

Olje- og energidepartementet
Statsråd Tord Lien

KONGELIG RESOLUSJON
Ref nr:
Saksnr: 15/516
Dato: 18. desember 2015

Vedtak om fordeling av den petroleumsforekomsten som utgjør Johan Sverdrup-feltet – klage

1. Bakgrunn

Det følger av lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 4-7 første ledd at dersom en petroleumsforekomst strekker seg over flere blokker som ikke har samme rettighetshavere, skal det søkes oppnådd enighet om den mest rasjonelle samordning av petroleumsvirksomhet i tilknytning til petroleumsforekomsten og om fordeling av forekomsten (unitisering).

Formålet med samordningen er å legge til rette for at forekomsten blir utvunnet som en enhet (unit), for derved å sikre god ressursforvaltning og høyest mulig verdiskaping for rettighetshaverne og samfunnet. Ved fordeling av forekomsten mellom de aktuelle utvinningstillatelser bestemmes hvor stor del av ressursene i forekomsten som skal tilordnes den enkelte utvinningstillatelse. Når dette er gjort fremkommer den enkelte rettighetshavers andel i den samordnede forekomsten via hans deltakerandel(er) i de utvinningstillatelsene som skal samordnes.

Hvis det ikke innen rimelig tid oppnås enighet mellom rettighetshaverne om samordningen og fordelingen av forekomsten mellom utvinningstillatelsene kan Olje- og energidepartementet i medhold av petroleumsloven § 4-7 annet ledd bestemme hvordan slik samordnet petroleumsvirksomhet skal foregå, herunder foreta fordeling av forekomsten mellom utvinningstillatelsene og dermed også mellom de involverte rettighetshaverne.

Etter lang tids forhandlinger om fordeling av Sverdrup-forekomsten fremsatte Statoil Petroleum AS (Statoil) – som tilrettelegger av unitiseringsforhandlingene, den 11. februar 2015 et forslag til fordeling av forekomsten.

Forslaget ble akseptert av rettighetshaverne Statoil, Lundin Norway AS (Lundin), Petoro AS (Petoro), og Maersk Oil Norway AS (Maersk Oil). Disse selskapene undertegnet samme dag tilrettelegger Statoils forslag til unitiseringsavtale. Det norske oljeselskap ASA (Det norske) aksepterte ikke forslaget til fordeling og undertegnet heller ikke den fremlagte unitiseringsavtalen.

Det ble således ikke oppnådd enighet mellom rettighetshaverne om samordningen og fordelingen av forekomsten. På denne bakgrunn meddelte departementet

rettighetshaverne at departementet ville benytte sin kompetanse etter petroleumsloven § 4-7 annet ledd til å fordele forekomsten.

Departementet bestemte samtidig at den fordelingen av forekomsten mellom rettighetshaverne som fremgikk av unitiseringsavtalen som fire av fem rettighetshavere hadde akseptert, skulle gjelde inntil departementet hadde fordelt forekomsten i medhold av petroleumsloven § 4-7 annet ledd. Den midlertidige eierfordelingen for feltet (Sverdrup Unit) var: Statoil 40,0267 pst., Lundin 22,1200 pst., Petoro 17,8400 pst., Det norske 11,8933 pst. og Maersk Oil 8,1200 pst.

Departementets arbeid med å fordele forekomsten startet umiddelbart. Gjennom en omfattende prosess skaffet departementet seg mest mulig informasjon om Sverdrup-forekomsten, slik at departementet skulle ha et godt faktagrunnlag for forhold som kunne være relevante for fordelingsvedtaket. Som del av departementets arbeid ble Oljedirektoratet bedt om å foreta en gjennomgang av enkelte sentrale problemstillinger. Rammen for arbeidet var den lange og grundige prosessen som hadde pågått hos rettighetshaverne for å forstå Sverdrup-forekomsten siden før den ble påvist i 2010.

2. Departementets vedtak

Departementet fattet sitt vedtak om fordeling av Sverdrup-forekomsten den 1. juli 2015.

