til statens eierandeler på norsk sokkel.³⁷⁶ Petoro forvalter både nåværende og fremtidige eierandeler jf. petroleumsløven § 11-2. Per 1. mai 2023 innehar Petoro eierandeler i 179 utvinningstillatelser, noe som utgjør omtrent en tredjedel av alle eksisterende utvin-

³⁶⁷ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25

³⁶⁸ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25. Se også Selvig (1988) s. 62 og Hammer (2009) s. 270-271.

³⁶⁹ Hammer (2009) s. 270-271.

³⁷⁰ Petroleumstilsynet (2019).

³⁷¹ St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 75-76, St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 58-59, og Brygfjeld (2009).

³⁷² Se Ellenes (2001) om nærmere behandling av prekvalifisering innen petroleum – på dette tidspunktet var ordningen frivillig. Og Bustnesli (2021) s. 63.

³⁷³ Brygfjeld (2009) s. 1, 18-19.

³⁷⁴ Personlig kommunikasjon i e-post med N.N. i Petroleumstilsynet 3. mai 2023.

³⁷⁵ Petroleumsforskriften § 8 første ledd bokstav e og h om henvisningen til «finansiell kapasitet» og «teknisk kompetanse» tolker Hammer til å innebære at søker for en PAD tillatelse i praksis må oppfylle kravene i petroleumsforskriften § 10 om kriterier for tildeling av utvinningstillatelse, jf. Hammer (2009) s. 270-271.

³⁷⁶ Se kapittel 5.1.2.

ningstillatelser.³⁷⁷ Problemstillingen som behandles videre er om staten, representert ved Petoro, kan være tiltakshaver for et petroleumshavvinnanlegg som tildeles konsesjon etter særprosedyrene.

Det er to spørsmål som skal besvare. For det første, om Petoro har adgang til å delta i havvinnanlegg som reguleres av PUD og PAD, jf. petroleumsløven §§ 4-2 og 4-3. For det andre, om Petoro har muligheten til å være tiltakshaver til et havvinnanlegg under havenergilova, jf. § 3-5, jf. § 3-1. Disse spørsmålene er særlig relevant gitt Petoros deltakelse i Hywind Tampen, det foreslåtte Ekofisk Vind, samt mulighetsstudien knyttet til Trollvind prosjektet.³⁷⁸

Driften av forvalterselskapet Petoro reguleres av petroleumsløven kapittel 11, som trådte i kraft 18. mai 2001. Petoros virksomhet skal utøves i tråd med formålet til SDØE, som er størst mulig verdiskapning for staten og å sikre forsvarlig forvaltning av naturressursene.³⁷⁹ Dette inkluderer tiltak for å redusere kostnadene knyttet til petroleumsvirksomheten, blant annet ved å fremme bruk av kostnadsbesparende teknologi.³⁸⁰ Finansieringen av selskapet skjer gjennom statsbudsjettet, og alle inntekter går direkte til staten uten innbetaling av skatt, jf. § 11-2 tredje ledd.³⁸¹

Det første spørsmålet er om Petoro har adgang til å delta i havvinnanlegg som reguleres av PUD og PAD, jf. petroleumsløven §§ 4-2 og 4-3. Hovedregelen er at statlig deltakelse innebærer at staten, som eier av petroleumsforkomstene, kan reservere seg andeler i «tillatelse» utstedt med hjemmel i petroleumsløven, jf. petroleumsløven §§ 11-1 og 3-6.³⁸² Unntaksvise kan Kongen i statsråd bestemme at deltakelsen under petroleumsløven skal skje «på annen måte» enn hovedregelen i § 11-1 første ledd, jf. § 11-1 andre ledd. Avgjørelsen om reservasjonsadgangen skal benyttes og hvor stor eierandel som skal reserveres, ligger hos Kongen i statsråd, jf. §§ 3-6 og 11-1 første ledd.³⁸³ Ordlyden «tillatelse» inkluderer utvinnings- og PAD-tillatelse i petroleumsløven §§ 3-3 og 4-3.³⁸⁴ Ifølge lovproposisjonen er det på tildelingstingspunktet at Kongen i statsråd kan reservere seg en andel i tillatelsen.³⁸⁵ Etter dette tidspunktet bortfaller denne reservasjonsadgangen.

For tildeling av en PAD-tillatelse knyttet til et havvinnanlegg og driften av denne, vil Kongen i statsråd ha adgang til å forbeholde seg en andel i tillatelsen og i det komplementære interessentskapet, jf. petroleumsløven § 11-1 andre ledd og § 3-6. Når det kommer til havvinnanlegg som inkluderes som en del av PUD, er situasjonen annerledes. På grunn av begrensningen i reservasjonsadgangen som kun gjelder «tillatelse[r]», kan staten ikke reservere seg en andel av PUD-godkjennelsen jf. petroleumsløven § 11-1 første ledd. Statens mulighet til å være rettighetshaver for et havvinnanlegg som reguleres under PUD, avhenger derfor av at Kongen i statsråd allerede ved tildelingen av den underliggende utvinningstillatelsen reserverte seg en eierandel.³⁸⁶

Det andre spørsmålet er om Petoro har muligheten til å være tiltakshaver i et havvindprosjekt under havenergilova, jf. havenergilova §§ 3-5, jf. 3-1. SDØE er funksjonelt begrenset til deltakelse i «petroleumsvirksomhet etter denne lov», jf. petroleumsløven §§ 3-6 og petroleumsløven § 11-1 første ledd.³⁸⁷ Dette innebærer

³⁷⁷ Norsk petroleum (u.å).

³⁷⁸ Olje- og energidepartementet (8. april 2020), og Equinor (2022).

³⁷⁹ St.prp. nr. 36 (2000–2001) s. 41 og 79, Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 3.

³⁸⁰ Mestad (2007) s. 23–24.

³⁸¹ St.prp. nr. 36 (2000–2001) s. 79 og Mestad (2007) s. 23–24.

³⁸² Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 8.

³⁸³ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 8.

³⁸⁴ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 8.

³⁸⁵ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 8.

³⁸⁶ Dette var tilfellet for Hywind Tampen, hvor Petoro innehar en deltakerandel på 30% til utvinnings-tillatelsen til både Snorre og Gullfaks, jf. Olje- og energidepartementet (8. april 2020). I tillegg Ekofisk Vind hvor Petoro har 5 prosent andel av utvinningstillatelse, jf. ConocoPhillips (2022).

³⁸⁷ St.prp. nr. 36 (2000–2001) s. 79. Se også Kantanen (2003) s. 25.

at SDØE som hovedregel er avskåret fra å delta i virksomhet som faller utenfor petroleumsløvens virkeområde i § 1-4.³⁸⁸

Likevel har Kongen i statsråd adgang til å utvide omfanget av statsdeltakelsen til «annen virksomhet som har en tilknytning til virksomhet i henhold til petroleumsløven her», jf. petroleumsløven § 11-1 andre ledd første punktum.³⁸⁹ Bestemmelsen åpner for statsdeltakelse i virksomhet som faller utenfor petroleumsløvens virkeområde, men som har «tilknytning» til virksomhet etter petroleumsløven, jf. §§ 1-4 og 1-6 bokstav c.³⁹⁰ Hva som betraktes som tilstrekkelig tilknytning er ikke klart.³⁹¹

Denne utvidelsesadgangen er begrunnet med at det kan være relevant for å realisere formålet til SDØE, at staten deltar i virksomhet utenfor petroleumsløven.³⁹² Ifølge lovproposisjonen er det særlig aktuelt å benytte hjemmelen «anlegg og virksomhet ved de terminalanlegg som etter hvert er etablert og må forventes å bli etablert langs norskekysten i tilknytning til infrastruktur for utvinning av petroleum.»³⁹³ I den sammenheng nevnes tidligere forslag fra departementet om at staten skulle ta en eierposisjon i råoljeterminalen på Mongstad, eller kjøpe eierandeler i tilsvarende anlegg i utlandet.³⁹⁴

Det er riktignok viktig å merke seg at da petroleumsløvens kapittel 11 trådte i kraft 18. mai 2001, regulerte petroleumsløvens virkeområde ikke «utnyttelse av utvunnet petroleum (...) på norsk landterritorium», jf. petroleumsløven [datert 29.11.1996] § 1-4 andre ledd. Det var først i 2003 at landbaserte anlegg ble omfattet av petroleumsløvens virkeområde i § 1-4 andre ledd.

Presiseringen i forarbeidene angående terminalanlegg og annen utnyttelse av utvunnet petroleum kan derfor forstås som et uttrykk for ønsket om å muliggjøre deltakelse i disse utnyttelsesanleggene, som det på tidspunktet kapittel 11 trådte i kraft, ikke var mulig i henhold til løvens virkeområde. Dette henger trolig sammen med at utvinning av petroleumssressurser er avhengig av påfølgende utnyttelse, og kan betraktes som en forlengelse av virksomheten etter utvinningstillatelsen. Denne forståelsen kan trekke i retningen av at det ikke er anledning til å utvide SDØE til havvindutbygging under havenergilova med hjemmel i § 11-1 andre ledd. Utover dette gir rettskildene begrenset veiledning. I forbindelse med avhandlingen er det ikke avdekket tilfeller hvor petroleumsløven § 11-1 andre ledd har blitt benyttet.

Utvidelsesadgangen baserer seg på en konkret vurdering av om det foreligger tilstrekkelig «tilknytning til virksomhet etter petroleumsløven», jf. petroleumsløven § 11-1 andre ledd. I den forbindelse betraktes det som tilstrekkelig å henvise til behandlingen av petroleumsløvens virkeområde i kapittel 5.2.1, hvor flere momenter blir vurdert for å avgjøre om det eksisterer tilstrekkelig tilknytning til petroleumsvirksomheten.

Formålet til SDØE om å sikre «best mulig forvaltning av [petroleums]ressursene og høyest mulig verdiskaping for staten», kan trekke i retningen av at staten ikke bør ha adgang til å delta i havvindprosjekter under underhavenergilova.³⁹⁵ Selv om havvinnanlegget brukes til å elektrifisere petroleumsvirksomheten, skal havenergilova håndheves i samsvar med sitt eget formål, som blant annet tar sikte på

³⁸⁸ Om petroleumsløvens virkeområde se kapittel 5.2.1.

³⁸⁹ Departementet har fått delegert myndighet i til å fatte beslutning når statens deltakelse følger av PUD-godkjennelse eller PAD-tillatelse, under forutsetning av at beslutningen ikke overskrider SDØE-budsjettet, jf. Kgl. res. 17. desember 2004 nr. 1715.

³⁹⁰ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 9.

³⁹¹ Videre vil myndighetene være begrenset av forhold til de påførte økonomiske forpliktelsene av statsdeltakelsen, som krever Stortingsgodkjennelse etter grl. § 75 bokstav d, jf. se også Kantanen (2003) s. 26–27.

³⁹² Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 9.

³⁹³ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 9.

³⁹⁴ St.prp. nr. 36 (2000–2001) s. 59 og Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 9.

³⁹⁵ St.prp. nr. 36 (2000–2001) s. 79.

å legge til rette for fornybar energiproduksjon i tråd med samfunnsmessige målsetninger, jf. havenergilova § 1-1. Dette indikerer at selv om produksjonsanlegget alene brukes til elektrifisering, vil konsesjonsordningen som helhet, som Petoro i så fall vil være en del av, ivareta helt andre hensyn.

Det er Kongen i statsråd som må foreta vurdering om havvindanlegget har tilstrekkelig tilknytning til petroleumsvirksomheten, og eventuelt åpner for deltakelse utbygging av havvind utenfor petroleumsloven jf. petroleumsloven § 11-1 andre ledd. Ordlyden «kan» innebærer at Kongen i statsråd har en rett, men ingen plikt, til å foreta et vedtak om utvidelse.³⁹⁶ Hvor stor grad av «tilknytning» virksomheten må ha for å utvide lovens virkeområde er per dags dato uklar. Imidlertid basert på lovproposisjonens uttalelser, konteksten disse ble gitt i og formålet med SDØE, faller jeg under tvil ned på at staten ikke skal ha adgang til å delta i petroleumshavvindprosjekter under havenergilova i henhold til petroleumsloven § 11-1 andre ledd.

I tilfellet Kongen i statsråd fatter en beslutning om utvidelse i samsvar med § 11-1 andre ledd vil virksomheten være underlagt petroleumslovens kapittel 11 «så langt de passer», med mulighet for konkrete tilpasninger, jf. § 11-1 andre ledd andre punktum. Denne løsningen henger sammen med hensynet til enhetlig regelverk og forvaltning.³⁹⁷

5.2.3 Områdene petroleumsloven tillater havvindutbygging

Grunnforutsetningen innenfor havenergilovas alminnelige konsesjonsprosess er at forvaltningen kun har adgang til å tildele konsesjon innenfor områder som er åpnet etter prosedyren i havenergilova § 2-2.³⁹⁸ Når havenergilova § 1-2 sjettede ledd fritar fra denne forutsetningen, innebærer dette at vindkraft til havs kan tillates utenfor områder som er åpnet av Kongen i statsråd etter § 2-2. Spørsmålet er derfor hvilke geografiske områder petroleumsloven tillater å bygge ut havvind i henhold til PUD eller PAD, jf. petroleumsloven §§ 4-2 og 4-3.

