DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

St.prp. nr. 36

(2000-2001)

Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE

Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 15. desember 2000, godkjent i statsråd samme dag.

1 Mål og utfordringer

1.1 Hovedmålene i petroleumspolitikken

Olje- og gassressursene utgjør en betydelig del av landets nasjonalformue og må forvaltes i et langsiktig perspektiv. Hovedmålene for petroleumsvirksomheten kan sammenfattes på følgende måte:

Verdiskaping, velferd og sysselsetting

– Olje- og gassressursene skal gi høyest mulig verdiskaping og bidra til å sikre velferd og sysselsetting. Velferd innebærer også sikkerhet for liv og helse på et nivå som minst er på høyde med det som gjelder på andre områder i velferdssamfunnet.

Internasjonalisering

– Bidra til en internasjonalisering av vår industri knyttet til olje- og gassvirksomheten, basert på industriens egen konkurransedyktighet. Dette vil bidra til å videreutvikle næringen utover varigheten av de norske olje- og gassressursene.

Miljø og energi

– Forene rollen som en stor energiprodusent med å være et foregangsland i miljøspørsmål.

Disse tre målene henger sammen og danner grunnlaget for regjeringens petroleumspolitikk.

Det statlige eierskapet, som er hovedtema i denne proposisjonen, er særlig knyttet til det første målet, men vil også kunne ha stor betydning for internasjonaliseringsprosessen som pågår. Eierskapet i Statoil og Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) skal bidra til verdiskaping, velferd og sysselsetting til beste for hele det norske folk.

For å oppnå disse målene, er det viktig at olje- og gassvirksomheten organiseres slik at ressursene utnyttes på best mulig måte. Organiseringen av statens eierskap er et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. Oppgaven vi står overfor er å videreutvikle og tilpasse strukturen til nye og store utfordringer, slik at vi på en best mulig måte kan nå de overordnede målene.

Ut fra disse hovedmålene har regjeringen konkretisert følgende prinsipper for olje- og gasspolitikken:

- Alle olje- og gassforekomstene på norsk sokkel tilhører samfunnet ved den norske staten som grunneier.
- Utvinningen av olje og gass skal regulerers på en måte som trygger hensynet til bærekraftig utvikling og en ansvarsfull og langsiktig forvaltning. På dette grunnlaget tildeler staten tidsavgrensede lete- og utvinningstillatelser til oljeselskapene.

- Petroleumsvirksomheten har stor betydning for norsk økonomi og for vår felles velferd. Derfor må den være under klar politisk kontroll og styring, og skje med høye krav til helse, sikkerhet og miljøtrygghet.
- Forvaltningen av ressursene skal skje til beste for alle innbyggere og fremtidige generasjoner. Det er et overordnet mål for regjeringens oljepolitikk at en størst mulig andel av verdiskapingen fra olje- og gassvirksomheten skal tilfalle fellesskapet.
- Statens pengestrøm fra petroleumsvirksomheten hentes ved skatt på oljeselskapene, inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og utbytte fra Statoil og Hydro. Regjeringen vil fortsatt bruke disse virkemidlene aktivt for å sikre fellesskapets verdier og inntekter i framtida.
- For regjeringen er det viktig å sikre at virksomheten på norsk sokkel bidrar til industriell utvikling i Norge, både når det gjelder lete- og produksjonsvirksomhet, utbygginger, drift og vedlikehold, landbasert bearbeiding av olje og gass, teknologiutvikling og forskning.
- Norsk leverandørindustri er en viktig del av det samlede norske oljemiljøet, og mye av den teknologiske utviklingen skjer nettopp i samspillet mellom leverandørene og oljeselskapene. Vi vil at Norge fortsatt skal ha en konkurransedyktig og lønnsom olje- og gassindustri, som bidrar til sysselsetting og økt verdiskaping, og som kan hevde seg i konkurransen om oppgaver både her hjemme og i utlandet.
- Regjeringen vil følge opp disse hensynene og prinsippene gjennom lovgivningen, konsesjonspolitikken, nasjonalt eierskap til ressursene, og statlig deltakelse i olje- og gassvirksomheten gjennom Statens direkte økonomiske engasjement og våre to oljeselskaper.

1.2 Hovedutfordringer

I det følgende skisseres hovedutfordringer og sentrale utviklingstrekk som har betydning i et eier- og ressursforvalterperspektiv.

Mer moden kontinentalsokkel [1)]