Vedtaket ble fattet med hjemmel i petroleumsloven § 4-7 annet ledd. Verken lovt tekst eller forarbeider inneholder konkrete retningslinjer med hensyn til hva departementet skal eller kan legge vekt på ved sin skjønnsutøvelse. Rammene for departementets skjønnsutøvelse var derfor de bærende hensyn bak petroleumsloven, særlig bestemmelsene i kapittel 4 mv, samt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

I vedtaket tok departementet ved sin skjønnsutøvelse utgangspunkt i tilstedeværende volumer i forekomsten og antatt fordeling av dem mellom de underliggende utvinningstillatelsene. Videre la departementet til grunn at også fysiske iboende egenskaper i undergrunnen er relevante for skjønnsutøvelsen i saken. Slike fysiske iboende egenskaper i undergrunnen er ulik kvalitet på reservoarsoner i ulike deler av forekomsten, reservoarsoner det er høyst usikkert om kan produseres, om det er grunn til å forvente ulik utvinningsgrad i ulike deler av forekomsten, og om det forventes vesentlige forskjeller i bore-/brønnskostnader i de ulike deler av forekomsten.

I sin vurdering tok departementet utgangspunkt i det faglige arbeidet som gjennom flere år er gjennomført av de berørte rettighetshaverne generelt og hos operatøren Statoil spesielt. Departementet så videre hen til den gjennomgangen Oljedirektoratet ble bedt om å foreta som del av departementets saksbehandling. Departementets vedtak bygget på all relevant informasjon og alle relevante saksopplysninger.

Skjønnsutøvelsen er foretatt i et sakskompleks der mange av de sentrale parameterne er beheftet med stor usikkerhet.

På dette grunnlag fastsatte departementet fordelingen av forekomsten mellom tillatelsene til:

Utvinningstillatelse 265	57,200 pst.
Utvinningstillatelse 501	42,200 pst
Utvinningstillatelse 501B	0,000 pst.
Utvinningstillatelse 502	0,600 pst.

De tilhørende deltakerandelene i Sverdrup-unit ble da:

Statoil	40,0267 pst.
Lundin	22,6000 pst.
Petoro	17,3600 pst.
Det norske	11,5733 pst.
Maersk Oil	8,4400 pst.

3. Klagen fra Det norske

Det norske fremmet den 21. juli 2015 en rettidig klage over departementets vedtak. Klager gjør gjeldende at vedtaket er ugyldig. I klagen uttaler Det norske generelt at selskapet: "... er uenig i vedtaket på flere punkter, men begrenser seg til å påberope følgende to klagegrunner:

- 1) *OED har fortolket petroleumsloven § 4-7 annet ledd tredje punktum uriktig ...*
- 2) *OED har begått saksbehandlingsfeil ved at vedtakets begrunnelse ikke oppfyller kravene i forvaltningsloven § 25, ..."*

Det norske skriver: "*Spørsmålet i saken er om petroleumsloven 4-7 annet ledd tredje punktum gir OED myndighet til på grunnlag av et forvaltningsmessig skjønn å omfordele verdien av de utvinningstillatelser som rettighetshaverne har ervervet i henhold til petroleumslovens 3-3. I følge OEDs vedtak gir § 4-7 departementet slik myndighet, ... Det norske er uenig i OEDs lovforståelse, ..."*

Det norske konkluderer slik: "*Sammenfatningsvis er OEDs vedtak bygd på en uriktig rettsoppfatning. OED har ikke kompetanse etter petroleumsloven § 4-7 til å overføre verdier mellom utvinningstillatelsene. Fordelingen etter denne bestemmelse må finne sted med utgangspunkt i verdien av rettighetshavernes utvinningstillatelser."*

Det norskes anførsel om saksbehandlingsfeil gjelder uavhengig av hvordan petroleumslovens § 4-7 annet ledd er å forstå. Det norske mener departementets "... vedtak (er) ugyldig på grunn av mangelfull begrunnelse". Selskapet gjør gjeldende at "... vedtakets begrunnelse ikke tilfredsstillter kravene i forvaltningsloven § 25."