Selv om utvinningstillatelsen gir rett til «undersøkelse, leteboring og utvinning» innenfor området som «omfattes» av tillatelsen, betyr ikke det at alle former for «petroleumsaktivitet» knyttet til petroleumsforekomsten må finne sted innenfor dette området, jf. petroleumsloven §§ 1-6 bokstav c og 3-3 tredje ledd.³⁹⁹ Dette henger sammen med at petroleumslovens virkeområde er saklig orientert mot «petroleumsvirksomhet» uten nærmere geografisk avgrensning.⁴⁰⁰ Avgjørende er at virksomheten har tilstrekkelig tilknytning til de «undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon», som generelt forstås som en henvisning til norsk kontinentalsokkel, jf. § 1-4 første ledd første punktum.⁴⁰¹ Dersom det foreligger tilstrekkelig tilknytning vil petroleumsloven regulere petroleumsvirksomhet innenfor det indre farvannet og norsk sjøterritorium. Petroleumslovens har derfor et videre geografisk enn havenergilova.⁴⁰²

Adgangen til å bygge ut, plassere og drifte innretninger i forbindelse med petroleumsvirksomhet, krever særskilt grunnlag i form av enten en PUD-godkjenning eller en PAD-tillatelse, jf. petroleumsloven §§ 4-2 og 4-3.⁴⁰³ En direkte konsekvens av endringslov 27. juni 2003 nr. 68 til petroleumsloven var opphevelsen av det tradisjonelle skillet mellom PUD og PAD, samt utvidelse av lovens virkeområde

³⁹⁶ Se også Kantanen (2003) s. 25.

³⁹⁷ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) s. 9.

³⁹⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 64.

³⁹⁹ Se også Alvik (2023) § 3-1 nr. 2.

⁴⁰⁰ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 27-28.

⁴⁰¹ Videre avgrensning følger av folkeretten og andre staters suverenitet med hensyn til lovens geografiske virkeområde, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 26–27

⁴⁰² Havenergilovas virkeområde i § 1-2 andre ledd avgrenser mot sjøområdene innenfor grunnlinjen.

⁴⁰³ Se kapittel 5.1.3.

til landbaserte anlegg. Dette medførte at enhver innretning i tilknytning til petroleumsvirksomheten i prinsippet kan reguleres i henhold til begge planene, uavhengig av om anlegget lokaliseres til havs eller på land. Den nærmere grensdragningen mellom PUD og PAD ble behandlet i kapittel 5.1.3.

PUD skal i utgangspunktet beskrive det totale utbyggingskonseptet.⁴⁰⁴ Etter lovendringen inkluderer dette også rørledninger og annen infrastruktur som tidligere ble regulert i en PAD, samt landbaserte anlegg i henhold til petroleumsløven § 1-4 andre ledd. Det vil være naturlig å plassere innretninger som benyttes til utvinning innenfor området knyttet til utvinningstillatelsen, noe som gjelder for vindturbiner som inngår i kraftløsningen til petroleumsinstallasjonene.⁴⁰⁵ I forbindelse med lovendringen i 2003 ble det ikke vurdert hvor PUD eller PAD gir anledning til å plassere innretninger.

Det er likevel interessant at PAD-søknaden er den eneste av planene som må inneholde spesifisering av anleggets «plassering», jf. petroleumsløven § 4-3 tredje ledd. I Ot.prp. nr. 43 (1995-1996), i forbindelse med behandlingen av den opprinnelige petroleumsløven før lovendringen, begrunnes denne forskjellen på følgende måte:

innretningene etter de to bestemmelsene skal dekke vesentlig forskjellige formål, og ulike egenskaper. En utvinningsinnretning etter § 4-2 vil som hovedregel ligge innenfor utvinningstillatelsens område. Innretninger for transport kan bli plassert over flere utvinningstillatelser med forskjellige rettighetshavere, eller vil kunne strekke seg ut over konsesjonsbelagte områder. De store ilandføringsrørledningene strekker seg ikke bare over norsk og fremmed kontinentalsokkel, men også inn på fremmed territorium.⁴⁰⁶

Selv om forarbeidene baserer seg på en utdatert rettstilstand der PUD regulerte utvinningsinnretninger og PAD regulerte innretninger til bruk i transport og utnyttelse, forutsetter forarbeidene at anlegg under begge planene kan plasseres utenfor områdene som tilknyttes utvinningstillatelsen. Dette gjelder særlig formuleringen som angir at anlegg under PUD «som hovedregel» skal lokaliseres innenfor området, samt at innretninger under PAD kan plasseres på tvers av utvinningstillatelser og områder åpnet for petroleumsvirksomhet. Som et resultat av opphevelsen av differensieringen mellom planene, kan dette indikere at innretninger under begge planene i utgangspunktet kan plasseres på tvers av utvinningstillatelser og områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet i henhold til § 3-1.

Ettersom verken petroleumsløven, petroleumsforskriften eller forarbeidene gir føringer for hvilke områder innretninger under PUD og PAD kan lokaliseres, vil den nærmere plasseringen av havvindturbiner avhenge av en skjønnsmessig vurdering og beslutning av myndighetene. Ved behandling av PUD eller PAD blir plasseringen derfor en viktig beslutning som myndighetene må ta stilling til. Imidlertid vil adgangen til å plassere innretninger være begrenset av en rekke forhold.

Myndighetsgodkjennelse av PUD eller PAD krever at det gjennomføres en konsekvensutredning. Denne skal vurdere «virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold», jf. petroleumsforskriften §§ 22a og 29 fjerde ledd. Konsekvensutredningen er nærmere regulert i petroleumsforskriften §§ 22 til 22c, og den innebærer en grundig vurdering av ulike interesser knyttet til det aktuelle området.

Grunnloven § 112, annen naturvernlovgivning og andre geografiske tilknyttede særrettigheter vil tjene som retningslinjer for skjønnsutøvelsen og hvor anlegget

⁴⁰⁴ Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 14.

⁴⁰⁵ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 43-44.

⁴⁰⁶ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 43-44.

kan plasseres.⁴⁰⁷ I tillegg identifiserer de helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene områder som er særlige verdifulle og sårbare områder.⁴⁰⁸ For petroleumsvirksomhet fastsetter forvaltningsplanen områdespesifikke rammer, som enten forbyr petroleumsvirksomhet eller etablerer spesifikke retningslinjer for virksomheten.⁴⁰⁹ Selv om forvaltningsplanen ikke er bindende, vil virksomhet innenfor disse områdene være problematisk i henhold til reglene i miljøvernlovgivningen. Innenfor disse områdene må forvaltningen utvise særlig aktsomhet.

Havvindanlegget kan dessuten være underlagt andre lover og konsesjonsordninger. For eksempel vil et anlegg lokalisert innen 1 nautisk mil fra grunnlinjen, være underlagt plan- og bygningslovens regler.⁴¹⁰ Dersom anlegget befinner seg innenfor grunnlinjen, vil det kreve en konsesjon i samsvar med energiloven. Andre relevant regelverk må vurderes konkret basert på blant annet plasseringen av anlegget.

Adgangen til plassering av havvindturbiner kan videre begrenses av den eksklusive retten som følger av tildelte utvinningstillatelser etter petroleumsløven § 3-3 tredje ledd. Selv om utgangspunktet er at rettighetshaver ikke kan «motsette seg at andre (...) plasserer andre innretninger på (...) området som omfattes av utvinningstillatelsen», kan plasseringen ikke tillates dersom den medfører «urimelig ulempe for rettighetshaver», jf. petroleumsløven § 3-12 første ledd. I denne forbindelse forstås «rettighetshaver» som hele rettighetshavergruppen i motsetning til den enkelte andelshaver.

Petroleumsløven § 3-12 første ledd er relevant for havvind, ettersom en havvindturbin er en «innretning» i henhold til legaldefinisjonen i § 1-6 bokstav c. Dette støttes av forarbeidene til § 3-12, som legger til grunn en bred forståelse av «andre innretninger» i § 3-12 første ledd som også inkluderer «andre innretninger enn de som benyttes i petroleumsvirksomheten, for eksempel ... utnyttelse av andre naturforekomster enn petroleumforekomster.»⁴¹¹

Bestemmelsen utgjør ikke et selvstendig kompetansegrunnlag, men regulerer graden av begrensninger som rettighetshaveren må akseptere i den eksklusive retten etter utvinningstillatelsen.⁴¹² Det kreves derfor et særskilt grunnlag for å oppføre havvindturbinene innenfor område som er tilknyttet et annet interessentskaps utvinningsområde. Det ikke nærmere spesifisert i verken petroleumsløven, forskriftsverket eller øvrige rettskilder hva som utgjør et tilstrekkelig grunnlag.⁴¹³ Forarbeidene til bestemmelsen fremhever at særlig rørledninger som relevante innretninger. På dette tidspunktet var rørledninger regulert under PAD-tillatelsen i petroleumsløven § 4-3.⁴¹⁴ Med tanke på endringene i loven i 2003, som medfører at rørledninger kan reguleres av PUD eller PAD. Dette indikerer at begge planene utgjør tilstrekkelig grunnlag. Basert på dette faktum og fraværet av autoritative rettskilder som motsier tolkningen, vurderer jeg det slik at både PAD-tillatelsen og PUD-godkjennelsen utgjør et relevant særskilt grunnlag.

Et spørsmål er hva som må til for at et havvindanlegg medfører «urimelig ulempe» for en rettighetshaver, som hindrer oppføring av havvindturbiner på

⁴⁰⁷ Se NOU 1986: 6 om vurdering av petroleumsvirksomhetens konsekvenser for fiskere.

⁴⁰⁸ Den siste planen ble fremlagt i 2020 i form av en stortingsmelding jf. Meld. St. 20 (2019-2020).

⁴⁰⁹ Meld. St. 20 (2019-2020) s. 131-134.

⁴¹⁰ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven.)

⁴¹¹ Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 54, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 39.

⁴¹² Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 54, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 39.

⁴¹³ Det er omdiskutert i litteraturen om hva som utgjør tilstrekkelig grunnlag for å plassere innretninger på et område som er tilknyttet en annens utvinningstillatelse. Hammer hevder tilsynelatende at kun en PAD-tillatelse utgjør et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag, da dette er en tillatelse i motsetning til en PUD-godkjennelse, jf. Hammer (2009) s. 214-215. Nordtveit har samme standpunktet med henvisning til Hammer, jf. Nordtveit (2018) note 42. På den andre siden tar Alvik til orde for at både PAD-tillatelsen og PUD-godkjennelsen er tilstrekkelige, jf. Alvik (2023) § 3-12 nr. 2.

⁴¹⁴ NOU 1979: 43 s. 66, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 54, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 39.

området, jf. § 3-12 første ledd andre punktum. Vilkåret «urimelig ulempe» legger opp til en konkret tålegrense, hvor alle de negative og eventuelle positive påvirkningene av innretningens plassering må veies opp mot hverandre.⁴¹⁵ Ordlyden innebærer at myndighetene må benytte sitt skjønn i en konkret vurdering for å avgjøre om terskelen «urimelig» er overskredet, og hvilke «ulemper» som betraktes som akseptable.

Selv om vurderingen må foretas, er det relevant å vurdere hvordan plasseringen av innretningen påvirker driften eller begrenser rettighetshaverens mulighet til å utnytte området.⁴¹⁶ Dette hensynet må være sentral i vurderingen, da formålet med utvinningstillatelsen er å gi en eksklusiv rett til «undersøkelse, leteboring og utvinning», jf. petroleumsløven § 3-3. I den forbindelse vil særlig reglene om sikkerhetssoner § 9-4 kunne etablere begrensninger på rettighetshavers virksomhet i henhold til utvinningstillatelsen.⁴¹⁷ Videre kan det være relevant å vurdere om lokaliseringen medfører ekstrakostnader for rettighetshaveren.⁴¹⁸

Det foreligger sannsynligvis ikke en «urimelig ulempe» hvis tiltakshaver til havvindanlegget kompenserer for kostnadene eller foretar kompenserende tiltak som oppveier for ulempene.⁴¹⁹ I forbindelse med behandlingen av PUD eller PAD kan departementet fastsette vilkår om at ulempene med innretningens plassering skal kompenseres. Det er videre relevant å vurdere behovet alternative lokasjoner med mindre ulempe.⁴²⁰

Det avgjørende er at de samlede virkningene av plasseringen av innretningen er vurdert som «urimelig». Dette innebærer at rettighetshaver må akseptere visse innskrenkninger i den eksklusive retten utvinningstillatelsen gir etter § 3-3, og tilpasninger av virksomheten deres uten at dette medfører «urimelig ulempe».⁴²¹ Dersom plasseringen medfører en «urimelig ulempe» vil ikke departementet ha anledning til å godkjenne plasseringen jf. petroleumsløven § 3-12 andre punktum⁴²²

Som følge av at petroleumsløvens virkeområde i § 1-4 ikke har en nærmere geografisk avgrensning, åpner dette for å tillate havvindinstallasjoner i tillegg til kontinentalsokkelen, også i det indre farvannet og norsk sjøterritorium. Forutsetningen er at det foreligger tilstrekkelig tilknytning.⁴²³ I utgangspunktet ligger det innenfor forvaltningens skjønn å avgjøre om havenergilova skal fravikes helt eller delvis, samt hvor anlegget skal plasseres. Likevel vil særlig miljøhensyn og rettigheter i henhold til andre lovverk sette begrensninger for når unntaket kan benyttes, og dermed hvor anlegget kan plasseres, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av lovens ordlyd eller forarbeider.

5.3 Ivaretar petroleumregelverket havenergilovas formål?

5.3.1 Ressursforvaltningens formål etter petroleumsløven

Særbestemmelsen i havenergilova § 1-2 sjette ledd åpner for å fravike havenergilovas virkeområde helt eller delvis, til fordel for petroleumsløven. Dette innebæ-

⁴¹⁵ NOU 1979: 43 s. 66, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 54, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 39.

⁴¹⁶ Hammer (2009) s. 217-218 og Nordtveit (2018) note 42.

⁴¹⁷ Petroleumsløven § 9-4 og forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) § 6 bokstav i, pålegger rettighetshaver å etablere en sikkerhetssone rundt alle «innretninger», som i utgangspunktet er på 500 meter. Se mer om dette i kapittel 5.3.

⁴¹⁸ Hammer (2009) s. 217-218 og Alvik (2023) § 3-12 nr. 2.

⁴¹⁹ Alvik (2023) § 3-12 nr. 2.

⁴²⁰ Nordtveit (2018) note 42.

⁴²¹ NOU 1979: 43 s. 66, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 54, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 39.

⁴²² NOU 1979: 43 s. 66, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 54, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 39.

⁴²³ Havenergilovas virkeområde i § 1-2 andre ledd avgrenser mot sjøområdene innenfor grunnlinjen.

rer at havvindturbiner blir underlagt petroleumslovens konsesjonssystem, hvor retten til å etablere vindkraft til havs følger av en PUD eller PAD i samsvar med petroleumsloven §§ 4-2 og 4-3. Konsesjonsordningen etablert med hjemmel i petroleumsregelverket er et styringsverktøy for å sikre oppnåelse av egne formål, det vil si de petroleumspolitiske målsetningene.⁴²⁴

De overordnede målsettingene for statens forvaltning av petroleumsressursene fremgår av petroleumsloven § 1-2. Ressursforvaltningen skal utøves i et «langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode», jf. petroleumsloven § 1-2 andre ledd første punktum. En sentral målsetting er at petroleumsressursene skal sikre størst mulig verdiskapning for fellesskapet.⁴²⁵ Ressursforvaltningen skal riktignok også bidra til å fremme andre lovbestemte hensyn som er oppført i § 1-2 andre ledd andre punktum:

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

Ressursforvaltningen i henhold til petroleumsloven skal balansere det samfunnsøkonomiske formålet om verdiskapning med hensynet til å ivareta berørte interesser i forbindelse med petroleumsvirksomheten.⁴²⁶

En sentral forskjell mellom formålene er at havenergilova har til hensikt å fremme fornybar energiproduksjon i samsvar med samfunnsmessige målsettinger som fastsettes av overordnede politiske prioriteringer.⁴²⁷ Dette skiller seg fra petroleumsloven, som i større grad har et samfunnsøkonomisk formål med sikte på å skape verdiskapning for staten. Selv om petroleumslovens konsesjonsordning har et annet formål enn havenergilova, betyr ikke dette automatisk at petroleumsregelverket ikke ivaretar havenergilovas formål i § 1-1. I hvilken grad petroleumsloven ivaretar formålene i havenergilova § 1-1, beror på en vurdering av tildelingsprosedyren.

5.3.2 Havenergilovas første formål: Utnyttelse av fornybare energiresurser i samsvar med samfunnsmessige målsettinger

Havvindturbiner under petroleumsregelverket blir inkludert som en del av PUD eller PAD. Dette innebærer at havvindturbinene blir behandlet i henhold til den forenklete saksbehandlingen i petroleumsloven §§ 4-2 og 4-3. Departementet anslår at behandlingen av en innsendt plan tar omtrent tre til seks måneder,⁴²⁸ noe som også var tilfellet for Hywind Tampen-prosjektet som ble godkjent gjennom endring av PUD, jf. petroleumsloven § 4-2 syvende ledd.⁴²⁹ Den korte saksbehandlingen muliggjør dermed en enklere og raskere realisering av petroleumshavvind. Dette trekker i retningen av at den alternative tildelingsprosedyren fremmer havenergilovas første formål i § 1-1, som er at ressursforvaltningen skal være i tråd med politiske prioriteringer.⁴³⁰

⁴²⁴ Bull (1981) s. 25, Lervåg (2008) punktum 2.1 og Selvig (1988) s. 33.

⁴²⁵ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 26 og St.meld. nr. 26 (1993–1994) s. 14.

⁴²⁶ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 27.

⁴²⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 8 og Olje- og energidepartementet (2009) s. 19.

⁴²⁸ Den estimerte saksbehandlingstiden forutsetter at både utredningsprogram og konsekvensutredning har vært på offentlig høring, jf. petroleumsforskriften §§ 22 tredje ledd og 23 fjerde ledd. Dersom prosjektet PUD eller PAD må behandles av Stortinget, vil det også kunne påvirke saksbehandlingstiden, jf. Prop. 1 S (2022–2023) s. 204. Se kapittel 5.2.3.

⁴²⁹ PUD/PAD-veilederen (2022) s. 10–11. Søknad om endring av PUD ble mottatt den 11. oktober 2019, og godkjent den 8. april 2020, jf. Prop. 50 S (2020–2021) s. 4.

⁴³⁰ Se kapittel 2.2 om de overordnede politiske prioriteringene, blant annet Hurdalsplattformen og nasjonale klimamål.

Det er øvrige fordeler ved å behandle et havvinnanlegg etter petroleumregelverket, som kan bidra til å realisere de overordnede politiske prioriteringene i tråd med havenergilova § 1-1. Den første fordelen er adgangen til å stille finansieringssikkerhet for havvindprosjektene i henhold til petroleumregelverket. Dette henger sammen med at havvindprosjekter er avanserte og krever omfattende investeringer for å realisere. En del aktører vil være avhengig av privat lånefinansiering, som normalt krever sikkerhet i form av panterett. For havvinnanlegg vil det være aktuelt å stille sikkerhet i enten havvindturbiner, kabler eller selv konsesjonen.⁴³¹ Riktignok er forutsetningen for å inngå bindende avtale om rettsgyldig panterett at pantedgangen er hjemlet i lov – også omtalt som det panterettslige legalitetsprinsipp, jf. lov 8. februar 1980 om pant (panteloven) § 1-2 andre ledd.⁴³²

Rettighetshaver i henhold til petroleumregelverket har både adgang til å pantsette hele eller deler av utvinnings- og PAD-tillatelsen, sammen med tilhørende rettigheter og innretninger under tillatelsene, jf. petroleumsløven §§ 6-2 og 6-3.⁴³³ Panteretten gjelder uavhengig om innretningene er flytende eller bunnfaste.⁴³⁴ Dette kan gjøre det enklere å realisere havvindprosjekter, da havenergilova ikke tillater sikkerhetsstillelse i verken konsesjonen eller havvinnanlegg under loven.⁴³⁵ Departementet har opplyst at de vurderer å åpne for pant i henhold til loven,⁴³⁶ men det er ingen indikasjoner på at dette vil skje i nær fremtid.⁴³⁷

En annen fordel som kan bidra til å realisere de overordnede politiske prioriteringene i tråd med havenergilova § 1-1, er muligheten for å innlemme havvinnanlegget i petroleumsskatteregimet.⁴³⁸ Petroleumsskatteregimet innebærer at konsesjonær kan avskrive på 78 prosent av alle investeringskostnader tilknyttet havvinnanlegget skatten,⁴³⁹ jf. lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsføremønstre mv. (petroleumsskatteloven) § 3 bokstav b.⁴⁴⁰ Avskrivningsreglene henger sammen med at inntektsbeskatningen i driftsfasen er på

⁴³¹ Meld. St. 36 (2020–2021) s. 94.

⁴³² Blant annet Prop. 30 L (2010–2011) s. 4 og Skoghøy (2021) s. 27 og 32–32.

⁴³³ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 54–55 og Meld. St. 36 (2020–2021) s. 94.

⁴³⁴ Unntak fra panteretten følger av petroleumsløven § 6-3 tredje ledd første punktum når det gjelder løsøre som registrert i et «realregister». Dette medfører at dersom flytende havvindturbiner, som er regulert i samsvar med petroleumsløven, blir registrert i NOR, vil de være unntatt fra panteretten som fastsatt i § 6-2.

⁴³⁵ Flere aktører har etterlyst en pantsettelsesadgang i forbindelse med havvindprosjekter, se Olje- og energidepartementet (2019), Universitetet i Bergen (2019) s. 5–6, Aker Solutions (2019) s. 14 og NORWEA (2019) s. 8.

⁴³⁶ Meld. St. 36 (2020–2021) s. 94, Olje- og energidepartementet (2019) s. 15 og Utsira Nord (vedlegg 3) punktum 12 kan tolkes i samme retning.

⁴³⁷ Den begrensede adgangen til å pantsette havvinnanlegg i henhold til havenergilova kan delvis kompenseres med at flytende havvindturbiner kan registreres i Norsk ordinært skipsregister (NOR), jf. lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten § 33 første ledd nr. 2. Sjøfartsdirektoratet annonserte i 2020 at den første flytende havvindmølle var registrert i NOR, jf. Sjøfartsdirektoratet (2020). Når det gjelder bunnfaste havvindturbiner, har det blitt foreslått å anvende pantelovens regler om driftstilbehørspant kan tillate pantsettelse, men har dette ikke blitt testet i praksis. jf. panteloven §§ 3-4 til 3-10, jf. Ellenes (2023). En annen mulighet er å pantsette konsesjonærselskapets aksjer, såfremt aksjeselskapets vedtekter ikke hindrer det jf. aksjeloven § 4-8 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 35. Pantsettelsesadgangen for allmennaksjeselskaper følger av panteloven § 4-1 tredje ledd, da allmennaksjeloven § 4-4 krever at aksjene registreres i et verdipapirregister, jf. Stangeland (2022) s. 42. Se mer om pantsettelse av havvindkonsesjoner i Stangeland (2022).

⁴³⁸ Den eneste unntaket er det statlige aksjeselskapet Petoro som er fritatt for skatteplikten, jf. lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skattelov.) § 2-30 første ledd bokstav g nr. 1.

⁴³⁹ Avskrivningsreglene henger sammen med at staten påtar seg deler av risikoen knyttet til usikkerheten i petroleumsvirksomhetens innledende fase, jf. Ot.prp. nr. 26 (1974–1975) s. 20 og Syversen (1991) s. 505.

⁴⁴⁰ Avskrivningsreglene ble endret i 2022 til at disse nå skjer samlet det året investeringene pådras, jf. Prop. 88 LS (2021–2022) s. 19.

78 prosent av overskuddet,⁴⁴¹ men særlig for havvindanlegg som en del av kraftløsning til en petroleumsinstallasjon vil riktignok ikke tjene inn til et skattbart meroverskudd.⁴⁴²

Det er Oljeskattekontoret som tar stilling til om et havvindanlegg skal innlemmes i petroleumsskatteregimet, jf. lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven) §§ 2-2, 12-9 og 13-8. Avgjørende for om havvindanlegget kan innlemmes i petroleumsskatteregimet er om det omfattes petroleumsskatte-loven virkeområde i § 1 første ledd, som regulerer «utvinning av undersjøiske petroleumforekomster og dertil knyttet virksomhet».⁴⁴³ Den brede formuleringen «dertil knyttet virksomhet» legger opp til å favne over de fleste former for sokkelaktivitet i forbindelse med olje- og gassproduksjon. Vilkåret legger opp til en relativt lav terskel, da servicevirksomhet, slik som catering på olje- og gassplattformene, faller innenfor.⁴⁴⁴

Selv om petroleumsskatteloven ofte vil overlape, er det klart at lovene har separate virkeområder, jf. petroleumsskatteloven § 1-4 og petroleumsskatte-loven § 1. Dette innebærer at det må foretas en konkret vurdering om havvindanlegget har tilstrekkelig tilknytning.⁴⁴⁵ Det åpner også for at havvindanlegg som har fått tildelt konsesjon etter andre lover likevel kan være omfattet av petroleumsskatteregime.⁴⁴⁶ Dette har tidligere vært til vurdering for havvindanleggene Siragrunnen og Havsul I under energiloven. Oljeskattekontoret ga veiledende forhåndsuttalelser om at anleggene hadde tilstrekkelig tilknytning til petroleumsvirksomheten og kunne bli innlemmet i petroleumsskatteregimet.⁴⁴⁷ Dette skyldtes at prosjektkonseptene var utleiebasert og rettet mot petroleumsnæringen.⁴⁴⁸ Dette indikerer at havvindanlegg utenfor petroleumsskatteloven kan være omfattet av petroleumsskatteregimet.⁴⁴⁹

5.3.3 Havenergilovas andre formål: Havvindutbygging som ivaretar berørte interesser

Havenergilovas andre formål er å ivareta bestemte hensyn i § 1-1, som inkluderer hensynet til energiforsyning, miljø, trygghet og næringsvirksomhet, jf. havenergilova § 1-1. På tilsvarende måte som for de andre særbestemmelsene, vil antakelig tildelingsprosedyren ivareta hensynet til *energiforsyning* for petroleumshavvindanlegg som bidrar til å skjerme det landbaserte kraftnettet ved elektrifisering av petroleumsvirksomhet.⁴⁵⁰

Når det gjelder hensynet til *miljø og næringsinteresser*, utgjør tildelingsprosedyrene i havenergilova § 1-2 sjette ledd en risiko. Særprosedyren gir forvaltningen

⁴⁴¹ Petroleumsskattningen består av den ordinære selskapsskatten på 22 prosent, i tillegg til en særbeskatning på 56 prosent etter petroleumsskatte-loven § 5. Særbeskatningen forstås som en form for grunnrente rettet mot næringsens høye økonomiske overskudd, jf. Prop. 88 LS (2021–2022) s. 5-6 og 8, og NOU 2000: 18 s. 4–5.

⁴⁴² Det er kun gassen som tidligere ville blitt benyttet til kraftproduksjon, som nå kan eksporteres og skattlegges med ordinære skattenivå på 78 prosent.

⁴⁴³ Et eksempel på dette er Hywind Tampen som er innlemmet i petroleumsskatteregimet, med totale avskrivninger på prosjektet på omtrent 3,9 milliarder kroner av de totale investeringskostnadene på 4,48 milliarder kroner, jf. Martiniussen (2019).

⁴⁴⁴ Woldseth (1981) pkt. 2.2

⁴⁴⁵ Syversen (1991) s. 141 om tilsvarende bestemmelse i lov 13. juni 1975 nr. 35 om Lov om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. § 1.

⁴⁴⁶ Meld. St. 36 (2020–2021) s. 94 og Hammer (2009) s. 47.

⁴⁴⁷ Siragrunnen (2012) s. 5. og Lie (2019).