Den justering for forskjeller i iboende egenskaper som departementet har foretatt er etter Det norske syn utilstrekkelig: "... den faste justeringen for iboende egenskaper til fordel for utvinningstillatelsene 265 og 502, som OED fastsatte til 1,3 prosentpoeng ..., skal være til sammen 5,6 prosentpoeng hvorav 2,3 prosentpoeng for forskjell i utvinningsgrad og 3,3 prosentpoeng for andre verdielementer (forskjell i enhetskostnader, muligheter og risiko)."

Det norske ønsker at Kongen opphever departementets vedtak: "Dersom Kongen ikke benytter sin adgang etter forvaltningslovens § 34 fjerde ledd til å oppheve departementets vedtak og sende saken tilbake til departementet, ønsker Det norske at OEDs vedtak endres slik at den faste justeringen for iboende egenskaper økes fra 1,3 prosentpoeng med 3,3 prosentpoeng til 4,6 prosentpoeng, slik:

Utvinningsstillatelse 265	60,5 pst.
Utvinningsstillatelse 501	38,9 pst
Utvinningsstillatelse 501B	0,0 pst.
Utvinningsstillatelse 502	0,6 pst."

4. Vedrørende anførsel 1: OED har fortolket petroleumsloven § 4-7 uriktig

Innledningsvis hevder Det norske at spørsmålet i saken er om petroleumsloven § 4-7 annet ledd tredje punktum gir departementet myndighet til på grunnlag av forvaltningsmessig skjønn å omfordele verdien av de utvinningstillatelser selskapet har ervervet i henhold til petroleumsloven § 3-3.

I klagen presenterer Det norske en oversikt over sin forståelse av § 4-7 på følgende måte:

"Petroleumsloven § 4-7 annet ledd gir departementet kompetanse til å fatte vedtak i forbindelse med samordning av petroleumsvirksomhet.

Bestemmelsen hjemler vedtak dersom rettighetshaverne ikke kommer til enighet etter § 4-7 første ledd. På samme måte som etter første ledd, omfatter annet ledd to ulikeartede forhold. For det første kan departementet fatte vedtak om den mest rasjonelle samordningen, jf "hvordan slik samordnet petroleumsvirksomhet skal foregå". Slike vedtak vil være aktuelle dersom rettighetshaverne ikke blir enige om valg av teknisk løsning for utvinning av forekomsten. For det andre kan departementet "fordele forekomsten". Det er et vedtak av den sistnevnte typen klagen retter seg mot.

For et slikt vedtak om fordeling av forekomsten gjør Det norske gjeldende at det må legges til grunn et verdiprinsipp, det vil si at departementets fordeling etter petroleumsloven § 4-7 annet ledd må foretas på grunnlag av verdiene av de blokkene som samordnes. OED tar derfor feil når det legger til grunn at forekomsten kan fordeles etter et fritt skjønn ("vanlig forvaltnings-skjønn")."

Departementets oppgave når vedtak fattes etter petroleumsloven § 4-7 annet ledd er å foreta en fordeling av den aktuelle forekomsten. Vedtaket skal etablere en fordelingsnøkkel for fordeling av petroleum i geologiske enheter som utgjør en og samme forekomst, men som er spredt geografisk over flere utvinningstillatelser.

Verken ordlyden i petroleumsloven § 4-7 eller lovforarbeidene inneholder konkrete retningslinjer eller begrensninger med hensyn til hvilke forhold departementet skal eller kan legge vekt på ved vedtak om fordelingen av en petroleumforekomst. Og fordelingen må nødvendigvis bero på et skjønn. Dette betyr imidlertid ikke at departementets vedtak vedrørende Sverdrup-forekomsten etter petroleumsloven § 4-7 kunne fattes eller er fattet av departementet ved et "fritt skjønn" på det viset klageren synes å anføre.

I samsvar med petroleumslovens hensyn til god ressursforvaltning må det legges til rette for at Sverdrup-forekomsten kan produseres optimalt og dermed skape høyest mulig verdi for samfunnet og for rettighetshaverne. Så lenge verken ordlyden i § 4-7 annet ledd eller lovforarbeidene gir nærmere retningslinjer for hvilke forhold som skal vektlegges, vil det innenfor de grenser som lovformål og forvaltningsrettslige prinsipper setter gjelde forholdsvis vide rammer for departementets konkrete skjønnsutøvelse i enkelttilfeller. Dette er lagt til grunn i departementets vedtak.

I denne saken – som ellers i forvaltningen – må departementets vedtak være i samsvar med de hensyn vedkommende lov skal fremme, og i det hele være i samsvar med de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som gjelder for offentlig forvaltning. I vedtaket har departementet generelt gitt uttrykk for dette ved å legge til grunn for vedtaket vedrørende fordelingen av Sverdrup-forekomsten at vedtaket må fattes ved "vanlig forvaltningsskjønn".

Departementet er således uenig i utlegningen fra Det norske vedrørende "fritt skjønn".

Klageren hevder at bestemmelsen i petroleumsloven § 4-7 annet ledd tredje punktum må fortolkes i lys av lovens § 3-3 tredje ledd første punktum som lyder:

"En utvinningstillatelse gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster på områder som omfattes av tillatelsen."

Klageren anfører: *"En utvinningstillatelse er således en lovbeskyttet rettighet, som må respekteres etter at tillatelsen er meddelt. Dette gjelder også ved samordning etter petroleumsloven § 4-7. Fordelingen av en samordnet forekomst etter § 4-7 annet ledd tredje punktum må skje på en slik måte at det ikke blir gjort inngrep i den enerett som rettighetshaveren er tildelt etter § 3-3."*

Utvinningstillatelsene er omsettelige formuesgoder, og utgjør det økonomiske fundament for oljeselskapenes virksomhet. Det er ikke volumet av petroleum i undergrunnen, men

verdien av utvinningsrettighetene, som avgjør selskapenes markedsverdi og muligheter til – og vilkår for – å skaffe egen- og fremmedkapital."

Klageren er enig med departementet i at eneretten som er tildelt etter § 3-3 må ses i lys av de reguleringer av utvinningen som finnes i petroleumsloven kapittel 4, men påpeker at det er "*... en grunnleggende forskjell mellom reguleringer av hvordan utnyttelsen av forekomsten skal skje, og det å overføre verdier fra en rettighetshaver til en annen.*"

Klager anfører at "*... departementet (i realiteten) mener å ha kompetanse til å omgjøre en tildeling som er foretatt av Kongen i statsråd, eventuelt at Kongens tildelingsvedtak delvis bortfaller dersom det viser seg at en forekomst strekker seg over flere blokker, og at tildelingskompetansen i så fall overføres til et lavere forvaltningsnivå. Ingen av delene har forankring i petroleumsloven.*" Klager skriver også at: "*Også hensynet til god ressursforvaltning tilsier at rettigheter som er tildelt etter petroleumsloven § 3-3, ikke senere kan omfordeles etter fritt forvaltningsskjønn*".

Departementet viser til at petroleumsloven § 3-3 tredje ledd inneholder to bestemmelser som hver på sin måte angir hvilke rettigheter som følger av en utvinningstillatelse.

For det første fastslår § 3-3 tredje ledd første punktum at en utvinningstillatelse gir "*enerett*" til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen. Dette innebærer at rettighetshaver får en eksklusiv rett til å drive slik virksomhet innenfor det området tillatelsen omfatter. Hvilken verdi eneretten for øvrig vil ha for rettighetshaveren, lar seg derimot ikke umiddelbart bedømme ut fra § 3-3 tredje ledd første punktum. Dette vil bero på om utvinningstillatelsen viser seg å inneholde drivverdige petroleumsforekomster, og dernest hvilken verdi den petroleum har som lar seg utvinne i samsvar med regelverket i petroleumsloven.