⁴⁴⁸ Prosjektene ble derimot aldri realisert; Havsil I ble ikke satt i drift innen fastsatt frist, og Siragrunnen ble avslått som følge av de potensielt negative miljø- og samfunnsvirkningene.

⁴⁴⁹ I etterkant snudde imidlertid Finansdepartementet sin beslutning for Siragrunnen på grunn av manglende tilknytning, begrunnet i at kraften skulle leveres gjennom sentralnettet, jf. Finansdepartementet (2013). Se også kort behandling i Finne (2022) s. 24.

⁴⁵⁰ Se kapittel 3.3, Meld. St. 36 (2020–2021) s. 32–34 og Statnett (2022).

muligheten til å tildele havvindkonsesjoner utenfor områder som er åpnet etter prosedyren i § 2-2. En viktig del av denne åpningsprosedyren er den strategiske konsekvensutredningen i § 2-2. Konsekvensutredningen har som formål å vurdere både de miljømessige og samfunnsmessige konsekvensene av kraftproduksjonen.

Riktignok forutsetter en godkjennelse av PUD eller PAD at tiltakshaver gjennomfører en konsekvensutredning, jf. petroleumsløven § 4-2 andre ledd, jf. § 4-3 fjerde ledd. Som en del av denne prosessen skal både utredningsprogrammet for konsekvensutredningen og den gjennomførte konsekvensutredningen sendes ut på offentlig høring, jf. petroleumsforskriften § 22 a fjerde ledd, jf. § 29 fjerde ledd. Dette sikrer at både næringsliv og andre berørte interessenter får muligheten til å bli hørt i prosessen før havvindanlegget blir godkjent. Denne praksisen er i tråd med formålet i havenergilova § 1-1, som tar sikte på å ivareta sameksistens med annen næringsvirksomhet.⁴⁵¹

Kravene til konsekvensutredning for PUD og PAD følger av petroleumsforskriftens § 22 a, jf. § 29 fjerde ledd. Disse skal være i tråd med direktiv om 85/337/EØF, jf. 97/11/EF om vurderinger av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, også omtalt som tiltaksdirektivet.⁴⁵² Dette er ett av direktivene som konsekvensutredninger etter havenergilova skal være i samsvar med.⁴⁵³ På et overordnet nivå skal derfor konsekvensutredningene etter både petroleumsløven og havenergilova oppfylle de samme kravene i henhold til direktivet.

Kravene til konsekvensutredning i petroleumsforskriften § 22 a er derimot ikke like omfattende som kravene til den prosjektspesifikke konsekvensutredningen i henhold til havenergilovforskrifta § 6. Havenergilovforskrifta krever mer enn petroleumsforskriften når konsekvensutredningen skal vurdere kraftproduksjonens påvirkning for samisk natur og kultur, jf. havenergilovforskrifta § 6 andre ledd bokstav f. Selv om petroleumsforskriften § 22 a ikke har et tilsvarende krav, kan dette likevel kompenseres ved at det er departementet som fastsetter utredningsprogrammet som konsekvensutredningen gjennomføres basert på, jf. petroleumsforskriften § 22 tredje ledd.⁴⁵⁴

Når det gjelder ivaretagelse av hensynet til *næringsvirksomhet* i havenergilovas formål i § 1-1, kan regelverket om sikkerhetssoner etter petroleumsløven by på en utfordring. Dette skyldes at regelverket, om sikkerhetssoner under havenergilova og petroleumsløven medfører ulik grad av fortrengsel av andre næringer, slik som skipsfart og fiske.

Utgangspunktet etter havenergilova er at havvindturbiner ikke krever sikkerhetssone, og det er bare unntaksvis at et havvindanlegg medfører at andre næringer blir fortrengt fra området. Etter forskrift om merking av innretning for fornybar energiproduksjon § 4 første ledd, «kan» Kystverket dersom hensynet til sikkerheten til innretningen eller sjøsikkerheten gjør seg gjeldende, bestemme at det skal etableres en sikkerhetssone gjennom forskrift.⁴⁵⁵ Innenfor sonen «kan» Kystverket ilegge «restriksjoner på ferdsel og annen bruk av farvannet», jf. § 4 andre og tredje ledd. Havenergilovas konsesjonssystem muliggjør derfor for sameksistens med andre næringer innenfor det samme området.

For havvindturbiner regulert under petroleumregelverket er utgangspunktet motsatt. Det er et påbud om å opprette sikkerhetssone på maksimalt 500 meter rundt enhver «innretning», jf. petroleumsløven § 9-4 første ledd.⁴⁵⁶ Innenfor sik-

⁴⁵¹ Tilsvarende krav i havenergilovforskrifta §§ 4 tredje ledd og 7 fjerde ledd.

⁴⁵² Hammer (2009) s. 257–258 og Mauren (2022) s. 141.

⁴⁵³ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 69.

⁴⁵⁴ Mauren (2022) s. 141–142.

⁴⁵⁵ Vedtatt av med hjemmel i havenergilova § 5-2 om sikkerhetssoner og merking og lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsløven) §§ 13 og 20, jf. Forskrift 20. juni 2014 Overføring av myndighet til Samferdselsdepartementet etter § 5-2 i lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

⁴⁵⁶ Rammeforskriften § 6 bokstav i.

kerhetssonen er det i utgangspunktet forbud for «uvedkommende» fartøy, luftputefartøy, luftfartøy, fiskeredsaker eller andre gjenstander å befinne seg, jf. petroleumsløven § 9-4 femte ledd, og rammeforskriften § 6 bokstav i.⁴⁵⁷ Som følge av havvinnanlegg beslaglegger store havarealer,⁴⁵⁸ vil dette kunne påvirke annen næringsvirksomhet i området. Dette er et moment for at petroleumsløvens konsesjonssystem ikke ivaretar hensynet til næringsvirksomhet i havenergilova § 1-1.⁴⁵⁹

Konsesjonsordningene etablert i henhold til havenergilova og petroleumsløven har klare paralleller, hvor begge blant annet består av trinnvise myndighetstillatelser. Forskjellene i lovverkene er primært knyttet til graden av utvikling, som er en følge av reguleringsteknikken der konsesjonsordningen benyttes som et verktøy for å tilpasse regelverket over tid i tråd med næringens behov og særegenheter.⁴⁶⁰ Petroleumsløvens konsesjonssystem har utviklet seg fra en lov med kun seks paragrafer til et velregulert komplekse regelverk.⁴⁶¹ Dette er til forskjell fra havenergilova som har hatt begrenset anvendelse siden den trådte i kraft i 2010. Størsteparten av reguleringsaktiviteten for havenergilova har funnet sted i perioden 2020 til 2023, og det er fortsatt behov for å modne regelverket.

Det foreligger momenter både for og imot at petroleumregelverket ivaretar formålene som havenergilova skal fremme, jf. havenergilova § 1-1. Uten en total vurdering av hele konsesjonsordningen, som går utover rammene for en maste-ravhandling, er det ikke mulig å trekke en generell konklusjon om hvorvidt petroleumsløvens konsesjonssystem ivaretar formålene i havenergilova § 1-1. Det å regulere havvindturbiner under et annet regelverk skaper samtidig en risiko for at formålene i havenergilova § 1-1 ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. Det vil derfor være formålstjenlig for forvaltningen å ta aktiv styring og føre kontroll for å sikre at relevante formålene i havenergilova § 1-1 blir tilstrekkelig ivaretatt. I en forlen-gelse av dette gir petroleumsløven forvaltningen betydelige fullmakter til å tilpasse de trinnvise tillatelsene i konsesjonssystemet, som gjør konsesjonsordningen til et effektivt og fleksibelt styringsverktøy, også når det gjelder reguleringen av havvinnanlegg. Dette åpner opp for muligheten til å tilpasse konsesjonssystemet og regelverket i samsvar med de spesifikke behovene for havvinnanlegg.

⁴⁵⁷ Lovverket legger opp til fire ulike typer situasjonsbaserte sikkerhetssoner, jf. petroleumsløven § 9-4 første, tredje og fjerde ledd. Av rammeforskriften § 52 første ledd kan imidlertid Arbeids- og sosialdepartementet bestemme at det skal gjøres særskilt unntak fra påbudet.

⁴⁵⁸ Et eksempel beslaglegger Hywind Tampens 11 havvind turbiner med 1,5 kilometers mellomrom, areal tilsvarende 11 km² på overflaten, og 22,5 km² på havbunnen, jf. Olje- og energidepartementet (8. april 2020) s. 2.

⁴⁵⁹ Et særlig spørsmål i petroleumregelverket er om innretninger i nær geografisk omkrets innenfor et begrenset område, også kalt «komplekse anlegg», skal ha en felles sikkerhetssone for hele anlegget. For petroleumshavvind blir det også et spørsmål om ankerfestene på havbunnen krever særskilt sikkerhetssone, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 14-15 og Hammer (2009) s. 660.

⁴⁶⁰ Arnesen (2014) s. 101 og Eckhoff (1983) s. 63.

⁴⁶¹ Opprinnelige lov 21. juni 1963 nr. 12 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster..

6 Avslutning

6.1 I hvilken grad ivaretar de alternative tildelingsprosedyrene hensynene som havenergilovas konsesjonsordning har til formål å fremme?

For å besvare den overordnede problemstillingen har avhandlingen grenet seg ut i to hovedpilarer. I avhandlingen har jeg derfor først undersøkt hvilke tilpasninger særbestemmelsene gjør i den alminnelige konsesjonsprosessen for mer «ordinær» havvind, og anvendelsesområde i forbindelse med elektrifisering av petroleumsvirksomhet. Deretter har jeg vurdert i hvilken grad de alternative tildelingsprosedyrene ivaretar konsesjonsordningens formål som er regulert i havenergilova § 1-1.

Når det gjelder førstnevnte så innebærer havenergilovas alternative tildelingsprosedyrer ulike modifikasjoner i den alminnelige tildelingsprosessen, jf. havenergilova §§ 1-2 sjette ledd, 2-2 fjerde ledd og § 2-3 første ledd andre punktum.

Den første særbestemmelsen er havenergilova § 2-2 fjerde ledd som gir departementet adgang til å gjøre unntak fra «reglane [om] opning av areal». Dette innebærer fritak fra åpningsprosedyren i § 2-2, inkludert åpningskravet med forutgående strategisk konsekvensutredning og offentlig høring, jf. § 2-2 første, andre og tredje ledd. Siden prosessen før åpningsvedtaket i henhold til havenergilova § 2-2 i begrenset grad er regulert av lov eller forskrift, blir det første steget i særprosedyren, med hjemmel i § 2-2 fjerde ledd, å behandle området i samsvar med § 2-3 om utlysning og konkurranse. Dette innebærer enten gjennomføring av en konkurranse eller bruk av unntaksbestemmelse i § 2-3 første ledd andre punktum. Det er likevel kun «mindre ... forsyningsanlegg» som kan være kvalifisert for unntak fra åpningsreglene.⁴⁶² Hva som nøyaktig klassifiseres som «mindre» er ikke klart definert verken i forarbeidene eller i forvaltningspraksis. Derfor er det nødvendig at myndighetene gir nærmere avklaring angående anvendelsesområdet for denne særbestemmelsen.

Den andre særbestemmelsen er havenergilova § 2-3 første ledd andre punktum, som gir departementet adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om utlysning og konkurranse for tildeling av områder. Unntaket gjelder både for produksjonsområder som Kongen i statsråd har åpnet i tråd med hovedregelen i havenergilova § 2-2, men også når forvaltningen med hjemmel i havenergilova § 2-2 fjerde ledd har gjort unntak fra hovedregelen om områdeåpning. Adgangen til å gjøre unntak forutsetter i alle tilfeller at det foreligger et «særlege tilfelle», noe som er situasjonen når det ikke er tenkelig med utlysning og konkurranse av området.⁴⁶³ En slik situasjon oppstår for eksempel når det skal tildeles konsesjon innenfor et område som allerede er knyttet til en utvinningstillatelse i henhold til petroleumregelverket.⁴⁶⁴

Den siste særbestemmelsen er havenergilova § 1-2 sjette ledd, som gir departementets adgang til å fravike havenergilova helt eller delvis når det foreligger dobbeltregulering med annen lovgivning, som i dette tilfellet er petroleumsløven.⁴⁶⁵ Forutsetningen for å fravike havenergilova er at havvindanlegget er «omfatta» av petroleumsløven, noe som er tilfelle når anlegget faller inn under lovens virkeområde, som fastsatt i petroleumsløven § 1-4, jf. havenergilova § 1-2 sjette ledd. Dette beror på en konkret vurdering av tilknytningen mellom vindkraftproduksjonen og petroleumsvirksomheten. I tillegg forutsetter kraftproduksjon en myndighetsgod-

⁴⁶² Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 80.