For det annet angir loven § 3-3 tredje ledd annet punktum: "*Rettighetshaver blir eier av den petroleum som produseres.*" Eiendomsretten til produsert petroleum sikrer rettighetshaveren en rett til å overta sin forholdsmessige andel av produsert petroleum og til å oppnå den økonomiske verdi den måtte representere.

Etter at en utvinningstillatelse er tildelt og petroleumsressurser påvist, vil imidlertid ulike reguleringer av utvinningsvirksomheten med hjemmel i bestemmelser i petroleumsloven kapittel 4 på forskjellig vis få betydning for hvordan utvinningen skal foregå, og dermed for omfanget og verdien av produsert petroleum. Bestemmelsene i kapittel 4 skal blant annet bidra til at ressursutnyttelsen blir best mulig og verdiskapingen høyest mulig også for en forekomst som geografisk ligger i flere utvinningstillatelser.

Sentralt i saken her står kravet i loven § 4-7 om at det skal foregå samordnet utvinning av petroleum i geologiske enheter som utgjør en og samme forekomst, men som er

spredt geografisk over flere utvinningstillatelser. Den enkelte rettighetshavers eiendomsrett til produsert petroleum etter loven § 3-3 tredje ledd annet punktum omfatter i slike tilfeller den andel av produsert petroleum som er tilordnet rettighetshaver ved fordeling av forekomsten i medhold av petroleumsløven § 4-7, enten ved avtale mellom rettighetshaverne eller – i mangel av avtale – ved fordelingsvedtak av departementet.

Om fortolkningen av petroleumsløven § 4-7 uttaler departementet i sitt vedtak:

"Når en forekomst strekker seg over flere utvinningstillatelser med ulikt eierskap, oppstår som tidligere omtalt i dette vedtaket en plikt til å unitisere forekomsten og produsere den som den enheten den er. I forhold til § 3-3 tredje ledd må produsert petroleum tilsvare den samlede produksjon fra forekomsten i sin helhet, og ikke den del som vil være utvunnet ved en tenkt separat utvinning av den del av forekomsten som ligger innenfor en utvinningstillatelse. Rettighetshaverne til de enkelte deler av forekomsten beholder sin eksklusive rett til å motta sin forholdsmessige andel av den petroleum som produseres og blir eier av denne petroleum."

Dette må etter departementets oppfatning gjelde uavhengig av om fordelingen av forekomsten er basert på partenes avtale eller – i mangel av en avtale – på vedtak fattet av departementet. Departementet kan ikke se at denne lovtolkning er uriktig slik Det norske anfører.

Departementet vil videre bemerke at verken petroleumsløven § 4-7 eller departementets vedtak i saken gir uttrykk for at § 4-7 annet ledd tredje punktum gir departementet myndighet til å foreta en "omfordeling" av forekomsten.

Departementets myndighet etter denne bestemmelsen oppstår først etter at det er klart at rettighetshaverne i flere underliggende utvinningstillatelser ikke er kommet til enighet om fordelingen av en forekomst som strekker seg over de aktuelle utvinningstillatelser. Etter loven § 4-7 annet ledd tredje punktum og forarbeidene er det da departementets oppgave å fastsette fordelingen, slik at det dermed blir etablert nødvendig klarhet i hvilken fordeling som skal gjelde ved utvinningen av de ressurser som måtte være til stede i forekomsten.

En slik fordeling av en forekomst endrer ikke deltakerandelene i de underliggende utvinningstillatelsene. Det som bestemmes er hvordan forekomsten skal fordeles mellom de utvinningstillatelser forekomsten faktisk strekker seg over. Før fordelingsspørsmålet er avgjort foreligger det ingen fordeling av forekomsten mellom de involverte utvinningstillatelsene og derved heller ikke mellom de involverte rettighetshaverne.

Departementets vedtak innebærer derfor per definisjon ingen omfordeling av verdi. Det er først gjennom vedtaket at Sverdrup-forekomsten blir fordelt. Departementet er således ikke enig i Det norskens anførsel på dette punktet.

Som nevnt over fremmer Det norske i klagen også et synspunkt om at departementets fordeling "... må foretas på grunnlag av verdiene av de blokkene som samordnes". Det naturlige utgangspunkt for fordeling av en forekomst er forventede tilstedeværende volumer i forekomsten og hvordan disse fordeler seg mellom de underliggende utvinningstillatelsene. Dette er samtlige rettighetshavere enige om.

Departementet la i sin skjønnsutøvelse også vekt på andre forhold enn forventede tilstedeværende ressurser – nemlig forskjeller i fysiske iboende egenskaper ved undergrunnen mellom utvinningstillatelsene. Dette er elementer som Det norske omtaler som "verdiforskjeller". I vedtaket er således forhold som Det norske omtaler som "verdiforskjeller" hensyntatt.

Klager anerkjenner, slik departementet forstår det, også dette i sin klage ved at de skriver: "... OEDs vedtak endres slik at den faste justeringen for iboende egenskaper økes fra 1,3 prosentpoeng med 3,3 prosentpoeng til 4,6 prosentpoeng, ...". Departementet legger derved til grunn at det klager er uenig i er vektleggingen av fysiske iboende egenskaper ("verdiforskjeller") i departementets skjønn.

Det fremgår av begrunnelsen i departementets vedtak at vedtaket ble fattet etter en innsamling og vurdering av all relevant informasjon, og alle relevante saksopplysninger, herunder klagers opplysninger og syn på ulike verdielementer som tidligere er gjort gjeldende overfor både øvrige rettighetshavere, Oljedirektoratet og departementet. Det er i klagesaken ikke fremkommet ytterligere opplysninger på dette punkt som foranlediger endringer i departementets vedtak.

I klagen anfører Det norske også at: "Ingen av de andre rettighetshaverne, og heller ikke OD eller OED, har kommet med noen konkret innvending mot Det norske analyser og beregninger av verdiforskjellen".

Departementets skjønn er basert på en helhetsvurdering i et sakskompleks der sentrale parametere er beheftet med betydelig usikkerhet. Dette er nærmere utdypet i departementets vedtak av 1. juli: "Det er også stor usikkerhet knyttet til viktige premisser som fremtidig teknologisk utvikling og fremtidige priser på olje. Det kan ikke fastslås med sikkerhet hvor mye utvinnbar olje, og eventuelt gass som finnes i en petroleumsforekomst før den har vært i produksjon i noen år. Endelig svar får en ikke før feltet er ferdigprodusert. Fordelingen av forekomsten mellom de forskjellige utvinningstillatelsene vil være beheftet med ytterligere usikkerhetsmomenter.

Usikkerheten i denne konkrete saken illustreres godt av rettighetshavernes ulike synspunkter på fordelingsspørsmålet, herunder når det gjelder tilstedeværende ressurser og utvinningsgrad,"

Ut fra saksdokumentene gir Det norske i denne anførselen uttrykk for en virkelighetsoppfatning departementet ikke kjenner seg igjen i.

Det norske uttaler videre i klagen: "... OED bygger på at hensynet til god ressursforvaltning er relevant, men trekker feil slutning ut fra dette". Og videre: "Departementet synes å mene at hensynet til god ressursforvaltning tilsier at rettigheter må kunne omfordeles etter et fritt forvaltningsskjønn.". Klager fortsetter: "Etter Det norskes oppfatning taler hensynet til god ressursforvaltning, som nevnt, mot at rettigheter omfordeles etter fritt forvaltningsskjønn.". Klageren argumenterer for at det vil ha flere positive effekter hvis man; "... i stedet tar utgangspunkt i verdiprinsippet, som vil reflektere de naturgitte forhold ved forekomsten, ...". Det norske anfører videre at hensynet til god ressursforvaltning tilsier at departementets vedtak etter petroleumsloven § 4-7 "... er en lovbundet avgjørelse, som må baseres på verdien av de rettighetene som omfattes av samordningen."