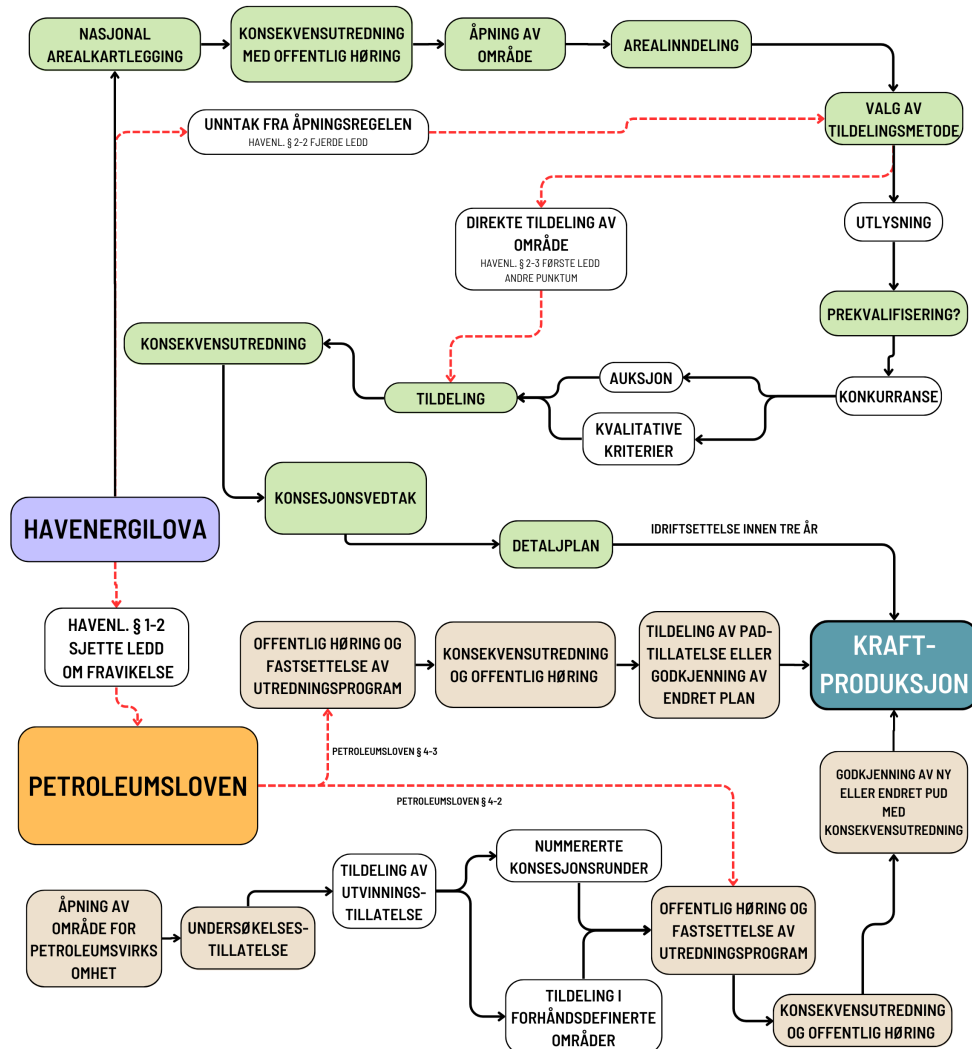
⁴⁶³ Prop. 143 L (2021–2022) s. 18.

⁴⁶⁴ Kgl.res. 12. juni 2020b s. 4.

⁴⁶⁵ Forskrift 28. februar 2020 nr. 198 Delegering av Kongens myndighet etter havenergilova til Olje- og energidepartementet.

kjennelse, enten i form av en Plan for utbygging og drift eller Plan for anlegg og drift, jf. petroleumsløven §§ 4-2 og 4-3.

Illustrasjonen under viser en samlet oversikt over de alternative tildelingsprosedurene.



Illustrasjon 5: Oversikt over prosedyrene for tildeling av konsesjoner til petroleumshavvind. De røde strekene indikerer områdene der forvaltningen kan benytte særbestemmelsene for å tilpasse den alminnelige tildelingsprosessen.

Den andre grunnpilaren er i hvilken grad de alternative tildelingsprosedurene ivaretar havenergilovas formål. Havenergilovas konsesjonsordning er et styringsverktøy for å realisere de lovfestede formålene i havenergilova § 1-1, som er todelte.⁴⁶⁶ For det første skal de fornybare energiressursene utnyttes i tråd med samfunnsmessige målsettinger, som fastsettes gjennom overordnede politiske prioriteringer.⁴⁶⁷ For det andre skal planleggingen, byggingen og driften av havener-

⁴⁶⁶ Formålsbestemmelsen ble behandlet i kapittel 2.2.

⁴⁶⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 8 og Olje- og energidepartementet (2009) s. 19.

gianleggene ivareta hensynet til blant annet energiforsyning, miljø og næringsvirksomhet.

Tildelingsprosessene innebærer en enklere og antagelig raskere saksbehandling for tildelingen av tillatelser til havvinnanlegg, som helt eller delvis skal elektrifisere petroleumsinnretninger. Samtidig gir fleksibiliteten i konsesjonsprosessen mulighet for å tilpasse tildelingsprosedyren for å imøtekomme forutsetningene til petroleumshavvinnanlegg.⁴⁶⁸ Særprosedyrene gjør det derfor enklere å imøtekomme de faktiske forutsetningene for å realisere petroleumshavvind, noe som derfor bidrar til å fremme havenergilovas første formål i § 1-1, om at ressursforvaltningen skal være i tråd med *politiske prioriteringer*. Som nevnt i kapittel 2.2, inkluderer relevante politiske prioriteringer Støre-regjeringens havvindmålsettinger,⁴⁶⁹ og Hurdalsplattformen.⁴⁷⁰ I tillegg er myndighetene forpliktet til å redusere nasjonale utslipp etter Parisavtalen og gjennom tilslutningen til EUs klimasamarbeid.⁴⁷¹

Ettersom de alternative tildelingsprosedyrene typisk vil være relevante i forbindelse med elektrifisering av petroleumsvirksomhet, kan det gi et incentiv for petroleumsaktører til å elektrifisere sine felt ved bruk av havvindkraft. En indirekte konsekvens av dette er muligheten til å utnytte det betydelige overskuddet fra petroleumsnæringen til å utvikle kostbar havvindteknologi. Et eksempel på dette er Hywind Tampen, som er verdens største flytende havvinnanlegg utviklet av rettighetshaverne til Snorre- og Gullfaks-feltene.⁴⁷² Petroleumsnæringens økonomiske ressurser for utvikling av havvindteknologi gir fordeler for den generelle satsingen på havvind. Dette gjelder spesielt kommersialisering og tilgjengeliggjøring av teknologi for videre bruk, noe som gjør det *enklere å realisere* de politiske prioriteringene knyttet til den generelle havvindsatsingen.

Konsesjonsordningen har også som formål å ivareta en rekke hensyn i konsesjonsprosessen. Disse inkluderer hensynet til energiforsyning, miljø, trygghet, næringsvirksomhet og at andre interesser blir ivaretatt, i samsvar med havenergilova § 1-1. Statnett har anslått et kraftunderskudd fra 2027, og de alternative tildelingsprosedyrene kan dermed kunne bidra til å sikre energiforsyning ved at elektrifiseringen til havs ikke belaster det landbaserte kraftnettet.⁴⁷³

Når det gjelder hensynet til *miljø og næringsinteresser*, utgjør tildelingsprosedyrene i havenergilova §§ 1-2 sjette ledd og 2-2 fjerde ledd en risiko. Disse prosedyrene gir forvaltningen muligheten til å tildele havvindkonsesjoner utenfor områder som er åpnet etter prosedyren i § 2-2. En viktig del av denne åpningsprosedyren er den strategiske konsekvensutredningen i § 2-2, som har som formål å vurdere både de miljømessige og samfunnsmessige konsekvensene av kraftproduksjonen.

På grunn av at loven tar hensyn til både de negative og positive *miljøpåvirkningene* av kraftproduksjonen, må forvaltningen nøye vurdere hvert prosjekt for å sikre at disse hensynene blir ivaretatt.⁴⁷⁴ Selv om det geografiske området der anlegget skal plasseres ikke blir konsekvensutredet for negative miljøvirkninger,

⁴⁶⁸ Se kapittel 2.3 om disse forutsetningene.

⁴⁶⁹ Målsetting om å tildele områder tilsvarende 30 GW vindkraft til havs innen 2040, jf. Regjeringen (2022b). Se avhandlingens kapittel 2.2.

⁴⁷⁰ Klimagassutslippene fra norsk olje- og gassproduksjon skal reduseres med 50 prosent innen 2030. Et av tiltakene for å realisere dette er ved bruk av petroleumshavvind, jf. Hurdalsplattformen (2021) s. 26. Se avhandlingens kapittel 2.2.

⁴⁷¹ De nasjonale klimamålene er lovfestet i klimaloven §§ 2-4. I 2022 forpliktet myndighetene seg ytterligere under Parisavtalen, til å innen 2030 redusere nasjonale utslipp med minimum 55 prosent sammenliknet med utslippsnivået i 1990, jf. Regjeringen (2022a). Se avhandlingens kapittel 2.2.

⁴⁷² Olje- og energidepartementet (8. april 2020), Meld. St. 36 (2020–2021) s. 84 og Equinor (u.å.).

⁴⁷³ Meld. St. 36 (2020–2021) s. 32-34 og Statnett (2022).

⁴⁷⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 60.

vil Grunnloven § 112, naturvernlovgivning og EØS-rettslige regler bidra til å sikre at miljømålet blir ivaretatt i konsesjonsprosessen. Disse retningslinjene gir føringer for når særprosedyrene kan benyttes og hvor anlegget kan plasseres. Dette sikrer at hensynet til miljø blir ivaretatt på et minimumsnivå tidlig i konsesjonsprosessen. Samtidig øker dette viktigheten av grundige konsekvensutredninger senere i tildelingsprosessen.

Når det gjelder hensynet til *næringsvirksomhet*, kan det være avgjørende å få avklart relevante næringsinteresser i området for å sikre sameksistens mellom havvindanlegget og annen virksomhet. Det må vurderes konkret i lys av den totale tildelingsprosedyren om andre former for næringsvirksomhet blir tilstrekkelig ivaretatt. Selv om særprosedyrene åpner for tildeling av konsesjon utenfor områder som er åpnet etter § 2-2, krever både havenergilova og petroleumsløven at det gjennomføres en etterfølgende konsekvensutredning som skal sendes ut på offentlig høring, i henhold til havenergilovforskriften § 7 fjerde ledd og petroleumsforskriften § 22a fjerde ledd, jf. § 29 fjerde ledd. Dette gir berørte næringsinteresser i området mulighet til å bli hørt før myndighetene tildeler konsesjon for fornybar energiproduksjon.

Konsesjonsordningen har også som formål å ivareta *andre interesser*. Dette blir aktuelt i forbindelse med tildelingsprosedyren i henhold til havenergilovas § 2-3 første ledd andre punktum, som åpner for direkte tildeling av et område uten utlysning og konkurranse. Dette kan ha konsekvenser for andre havvindaktører som ønsker tilgang til områder for fornybar energiproduksjon. Forvaltningens praksis med unntak må derfor være etterprøvbart og transparent, slik at konsesjonsprosessen, i tillegg til å opprettholde tilliten til forvaltningen, fremmer etableringen av et bærekraftig og konkurranseorientert marked

De alternative tildelingsprosedyrene bidrar til å fremme de overordnede politiske prioriteringene. Likevel medfører anvendelse av særprosedyrene en viss risiko for at den forenklede saksbehandlingen, som er ment å sikre effektivitet, kan gå på bekostning av ivaretagelsen av andre hensyn. Hvorvidt særprosedyrene ivaretar lovens formål i § 1-1 må vurderes konkret. Vurderingen kan riktignok ikke bare bero på den enkelte særbestemmelse, men må også ta hensyn til konsesjonsprosessen som en helhet. Faktorer som kan tas i betraktning i denne vurderingen inkluderer blant annet om myndighetene selv beslutter å fastsette rammer eller spesifikke vilkår til konsesjonen, eventuelt om de påfølgende trinnene i konsesjonsprosessen i tilstrekkelig grad kan oppfylle lovens formål. Til illustrasjon vil særprosedyren etablert i havenergilova § 2-2 fjerde ledd som fritar fra «reglane [om] opning av areal», legge større press på den etterfølgende prosjektspesifikke konsekvensutredningen og muligheten for offentlig deltakelse.⁴⁷⁵ For å sikre at konsesjonsordningens formål blir tilstrekkelig ivaretatt, er det derfor nødvendig at myndighetene inntar en aktiv rolle.

6.2 Hvordan kan konsesjonssystemet eller tildelingspraksisen endres slik at havenergilovas formål blir bedre ivaretatt?

Et nærliggende tiltak er å behandle alle havvindturbiner som leverer kraft til olje- og gassinstallasjoner etter havenergilovas alminnelige konsesjonsprosess. Dette alternativet har blitt stadig mer relevant, spesielt med tanke på at 18 av de 20 nye identifiserte utredningsområdene til NVE i april 2023 ligger helt eller delvis innenfor modne petroleumsområder.⁴⁷⁶ Den geografiske nærheten til petroleumsanleggene oppfyller dermed den faktiske forutsetningen om nærhet til innretningene

⁴⁷⁵ Havenergilova § 2-3 fjerde ledd og havenergilovforskrifta §§ 2 d andre ledd og 4.

⁴⁷⁶ NVE (2023).

som havvindanlegget skal forsyne med elektrisitet.⁴⁷⁷ Likevel har det vist seg at den alminnelige konsesjonsprosessen kan være tidkrevende, noe som kan gjøre dette alternativet mindre attraktivt for havvindnæringen, og myndighetene.

En mulig løsning er å gjøre den alminnelige konsesjonsprosessen mer effektiv. Det er flere aktuelle tiltak, blant annet kan myndighetene foreta flere åpningsprosedyrer samtidig, samle ulike trinn i konsesjonsprosessen eller forenkle tildelingsprosedyrene for bunnfaste havvindturbiner.⁴⁷⁸ Andre tiltak er å styrke saksbehandlingskapasiteten i forvaltningen, noe som vil tillate kortere saksbehandlingsfrister. Alternativt kan lovgiver åpne opp for inngåelse av kontrakter eller påbegynne byggearbeidet før endelig detaljplan er godkjent.⁴⁷⁹ Den nærmere prosessen beror dermed på en avveining mellom behovet for en effektiv tildelingsprosess og samtidig ivaretagelse av de hensyn som havenergilovas formål i § 1-1 legger til grunn.⁴⁸⁰ , uavhengig av om de tildeles konsesjon etter havenergilova eller petroleumsloven, har en særstilling mellom disse to konsesjonssystemene. Det er derfor viktig å betrakte systemene rundt havvindanleggene som en helhet, for å sikre ivaretagelse av formålene til havenergilova i § 1-1. Per dags dato opererer konsesjonslovene separat fra hverandre, og fremtidig utvikling innen petroleumshavvind vil kreve en økt grad av samordning av regelverkene. En slik samordning mellom petroleumsloven og havenergilova kan dermed styrke utviklingen av petroleumshavvind som et viktig klimatiltak for å redusere utslippene fra petroleumsvirksomheten, og samtidig bidra til å gjøre Norge til en ledende havvindnasjon.

⁴⁷⁷ Se mer om forutsetningene for petroleumshavvind i kapittel 2.3

⁴⁷⁸ Se Schütz om dette i Ocean (2022).

⁴⁷⁹ En godkjent detaljplan er en nødvendig forutsetning for å kunne påbegynne byggingen av et havvindanlegg, jf. havenergilova § 3-1 andre ledd.

⁴⁸⁰ Slike løsninger er benyttet i petroleumsloven § 4-2 femte ledd om kontraktsrettslige forpliktelser for PUD, samt i lov 23. oktober 1959 nr. 3 om overføring av fast eiendom (overføringslova) § 25 om forhåndstiltredelse for vindkraft på land.

Kilderegister

Lover

- 1814
Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- 1959
Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom (oreigningslova).
- 1963
Lov 21. juni 1963 nr. 12 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster [versjon fra 21. juni 1963].
- 1967
Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1975
Lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv. (petroleumsskatteloven).
- 1976
Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske sone-loven).
- 1980
Lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant (panteloven).
- 1985
Lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet – (opphevet).
- 1985
Lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven).
- 1990
Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).
- 1992
Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- 1994
Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven).
- 1996
Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).
- 1999
Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven).
- 2000
Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
- 2003
Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven).
- 2003
Lov 27. juni 2003 nr. 68 om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.
- 2005
Lov 17. juni 2005 om akvakultur (akvakulturloven).
- 2008
Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- 2009
Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

- 2009
Lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven).
- 2010
Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
- 2016
Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven).
- 2017
Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).
- 2019
Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).
- 2021
Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel.

Forskrifter

- 1996
Forskrift 21. april 1996 nr. 4296 Stortingets forretningsorden – (opphevet).
- 1997
Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften).
- 2010
Forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften).
- 2014
Forskrift 20. juni 2014 Overføring av myndighet til Samferdselsdepartementet etter § 5-2 i lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) [delegeringsforskrift].
- 2016
Forskrift 15. september 2016 nr. 1066 om merking av og etablering av sikkerhetssoner tilknyttet innretning for fornybar energiproduksjon (forskrift om merking av innretning for fornybar energiproduksjon).
- 2017
Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).
- 2020
Forskrift 28. februar 2020 nr. 198 Delegering av Kongens myndighet etter havenergilova til Olje- og energidepartementet [delegeringsforskrift].
- 2020
Forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergilova (havenergilovforskrifta).

Forarbeider og stortingsdokumenter

NOU

- NOU 1979: 43
Petroleumslav med forskrifter.
- NOU 1986: 6
Erstatning til fiskere for ulemper ved petroleumsvirksomheten.
- NOU 1993: 25
Avslutning av petroleumspanning – fremtidig disponering av innretninger.
- NOU 2000: 18
Skattlegging av petroleumsvirksomhet.

- NOU 2019: 5
Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).
- NOU 2023: 3
Mer av alt – raskere. Energikommisjonens rapport.

Proposisjoner (tidl. odelstingsproposisjoner)

- Ot.prp. nr. 26 (1974–1975)
Om lov om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v.
- Ot.prp. nr. 72 (1982–1983)
Lov om petroleumsvirksomhet.
- Ot.prp. nr. 47 (1984–1985)
Om lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven).
- Ot.prp. nr. 43 (1995–1996)
Om lov om petroleumsvirksomhet.
- Ot.prp. nr. 48 (2000–2001)
Om lov om endring i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement).
- Ot.prp. nr. 46 (2002–2003)
Om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.
- Ot.prp.nr. 61 (2004–2005)
Om lov om akvakultur (akvakulturloven).
- Ot.prp nr. 99 (2005–2006)
Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann.
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)
Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- Ot.prp. nr. 62 (2008–2009)
Om lov om endringer i energiloven.
- Ot.prp. nr. 70 (2008–2009)
Om lov om tjenestevirksomhet (tjenesteloven).
- Ot.prp. nr. 107 (2008–2009)
Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
- Prop. 8 L (2009–2010)
Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
- Prop. 30 L (2010–2011)
Endringer i dekningsloven (rettsvern for avtaler om inntredelsesrett i langsiktige kraftavtaler).
- Prop. 102 L (2010–2011)
Endringer i petroleumsloven.
- Prop. 85 S (2011–2012)
Utbygging og drift av Martin Linge-feltet.
- Prop. 1 S (2017–2018)
For budsjettåret 2018 under Olje- og energidepartementet Utgiftskapitler: 1800–1840, 2440 og 2490 Inntektskapitler: 4800–4825, 5440, 5490, 5582, 5680 og 5685.
- Prop. 1 S (2018–2019)
For budsjettåret 2019 under Olje- og energidepartementet Utgiftskapitler: 1800–1840, 2440 og 2490 Inntektskapitler: 4800–4820, 5440, 5490, 5582, 5680 og 5685.
- Prop. 50 S (2020–2021)
Endringer i statsbudsjettet 2020 under Olje- og energidepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022)

*For budsjettåret 2022 under Olje- og energidepartementet Utgiftskapitler: 1800–1840
Inntektskapitler: 4800–4820, 5582 og 5680.*

- Prop. 88 LS (2021–2022)
Omlegging av særskatten for petroleumsvirksomhet til en kontantstrømskatt (endringer i petroleumsskatteloven mv.).
- Prop. 143 L (2021–2022)
Endringer i havenergilova (utlysing og tildeling av areal).
- Prop. 1 S (2022–2023)
For budsjettåret 2023 under Olje- og energidepartementet Utgiftskapitler: 1800, 1810, 1820 og 1850 Inntektskapitler: 4800, 4810, 4820, 5582 og 5680.

Innstilling til Stortinget (tidl. innstillinger til Odelstinget)

- Innst. 81 L (2022–2023)
Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om Endringer i havenergilova (utlysing og tildeling av areal).
- Innst. 496 S (2022–2023)
Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Fullmakt til å inngå ein tosidig differansekontrakt for støtte til fornybar energiproduksjon til havs frå første fase av Sørlege Nordsjø II (Midlertidig).

Debatter i Stortinget - Forhandl. i instans nr. (sesjon)

- Stortingstidende nr. 164 (1995–1996)
Forhandlinger i Stortinget nr. 164 (1995–1996) Sak nr. 2. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOx).

Stortingsdokumenter

- St.prp. nr. 40 (1993–1994)
Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 7/94 av 21. mars 1994 om endring av protokoll 47 og enkelte vedlegg til EØS-avtalen.

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 26 (1993–1994)
Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.
- St.meld. nr. 39 (1999–2000)
Olje- og gassvirksomheten.
- St.prp. nr. 36 (2000–2001)
Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE.
- St.meld. nr. 32 (2001–2002)
Om situasjonen i den norske mobilmarknaden.
- St.meld. nr. 38 (2001–2002)
Om olje- og gassvirksomheten.
- St.meld. nr. 34 (2006–2007)
Norsk klimapolitikk.
- Meld. St. 5 (2012–2013)
EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU.
- Meld. St. 20 (2019–2020)
Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene — Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak.

- Meld. St. 36 (2020–2021)
Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser.

Høringsnotater, -uttalelser og -svar

- Olje- og energidepartementet (2009)
Olje- og energidepartementet. *Om utkast til lov om fornybar energiproduksjon til havs mv.* [Høringsnotat], 2009. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer/horing-utkast-til-lov-om-fornybar-energi-produksjon-til-havs/horingsnotat.pdf hentet 1. juni 2023.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016)
Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. *Høring av forslag til forskrift om konsekvensutredninger.* [Høringsnotat], 2016. https://www.regjeringen.no/contentassets/7e08479d3c6f4cc089d791dacad24965/hoeringsnotat_forslag_forskrift_konsekvensutredninger.pdf hentet 1. juni 2023.
- Olje- og energidepartementet (2019).
Olje- og energidepartementet. *Forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs. Forslag til opning av område etter havenergilova.* [Høringsnotat], 2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/942d48e60aee4fe6b0d6e1f51d75d2c3/hoyringsnotat-havenergi---opning-og-forskrift-l1060255.pdf> hentet 5. mai 2023.
- Aker Solutions (2019)
Aker Solutions. «Høringssvar fra Aker Solutions AS Forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs og forslag til åpning av område etter havenergilova.» 31. oktober 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/Download/?vedleggId=c9909f9f-18fe-4c0e-a28f-8d10cb922270> hentet 5. mai 2023.
- NORWEA (2019)
Norsk Vindkraftforening. Høringssvar til forslag om åpning av område for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergilova. 31. oktober 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/Download/?vedleggId=8ea3cdd8-4fcf-4670-9b7f-fbee0bc8fa67> hentet 5. mai 2023.
- Universitetet i Bergen (2019)
Universitetet i Bergen/Bergen Offshore Wind Centre (BOW). Svar på høring av forslag om åpning av områder for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergilova fra Universitetet i Bergen/Bergen Offshore Wind Centre (BOW). https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/horings-svar_fra_bergen_offshore_wind_centre_bow_universitetet_i_bergen.pdf hentet 5. mai 2023.
- Olje- og energidepartementet (2021a)
Olje- og energidepartementet. *Forslag til endringer i havenergilova og havenergilovforskrifta.* [Høringsnotat], 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a7268e3397b4f4ea6eb4fa84897808e/hoyringsnotat-til-lov-og-forskriftsen-dringer-l1244323.pdf> hentet 1. juni 2023.

Høyesterettsavgjørelser

- Rt. 2004 s. 834
- Rt. 2005 s. 607
- Rt. 2008 s. 524
- Rt. 2009 s. 578
- Rt. 2011 s. 780
- Rt. 2012 s. 585
- HR-2020-2472-P

Forvaltningspraksis / Enkeltvedtak og tilknyttede dokumenter

Kongelig resolusjon

- Kgl.res. 17. desember 2004 nr. 1715
Delegering av myndighet til Olje- og energidepartementet etter lov om petroleumsvirksomhet § 11-1 annet ledd.
- Kgl.res. 12. juni 2020a
Opning av områda Utsira Nord og Sørlige Nordsjø II for konsesjonshandsaming av søknader om fornybar energiproduksjon etter havenergilova.
- Kgl.res. 12. juni 2020b
Kgl. res Fastsetjing av forskrift til havenergilova.
- Kgl.res. 11. februar 2022
Oppnevning av en energikommisjon.

Styringsverktøy

- Olje- og energidepartementet (2021b)
Olje- og energidepartementet. *Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs*, 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a7268e3397b4f4ea6eb4fa84897808e/veileder-for-arealtildeling-konsesjonsprosess-og-soknader-for-vindkraft-til-havs-l1244319.pdf> hentet 6. juni 2023.
- PUD/PAD-veilederen (2022)
Olje- og energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Veiledning til plan for utbygging og drift av en petroleumsføremst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD)*, 12. september 2022. <https://www.npd.no/globalassets/1-npd/regelverk/veiledninger/pud-og-pad-n.pdf> hentet 23. mai 2023.

Tolkningsuttalelser

- Finansdepartementet (2013)
Finansdepartementet. *§ 3 b og § 5: Skattemessig behandling av kraftproduksjonsanlegg plassert på sokkelen*. [Svar til Oljeskattekontoret], 28. mai 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/skattemessig-behandling-av-kraftproduksj/id728091/> hentet 24. mai 2023.

Konsesjonsdokumenter mv.

- ConocoPhillips (2023)

- Brev fra ConocoPhillips til Olje- og energidepartementet. «Sørlige Nordsjø II vindkraftutbygging.» Vedlagt utlysningsskjemaene for første fase av Sørlige Nordsjø II. 14. februar 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4d260de2c242beb661494550b8d7a3/brev-til-olje-og-energidepartementet-fra-conocophillips-14.-februar-2023.pdf> hentet 23. mai 2023.
- NVE (2008)
NVE. *Anleggskonsesjon – Havsul I*. 24. juni 2008. <https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200704080/121203> hentet 23. mai 2023.
 - NVE (2010)
NVE. «Havvind, Forslag til utredningsområder.» Oslo, oktober 2010. <https://publikasjoner.nve.no/diverse/2010/havvind2010.pdf> hentet 23. mai 2023.
 - NVE (2012a)
NVE. «Havvind. Strategisk konsekvensutredning.» Desember 2012. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_47.pdf hentet 5. mai.
 - NVE (2019a)
NVE. *Anleggskonsesjon - Hywind vindkraftverk*. 2. januar 2019. <https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200800815/2619086> hentet 23. mai 2023.
 - NVE (2023)
NVE. «Nye områder for havvind.» <https://veiledere.nve.no/havvind/identifisering-av-utredningsomrader-for-havvind/nye-omrader-for-havvind/> hentet 6. juni 2023.
 - Olje- og energidepartementet (8. april 2020).
Olje- og energidepartementet. *Hywind Tampen - godkjenning av endret plan for utbygging og drift av Snorre – med 1 vedlegg*, 8. april 2020. Dokumentnr. 9/1750-19. [Tilsendt etter innsynsforespørsel.]
 - Olje- og energidepartementet (9. februar 2022)
Olje- og energidepartementet. *Oppdrag om identifisering av nye områder for fornybar energiproduksjon til havs. brev fra olje- og energidepartementet*. 9. februar 2012. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5432cf52418848a4b9df55c8b062a657/oppdrag-om-identifisering-av-nye-omrader-for-fornybar-energi-produksjon-og-konsekvensutgreiing-1305332.pdf> hentet 6. juni 2023.
 - Olje- og energidepartementet (2023a)
Olje- og energidepartementet. «Utlysning av konkurranse om et prosjektområde i Sørlige Nordsjø II til fornybar energiproduksjon til havs - Vedlegg 4 Beskrivelse av prekvalifiseringskriterier for første fase av Sørlige Nordsjø II». 16. mai 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4d260de2c242beb661494550b8d7a3/vedlegg-4-beskrivelse-av-prekvalifiseringskriterier-for-forste-fase-av-sorlige-nordsjo-ii.pdf> hentet 23. mai 2023.
 - Olje- og energidepartementet (2023b)
Olje- og energidepartementet. «Utlysning av konkurranse om prosjektområder i Utsira Nord til fornybar energiproduksjon til havs.» 29. mars 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/94b9f178d05849a1a5852ce129693f27/utlysningsskjema-utsira-nord.pdf> hentet 2. juni 2023.
 - Utsira Nord (vedlegg 3)
Vedlegg 3 - Prosjektområdet, nettforhold og regulatoriske forhold for Utsira Nord vedlegg-3-prosjektomrader-nettforhold-og-regulatoriske-forhold-for-utsira-nord.pdf (regjeringen.no)