Departementet kjenner seg ikke igjen i denne gjengivelsen av departementets standpunkter ovenfor og finner heller ikke støtte for klagers synspunkter i lovbestemmelsens ordlyd eller forarbeidene. Departementet viser til at det ved skjønnsutøvelsen i vedtaket ble tatt utgangspunkt i tilstedeværende volum korrigert for fysiske iboende egenskaper.

Fordelingsvedtaket legger etter departementets oppfatning til rette for god ressursforvaltning ved at det etableres en enhetlig eierstruktur for Sverdrupforekomsten.

Det er enighet blant alle rettighetshavere om at forventede tilstedeværende ressurser er det naturlige utgangspunkt for fordelingen av en forekomst. Vedtaket er basert på fakta, på all tilgjengelig informasjon og alle relevante saksopplysninger, og understøtter hensynet til god ressursforvaltning.

De kriteriene som departementet har lagt til grunn for fordelingen av forekomsten ivaretar også hensynet til god ressursforvaltning ved fremtidige unitiseringer.

Departementet er av disse grunner uenig i Det norskes påstand om at fordelingsvedtaket ikke understøtter hensynet til god ressursforvaltning. Departementet mener at vedtaket understøtter dette sentrale hensynet.

På denne bakgrunn kan departementet ikke se at denne anførselen i Det norskes klage skal føre til oppheving eller omgjøring av det fordelingsvedtaket som ble fattet den 1. juli 2015.

5. Vedrørende anførsel 2: Begrunnelsen i departementets vedtak er utilstrekkelig

Det norske gjør også gjeldende at departementets fordelingsvedtak uansett er ugyldig fordi det er mangelfullt begrunnet og derfor i strid med forvaltningsloven § 25. Departementet merker seg at Det norske ikke har påklaget departementets saksbehandling, utover at vedtakets begrunnelse ikke tilfredsstillende kravene i forvaltningsloven § 25.

Forvaltningsloven § 25 om begrunnelse for vedtaket lyder:

"§ 25. (begrunnelsens innhold).

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig".

Departementet bemerker at de regler vedtaket er bygget på gjengis i vedtaket av 1. juli 2015, slik § 25 første ledd gir anvisning på. De faktiske forhold saken gjelder fremgår også av vedtaket. Dette er i tråd med forvaltningsloven § 25 annet ledd.

I forvaltningsloven § 25 tredje ledd fastslås det at det er de hovedhensyn som er vektlagt ved utøvelse av forvaltningsskjønn, som bør nevnes som begrunnelse for et vedtak fattet på grunnlag av alminnelig forvaltningsskjønn. Av lovens forarbeider fremgår det at det "... følger av seg selv at man ikke kan være for streng i kravet til begrunnelse når det gjelder den del av vedtaket som bygger på utøvelse av det såkalte frie skjønn. Annet punktum fastsetter derfor bare hva begrunnelsen her bør inneholde, idet det ikke kan utelukkes tilfelle hvor det ikke er mulig for vedkommende forvaltningsorgan å gi annen begrunnelse enn å henvise til de faktiske omstendigheter som foreligger."

Departementet har i vedtaket begrunnet det slik:

"Det naturlige utgangspunkt for fordelingen av en petroleumsforekomst vil etter departementets syn være tilstedeværende volum i de områder som utgjør forekomsten, og hvordan disse fordeler seg mellom de underliggende utvinningstillatelser. For Sverdrupforekomsten betyr dette tilstedeværende oljeressurser. Dette er samtlige rettighetshavere enige om, og dette synet støttes også av Oljedirektoratet. Departementet vil derfor ved skjønnsutøvelsen ta utgangspunkt i tilstedeværende volumer i forekomsten og antatt fordeling av dem mellom utvinningstillatelsene

Departementet mener at også fysiske iboende egenskaper ved undergrunnen er relevante for skjønnsutøvelsen i denne saken. Eksempelvis vil en legge ulik vekt på gode soner med

gode reservoaregenskaper og soner som det er høyst usikkert om kan produseres, om det er grunn til å forvente ulik utvinningsgrad i ulike deler av forekomsten, og om det forventes vesentlige forskjeller i bore-/brønncostnader i de ulike deler av forekomsten.