Avtaler og standarder

- Samarbeidsavtalen (med statlig deltakelse)
Olje- og energidepartementet. Avtale for petroleumsvirksomhet med vedlegg - med statlig deltakerandel. https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/oed/lover_regler/reglement/konsesjonsverk/id748_087/ hentet 5. juni 2023.
- Samarbeidsavtalen (uten statlig deltakelse)
Olje- og energidepartementet. Avtale for petroleumsvirksomhet med vedlegg - uten statlig andel. https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/oed/lover_regler/reglement/konsesjonsverk/id748_087/ hentet 5. juni 2023.
- Standard utvinningstillatelse (nummererte)
Olje- og energidepartementet. Standard for utvinningstillatelse som tildeles ved nummererte konsesjonsrunder (umodne områder). https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/oed/lover_regler/reglement/konsesjonsverk/id748_087/ hentet 5. juni 2023.
- Standard utvinningstillatelse (TFO 2019)
Olje- og energidepartementet. Standard for utvinningstillatelse som tildeles ved tildelinger i forhåndsdefinerte områder (modne områder). https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/oed/lover_regler/reglement/konsesjonsverk/id748_087/ hentet 5. juni 2023.

Litteratur

- Alvik (2020)
Alvik, Ivar og Henrik Bjørnebye. «Om konsesjoner og konsesjonsrett.» *Jussens venner* vol. 55, nr. 2 (2020) s. 85–104.
- Alvik (2023) *Stjernenote
Alvik, Ivar. «Karnov lovkommentar til petroleumsløven». *I Lovdata Pro* (2023) hentet 23. mai 2023.
- Alvik (2023) § 1-6 note 4
Alvik, Ivar. «Karnov lovkommentar til petroleumsløven». *I Lovdata Pro* (2023) hentet 23. mai 2023.
- Alvik (2023) § 3-1 nr. 2
Alvik, Ivar. «Karnov lovkommentar til petroleumsløven». *I Lovdata Pro* (2023) hentet 23. mai 2023.
- Alvik (2023) § 3-6 nr. 1
Alvik, Ivar. «Karnov lovkommentar til petroleumsløven». *I Lovdata Pro* (2023) hentet 23. mai 2023.
- Alvik (2023) § 3-12 nr. 2
Alvik, Ivar. «Karnov lovkommentar til petroleumsløven». *I Lovdata Pro* (2023) hentet 23. mai 2023.
- Arnesen (1987)
Arnesen, Finn. «Samarbeid om petroleumsvirksomhet. En kommentar til den nye samarbeidsavtalen.» Oslo: Sjørettsfondet, 1987 (Marlus nr. 145).
- Arnesen (2014)
Arnesen, Finn. «Konsesjoner og tillatelser – EØS-rett og konsekvenser.» I Nordisk institutt for sjørett 50-års jubileum. Oslo: Sjørettsfondet, 2014, s. 99–125 (Marlus nr. 427).
- Arnesen (2018)
Arnesen, Finn. «Article 126 Territorial application of the EEA greement.» I Agreement on the European economic area: a commentary. Finn Arnesen, Halvard Haukeland Fredriksen, Hans Petter Graver, Ola Mestad, Christoph Vedder red., Universitetsforlaget: Oslo, 2018, s. 945–953.

- Backer (2022)
Backer, Inge Lorange. *Loven - hvordan blir den til?* 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Bergo (2022)
Bergo, Knut. *Rett praksis. Lærebok i norsk juridisk metode*. Bergen: Fagbokforlaget, 2022.
- Berntzen (2019)
Berntzen, Håvard. «Rødt trafikkllys og nedjustering av akvakulturtilatelser: En analyse av hjemmelsgrunnlaget for nedjustering av akvakulturtilatelser i medhold av trafikklssystemet samt utvalgte erstatningsrettslige spørsmål ved nedjusteringsvedtak». Oslo: Sjørettsfondet, 2019 (Marius nr. 518).
- Boe (2012)
Boe, Magnus Erik. *Grunnleggende juridisk metode - en introduksjon til rett og rettstenkning*. 3.utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2012.
- Bruun (1980)
Bruun, Hilde Foyn. «Forarbeider til forskrifter. Noen rettskildeteoretiske og forvaltningsrettslige aspekter.» *Institutt for offentlig retts stensilserie* nr. 34 (1980).
- Brygfjeld (2009)
Brygfjeld, Mari Kjellevoid. «Prekvalifisering av nye aktører på norsk sokkel – en forvaltningsrettslig analyse.» Oslo: Sjørettsfondet, 2009 (Marius nr. 370).
- Bull (1981)
Bull, Hans Jacob mfl. *Innføring i petroleumsrett*. Oslo: Sjørettsfondet, 1981.
- Bustnesli (2021)
Yngve Bustnesli; Olav Boye Sivertsen; Hans Petter Nordby; Tore Ulleberg (red.). *Oil and gas activities in Norway; Regulatory and contractual framework*. Oslo: Gyldendal, 2021.
- Dæhlin (1985)
Dæhlin, Knut. «Mål og midler i konsesjonspolitikken.» Oslo: Sjørettsfondet, 1984 (Marius nr. 109.)
- Eckhoff (1983)
Eckhoff, Torstein. *Statens styringsmuligheter - særlig i miljø og ressurspørsmål*. Oslo: Tano Aschehoug, 1983.
- Eckhoff (2018)
Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*. 11. utg. ved Eivind Smith, Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Eckhoff (2022)
Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*. 12. utg. ved Eivind Smith, Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Ellenes (2001)
Ellenes, Sverre. «Samarbeidsavtalens rekkevidde mellom deltagerne i rettighetshavergruppen.» Oslo: Sjørettsfondet, 2001 (Marius nr. 280).
- Ellenes (2023)
Ellenes, Siren, og Andreas Helle. "- Snart går startskuddet for havvind – men vi mangler panteregler." 21. mars 2023. <https://www.europower.no/debatt/-snart-gar-startskuddet-for-havvind-men-vi-mangler-panteregler/2-1-1-422-526> hentet 7. juni 2023.
- Evenshaug (1999)
Evenshaug, Geir. «Avslutningsfasen i petroleumsvirksomheten. Folkerettslige, forvaltningsrettslige og erstatningsrettslige problemstillinger ved fjerning og etterlatelse av innretninger på norsk sokkel.» Oslo: Sjørettsfondet, 1999 (Marius nr. 245).
- Finne (2022)

- Finne, Eirik. «Havvindproduksjon som "tilbehør" til petroleumsinstallasjoner.» Bergen: Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen, 2022. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/11250/3014949> hentet 25. mai 2023.
- Fredriksen (2022)
Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjerdmund Mathisen. *EØS-rett*. 4. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2022.
 - Fredriksen (2023)
Fredriksen, Halvard Haukeland og Knut Einar Skodvin. «Gjelder EØS-avtalen på kontinentalsokkelen?» I *Fakultetsbyggjar, vestlending og verdsborgar: festskrift til Ernst Nordtveit 70 år*. Konow, Berte-Elen (red.), Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2023, s. 489–510.
 - Graver (2004)
Graver, Hans Petter. «Konsesjoner og konkurranse – om krav fra fellesskapsretten til prosedyrer ved tildeling av offentlige tillatelser.» *Lov og rett* årg. 43, nr. 4-5 (2004) s. 224–244.
 - Graver (2019)
Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 5. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
 - Hammer (2009)
Hammer, Ulf mfl. *Petroleumsloven. Lovkommentar*. Oslo: Universitetsforlaget, 2009.
 - Hermansen (2014)
Hermansen, Ola. «Ren energi i urent farvann - regulering av fornybar energi til havs etter havenergilova.» Bergen: Det juridiske fakultet, Universitet i Bergen, 2014.
 - Herrera (2020)
Herrera, Anchustegui, Ignacio. "Is Hywind Tampen's State Aid Approval a Kickstart for the Norwegian Offshore Wind Industry?", *European State Aid Law Quarterly*, Volume 19 (2020), Issue 2, p. 225–231.
 - Hjetland (2014)
Hjetland, Andreas og Møinichen, Henrik. «Elektrifisering av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel: En konsesjonsrettslig analyse.» Oslo: Sjørettsfondet, 2014 (MarIus nr. 428).
 - Høstmælingen (2006)
Høstmælingen, Ingrid. «Etablering av petroleumsvirksomhet i nye områder på norsk kontinentalsokkel.» Oslo: Sjørettsfondet, 2006 (MarIus nr. 339).
 - Kaasen (1984)a
Kaasen, Knut. «Statsdeltagelsesavtalen i norsk petroleumsvirksomhet: Kontraksrettslig form, konsesjonsrettslig innhold - eller omvendt?» *Tidsskrift for rettsvitenskap*. 1984, s. 372–411. (Lest fra lovdata.no).
 - Kaasen (1984)b
Kaasen, Knut. *Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomhet. En rettslig studie av regelverkene om sikkerhet på norsk kontinentalsokkel*. Oslo: Sjørettsfondet, 1984.
 - Kantanen (2003)
Kantanen, Eeva. «Petoro – partner og verdiforvalter. En rettslig analyse av den nye forvalterordningen for SDØE.» Oslo: Sjørettsfondet, 2003 (MarIus nr. 404).
 - Lervåg (2008)
Lervig, Jon Vegard. «Miljærettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsvirksomhet. Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenninga av PUD og forureiningskonsesjone.» Oslo: Sjørettsfondet, 2008 (MarIus nr. 363).
 - Lie (2019)

- Lie, Øyvind Zambrano. «Havsul får utnytte oljeskatte=regimet.» 20. august 2019. <https://energiteknikk.net/2019/08/havsul-far-utnytte-oljeskatte-regimet/> hentet 5. mai 2023.
- Martiniussen (2019).
Martiniussen, Erik. «Oljeskatt» kan gjøre Hywind Tampen lønnsom.» 5. Mars 2019. <https://www.tu.no/artikler/hywind-tampen-kan-bli-lonnsom-for-equinor-soker-likevel-milliardstotte-av-statenbr/458885> hentet 4. mai 2023.
 - Mauren (2021)
Mauren, Karina. «Havenergilova.» I *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*. Hans Christian Bugge, Oslo: Universitetsforlaget, 2021, s. 618–632.
 - Mauren (2022)
Mauren, Karina. «Sameksistens til sjøs: Ivaretagelse av miljø- og arealinteresser gjennom reglene for strategisk planlegging av havvind.» Oslo: Sjørettsfondet, 2022 (MarIus nr. nr. 563).
 - Mestad (1985)
Mestad, Ola. «Statoil og statleg styring og kontroll.» Oslo: Sjørettsfondet, 1985 (MarIus nr. 105).
 - Mestad (1986)
Mestad, Ola. «Bruk og endring av konsesjonsvilkår.» Oslo: Sjørettsfondet, 1986. (MarIus nr. 121).
 - Mestad (2007)
Mestad, Ola. «Statleg eigarskap i petroleumsvirksemda i eit styringsperspektiv.» I MarIus nr. 350, Oslo: Sjørettsfondet, 2007, s. 13–33.
 - Moen (2021)
Moen, Olav Haugen. *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*. Oslo: Gyldendal akademisk.
 - Nordtveit (2018) note 42.
Nordtveit, Ernst. «Kommentar til Lov om petroleumsvirksomhet.» I Norsk Lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2018) hentet 18. mai 2023.
 - Ocean (2022)
Ocean24. «Professor: Slik kan konsesjonsprosessen for havvind effektiviseres.» 4. november 2022. <https://www.ocean24.no/2022/10/31/slik-kan-konsesjonsprosessen-for-havvind-effektiviseres/> hentet 1. juni 2023.
 - Olje- og energidepartementet (2012)
Olje- og energidepartementet. *Fakta: Energi- og vassressurser i Norge 2013*. November 2012. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/faktaheftet/fakta_energi_og_vannressurs.pdf
 - Selvig (1981)
Selvig, Erling. «Konsesjonssystemet i petroleumsvirksomheten.» Tidsskrift for rettsvitenskap, 1981/1, årgang 152, s. 25–50. (Sitert fra juridika.no).
 - Selvig (1988)
Selvig, Erling. *Petroleumsrett til studiebruk*. Oslo: Nordisk institutt for sjørett, 1988.
 - Selvig (1995)
Selvig, Erling. «Tre studier i petroleumsrett» Nordisk insitutt for sjørett, 1995. Del III om oppryddig i konsesjonsverket.
 - Skoghøy (2021)
Skoghøy, Jens Edvin A. *Panterett*. 5. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
 - Skoghøy (2023)
Skoghøy, Jens Edvin A. *Rett og rettanvendelse*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2023.
 - Skuggedal (2022)

- Skuggedal, Ida Louise. «Åpning av område etter havenergilova § 2-2 En studie av miljøhensynets betydning ved prosessen med åpning av område.» Tromsø: Juridisk fakultet, Universitetet i Tromsø, 2022. [https://munin.uit.no/bitstream/handle/10 037/26 814/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://munin.uit.no/bitstream/handle/10%2037/26%20814/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y) hentet 25. mai 2023.
- Stangeland (2022)
Stangeland, Ingrid Synnøve. «Pantsettelsesadgangen for konsesjoner etter havenergilova § 3-1 (1).» Bergen: Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen, 2022: [https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/11 250/3 014 870](https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/11%2050/3%2014%20870) hentet 25. mai 2023.
 - Syversen (1991)
Syversen, Jan. *Skatt på petroleumsutvinning*. Oslo: Sjørettsfondet, 1991.
 - Trosdahl (2019)
Trosdahl, Kari Anne Haugli. EØS-avtalens geografiske virkeområde Norsk Økonomisk sone og kontinentalsokkel» I Marlus nr. 511, Oslo: Sjørettsfondet, 2019m s. 9–129.
 - Tsang (2008)
Tsang, Vincent. «Forvaltningen gav og forvaltningen tok. Om tilbakekall av offentlige tillatelser etter forvaltningsrettens ulovfestede omgjøringsregel.» Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett, 2008 (Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 2).
 - Tveit (2014)
Tveit, Eirik. «Praktiske kommentarer til standard samarbeidsavtale.» Oslo: Sjørettsfondet, 2014 (Marlus nr. 438).
 - Woldseth (1981) Woldseth, Kjell. «Norsk petroleumbeskatning.» Tidsskrift for Rettsvitenskap, 1981/4, årgang 152, s. 647–705 [Lest på juridika.no].

Rapporter, nettkilder og annet

- ConocoPhillips (2022)
ConocoPhillips Skandinavia AS. *Endret Plan for utbygging og drift av Ekofisk Sør: Ekofisk Vind. Forslag til program for konsekvensutredning*. Juli 2022. <https://static.conocophillips.com/files/resources/endret-plan-for-utbygging-og-drift-av-ekofisk-sor.pdf> hentet 6. mai 2023.
- Equinor (u.å.)
Equinor. «Hywind Tampen». (u.å.). <https://www.equinor.com/no/energi/hywind-tampen> hentet 23. mai 2023.
- Equinor (2019)
Equinor. «Hywind Tampen. PUD del II – Konsekvensutredning.» 18. mars 2019. <https://www.equinor.com/content/dam/statoil/documents/impact-assessment/hywind-tampen/equinor-hywind-tampen-pud-del-II-konsekvensutredning-mars-2019.pdf> hentet 23. mai 2023.
- Equinor (2022)
Equinor. «Equinor og partnere utreder 1 GW havvindpark utenfor Bergen». (17. juni 2022) [https://www.equinor.com/no/nyheter/20 220 617-utreder-1gw-havvindpark-utenfor-bergen](https://www.equinor.com/no/nyheter/20%20220%20617-utreder-1gw-havvindpark-utenfor-bergen) hentet 23. mai 2023.
- ESA (2004)
EFTA Surveillance Authority. «Reasoned opinion delivered in accordance with Article 31 of the Agreement between the EFT A States on the establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice regarding Norway's breach of Article 28 of the EEA Agreement and of Articles 1 and 4 of the Act referred to at point 2 of Annex V to the EEA Agreement (Council Regulation (EEC) No 1612/68 of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the

- Community), as amended.» 2. april 2004. https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/3537-256_967.pdf hentet 23. mai 2023.
- GoliatVind (2023)
Nilsen, Jannicke. «Vil forsyne Goliat og Hammerfest med 300 GWh fra flytende havvind i 2026.» (26. april 2023) https://www.europower.no/havvind/vil-forsyne-goliat-og-hammerfest-med-300-gwh-fra-flytende-havvind-i-2026/2-1-1_441_106 hentet 2. juni 2023.
 - Greenstat (2021)
Greenstat, Vestland fylkeskommune, Æge Energy, Høgskulen på Vestlandet, og Universitetet i Bergen ved Bergen Offshore Wind Centre (BOW). «Optimal utnyttelse av energi fra havvind i Sørlige Nordsjø II Offshore H2-produksjon og kabel til land.» Bergen, 23. april 2023. https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/optimal_utnyttelse_av_energi_fra_havvind_i_sorlige_nordsjo_ii-compressed.pdf hentet 23. mai 2023.
 - Havforskningsinstituttet (2011)
Havforskningsinstituttet ved Dalen, J., Hjelset, E., Nilssen, K.T., Steen, H. og Søvik, G. 2011. *Utredningsområder for havvindkraft: effekter på marine organismer og ressurser. Rapport til Norges vassdrags- og energidirektorat.* Bergen, juli 2011.
 - Havforskningsinstituttet (2020)
Havforskningsinstituttet. *Potensielle effekter av havvinnanlegg på havmiljøet.* Bergen: 11. november 2020. <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2020-42> hentet 6. juni 2023.
 - Hurdalsplattformen (2021)
Hurdalsplattformen. *For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021–2025.* https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339_501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf hentet 23. mai 2023.
 - Miljødirektoratet (2022)
Miljødirektoratet. «Størst utslipp fra energiproduksjon.» <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-olje--og-gassutvinning/> hentet 23. mai 2023.
 - NINA (2011)
Norsk institutt for naturforskning ved Signe Christensen-Dalsgaard, Svein-Håkon Lorentsen, Frank Hanssen og Geir Helge Systad. *Offshore vindenergianlegg og sjøfugl. Oppdatert screening av potensielle konfliktområder på nasjonal skala.* Trondheim: desember 2011. <https://www.nina.no/archive/nina/pppbasepdf/rapport/2011/616.pdf> hentet 6. juni 2023.
 - Norsk petroleum (u.å.)
Norsk petroleum. Selskap med utvinningstillatelse i Norge. (u.å) <https://www.norskpetroleum.no/fakta/selskap-utvinningstillatelse/> hentet 23. mai 2023.
 - Norsk petroleum (2023)
Norsk petroleum. «Petroleumsloven og konsesjonssystemet.» (11. mai 2023) <https://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/> hentet 1. juni 2023.
 - NVE (2012b)
NVE ved Erlend B. Borgli, Anne Rogstad. *Lover og internasjonale konvensjoner – fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs. Rapport 55.* Oslo: desember 2012. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_55.pdf hentet 23. mai 2023.
 - NVE (2019b)

- NVE. «Dybde og kompliserte bunnforhold gjør havvind i Norge dyrere enn i Europa.» NVE Fakta nr. 15, 2019. https://publikasjoner.nve.no/faktaark/2019/faktaark2019_15.pdf hentet 23. mai 2023.
- NVE (2022)
NVE. «Pilot- og demonstrasjonsprosjekter.» (28. oktober 2022) <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/bransje/bransjeoppgaver/pilot-og-demonstrasjonsprosjekter/> hentet 1. juni 2023.
 - NVE (2023)
NVE. «Lovverk.» 26. april 2023. <https://veiledere.nve.no/havvind/identifisering-av-utredningsomrader-for-havvind/teknologi-kraftsystem-og-lovverk/lovverk/> hentet 10. juni 2023.
 - Oljedirektoratet (2020)
Oljedirektoratet. *Kraft fra land til norsk sokkel*. Stavanger: 30. juni 2020. <https://www.npd.no/globalassets/1-mpd/publikasjoner/rapporter/2020/kraft-fra-land-til-norsk-sokkel/kraft-fra-land-til-norsk-sokkel-rapport-2020.pdf> hentet 23. mai 2023.
 - Olje- og energidepartementet (2011)
Olje- og energidepartementet. «Ordnings med tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) Utrykt vedlegg til Meld. St. 28 (2010–2011), En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten.» 24 juni 2011. https://www.regjeringen.no/contentassets/19da7cee551741b28edae71cc9aae287/stm201020110028000nb_pdfs.pdf hentet 23. mai 2023.
 - Petroleumstilsynet (2019)
Petroleumstilsynet. «Prekvalifisering». 3. april 2019. <https://www.ptil.no/trepartssamarbeid/ansvarsfordeling/prekvalifisering/> hentet 23. mai 2023.
 - Petroleumstilsynet (2021)
Petroleumstilsynet ved Hilda Kjeldstad, Torleif Husebø, Lene Roska Aalén og Sigve Knudsen. *Utredning av regelverksmodell for sikkerhet og arbeidsmiljø ved fornybar energiproduksjon til havs*. Stavanger: 2. mai 2021. <https://www.ptil.no/contentassets/2b567bbbe7314df99a7a72394909f351/fornybarutredning-2.pdf> hentet 23. mai 2023.
 - Regjeringen (2014)
Regjeringen. «Kontinentalsokkelens utstrekning.» (12. desember 2014) <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/kontinentalsokkelens-utstrekning/id449044/> hentet 23. mai 2023.
 - Regjeringen (2022a)
Regjeringen. «Nytt norsk klimamål på minst 55 prosent». (3. november 2022) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-norsk-klimamal-pa-minst-55-prosent/id2944876/> hentet 23. mai 2023.
 - Regjeringen (2022b)
Regjeringen. «Havvind.» (23. juni 2022) <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/gront-industriloft/havvind/id2920295/> hentet 23. mai 2023.
 - Siragrunnen (2012)
Siragrunnen AS. «Konsesjonssøknad og konsekvensutredning.» Oslo, november. 2012. <https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200708652/634528> hentet 23. mai 2023.
 - Sjøfartsdirektoratet (2020)
Sjøfartsdirektoratet. «Spennende registrering i NOR.» (14. mai 2020) <https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/spennende-registrering-i-nor/> hentet 25. april 2023.
 - Statistisk sentralbyrå (2022)
Statistisk sentralbyrå. «Utslipp til luft.» (3. november 2022) <http://www.ssb.no/emner/01/04/10/klimagassn/> hentet 23. mai 2023.

- Statnett (2022)
Statnett. Kortsiktig markedsanalyse (KMA) 2022-2027. Oslo: 9. november 2022. <https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/kma2022-2027.pdf> hentet den 1. juni 2023.
- THEMA (2023)
THEMA Consulting Group. *Elektrifisering av olje- og gasssektoren – har det global klimaeffekt?* Oslo: 6. januar 2023.
På oppdrag fra Offshore Norge. https://offshorenorge.no/contentassets/97cb69dec47d4ecbaff23c16af5ce50c/thema-rapport-2022-23_elektrifisering-av-olje--og-gasssektoren-_har-det-global-klimaeffekt---endelig.pdf hentet 25. april 2023.
- Wintershall dea (2022)
Wintershall dea. *Forslag til utredningsprogram for konsekvensutredning – Brage vindkraft*. Februar 2022. <https://wintershalldea.no/sites/default/files/media/files/2022-Brage-havvind-Forslag-til-utredningsprogram-for-konsekvensutredning.pdf> hentet 2. juni 2023.
- Personlig kommunikasjon i samtale og e-post med Torbjørn Mæland og Ragnar Sandvik, i Petoro 17. februar 2023.
- Personlig kommunikasjon i e-post med N.N. i Petroleumstilsynet 3. mai 2023.
- Personlig kommunikasjon i e-post med Avdeling for klima, industri og teknologi (KIT) 9. juni 2023.

Internasjonale rettskilder

Traktater

- EØS-avtalen. Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde med tilhørende protokoller, Oporto 2. mai 1992.
- Havrettskonvensjonen. United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10. desember 1982.
- OSPAR-konvensjonen. Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris 22. September 1992.
- TEU. Traktaten om den Europæiske Union. Konsolideret utgave 2016 (EUT 2016/C 202/01).

Direktiver

- Dir 1985/337/ECC. Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.
- Dir 1994/22/EF. Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospection, exploration and production of hydrocarbons.
- Dir 1997/11/EF. Rådskdirektiv 97/11/EF om endring av direktiv 85/337/EØF om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.
- Dir 2001/42 EØF. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.
- Dir 2006/123/EF. Rådskdirektiv av 12. desember 2006 om tjenester i det indre marked.
- Dir 2009/28/EF. Rådskdirektiv 2009/28/EF av 23. april 2009 om fremme av bruk av energi fra fornybare kilder.

- Dir 2011/92/EU. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.
- Dir 2014/52/EU. Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

Avgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen

- E-8/19. Scanteam AS vs The Norwegian Government.
- C-6/04. Commission vs United Kingdom (ECLI:EU:C:2005:626).
- C-347/10 . Salemink vs Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. (ECLI:EU:C:2012:17.)
- C-266/13 . L. Kik v Staatssecretaris van Financiën (ECLI:EU:C:2015:188.)

Annet

- OSPAR. *Decision 98/3 on the Disposal of Disused Offshore Installations*. 9. februar 1999. <https://www.ospar.org/documents?d=32703> hentet 12. juni 2023.
- International maritime organization. Guidelines and standards for the removal of offshore Installations and structures on the Continental shelf and in the exclusive economic Zone (resolution A.672 (16)). (19. oktober 1989). [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.672\(16\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.672(16).pdf) hentet 12. juni 2023.

Oversikt over illustrasjoner

- *Illustrasjon 1: De fire elektrifiseringsmodellene.*
Personlig kommunikasjon i samtale og e-post med Torbjørn Mæland og Ragnar Sandvik Petoro 17. februar 2023.
- *Illustrasjon 2: Den alminnelige konsesjonsprosessen for vindkraft til havs.*
Egen illustration.
- *Illustrasjon 3: Den alternative tildelingsprosedyren etablert med hjemmel i havenergilova §§ 2-2 fjerde ledd og 2-3 første ledd andre punktum.*
Egen illustration.
- *Illustrasjon 4: Oversikt over særprosedyren med hjemmel i havenergilova § 1-2 sjette ledd.*
Egen illustration.
- *Illustrasjon 5: Oversikt over prosedyrene for tildeling av konsesjoner til petroleumshavvind.*
Egen illustrasjon.