Departementets vedtak om fordeling av Sverdrup-forekomsten må bygge på all relevant informasjon og alle relevante saksopplysninger. Mange av de sentrale parametrene er beheftet med stor usikkerhet. Det er også stor usikkerhet knyttet til viktige premisser som fremtidig teknologisk utvikling og fremtidige priser på olje. Det kan ikke fastslås med sikkerhet hvor mye utvinnbar olje, og eventuelt gass som finnes i en petroleumsforekomst før den har vært i produksjon i noen år. Endelig svar får en ikke før feltet er ferdigprodusert. Fordelingen av forekomsten mellom de forskjellige utvinningstillatelsene vil være beheftet med ytterligere usikkerhetsmomenter.

Usikkerheten i denne konkrete saken illustreres godt av rettighetshavernes ulike synspunkter på fordelingsspørsmålet, herunder når det gjelder tilstedeværende ressurser og utvinningsgrad, ...

Departementet har på denne bakgrunn anvendt tilstedeværende volum (STOIP) korrigert for forskjeller i iboende reservoaregenskaper i sitt skjønn ved fordelingen av Sverdrup-forekomsten. Etter en samlet vurdering, der departementet har tatt utgangspunkt i det faglige arbeidet gjennomført i utvinningstillatelsen over flere år, og der en har sett hen til Oljedirektoratets gjennomgang mottatt den 16. juni 2015, har departementet kommet til at den petroleumsforekomsten som utgjør Johan Sverdrup-feltet skal fordeles som fastsatt i vedtaket ...".

Olje- og energidepartementet vil også bemerke at partene i denne saken, inklusive klager, er profesjonelle oljeselskaper med inngående kjennskap til de saksforhold det er tale om. De har både sammen og hver for seg arbeidet intensivt med å forstå Sverdrup-forekomsten siden den ble påvist i 2010.

De langvarige forhandlingene knyttet til feltet, utbyggingsløsning og fordelingsspørsmålet har, selv om de ikke førte frem til enighet om fordelingen gjort at de involverte rettighetshaverne også er godt kjent med de andre rettighetshavernes synspunkter.

Departementet la vekt på at arbeidet med fordelingen av Sverdrup-feltet skulle være transparent. Rettighetshaverne fikk god anledning til å uttale seg i prosessen om forhold de måtte mene var relevante når departementet skulle treffe vedtak om fordelingen av forekomsten. Samtlige rettighetshavere har benyttet seg av de muligheter de har fått til å uttale seg og komme med innspill under departementets saksbehandling. Alle rettighetshavere er gitt innsyn i alle innspill fra de øvrige rettighetshavere.

I departementets vedtak er det redegjort for at grunnlaget for skjønnsutøvelsen har vært tilstedeværende volumer i Sverdrup-forekomsten, korrigert for forskjeller i

iboende reservoaregenskaper. Skjønnnet er basert på en helhetsvurdering av all tilgjengelig informasjon i et sakskompleks der alle sentrale parametere er beheftet med betydelig usikkerhet.

Etter departementets oppfatning er fordelingsvedtaket av 1. juli tilstrekkelig begrunnet og oppfyller de krav som oppstilles i forvaltningsloven § 25.

På denne bakgrunn kan departementet ikke se at denne anførselen i Det norskes klage skal føre til at departementets fordelingsvedtak 1. juli 2015 er ugyldig.

Konklusjon

Olje- og energidepartementets vedtak 1. juli 2015 opprettholdes.

Olje- og energidepartementet

Tilrår:

Klage fra Det norske oljeselskap ASA over Olje- og energidepartementets vedtak 1. juli 2015 om fordeling av Sverdrup-forekomsten.

Klagen tas ikke til følge.