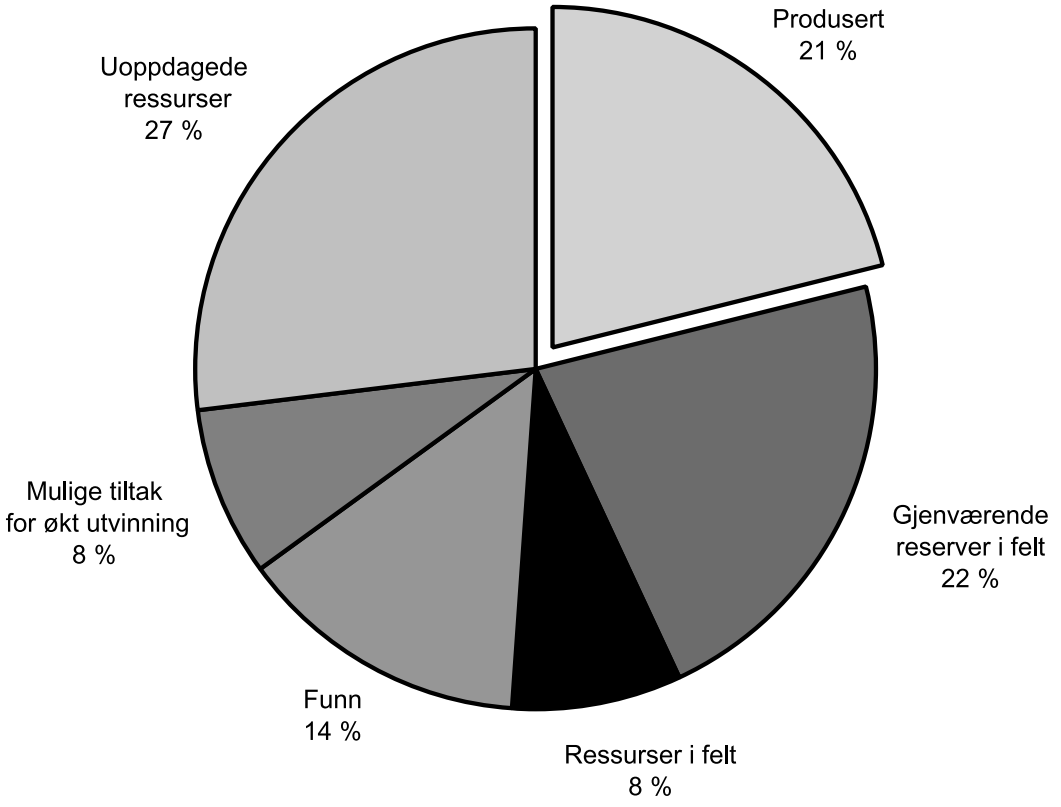
Det er en stor ressursbase på norsk kontinentalsokkel. Denne fordeler seg på felt i drift, funn under vurdering, funn uten utbyggingsplaner samt uoppdagede ressurser, jf. figur 1.1. Om lag 20 prosent av de norske petroleumsressursene var produserte ved inngangen til år 2000. Det er derfor betydelige olje- og gassressurser igjen å oppdage og utvinne. Særlig i dypvannsområdene i Norskehavet vil det være mulig å gjøre nye, store funn, først og fremst gassfunn.

Store deler av norsk kontinentalsokkel er kommet over i en mer moden fase. Særlig gjelder dette i Nordsjøen. Det gjøres færre og mindre funn og det er mer krevende å gjøre funnene drivverdige. Flere felt viser en avtakende produksjonsprofil. Utfordringene knyttet til å få ut en størst mulig del av ressursene og utnytte eksisterende infrastruktur er økende. Flere felt vil bli gjenstand for nedstenging og fjerning i årene fremover.

1) En mer utførlig beskrivelse av ressursbasen på norsk kontinentalsokkel finnes i St.meld. nr. 39 (1999-2000).

Det er mer krevende å videreutvikle de modne ressursene på en lønnsom måte enn det som er tilfellet for de største olje- og gassfeltene.

Det kan også ligge godt til rette for et økt samarbeid mellom britisk og norsk kontinentalsokkel - både på myndighets- og selskapssiden.



Figur 1.1 Petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel per 1. januar 2000 fordelt på ressursklasse

Kilde: Oljedirektoratet.

Rettighetshaverstruktur

Eiersammensetningen og beslutningstrukturen i mange av utvinningstillatelsene på norsk kontinentalsokkel er komplisert, med mange deltakere og små eierandeler til både operatører og partnere. «Teigblanding» er et uttrykk som ofte blir brukt for å beskrive eierforholdene på kontinentalsokkelen.

Bortsett fra Total Fina Elf, Exxon Mobil og BP, som har sine hovedinteresser i sørlige deler av norsk kontinentalsokkel, har operatørene på kontinentalsokkelen en gjennomsnittlig eierandel på 20 prosent og de to største partnerne har i gjennomsnitt en andel på 25 prosent til sammen.

Det er store ulikheter i eiersammensetning i de ulike utvinningstillatelsene innenfor begrensede geografiske områder. Dette gjør det ekstra krevende å finne gode løsninger på tvers av tillatelser og grupper av selskaper. Et eksempel er samordnet bruk av infrastruktur. Driftskostnadene knyttet til felt og områder er store, og potensialet for økt produksjon ved forlenget drift av felt og innfasing av nye satellitter til disse er betydelig. Dagens eiersammensetning og beslutningstruktur er dårlig tilpasset behovet for å få redusert slike kostnader og oppnå økt produksjon.

En restrukturering med større andeler til operatørene og færre, men større rettighetshavere, vil bidra til større verdiskaping på kontinentalsokkelen. Dette vil komme staten til gode gjennom skatter, kontantstrøm fra SDØE og eierskap i Statoil og Norsk Hydro.

Gjennom SDØE har staten et virkemiddel til å bidra til en opprydding i eiersammensetningen på kontinentalsokkelen for å øke verdiskapingen.

Internasjonalisering og globalisering

I den senere tid har de internasjonale oljeselskapene fått tilgang til petroleumsressurser i land som tidligere ikke var tilgjengelige for dem. Nye petroleumsprovinser er åpnet for private interesser. Videre er provinser som har vært lukket, i ferd med å bli gjenåpnet. Olje- og gassvirksomhet foregår i dag i mer enn 100 land over hele verden. Figur 1.2 viser områder som er åpnet opp i løpet av det siste tiåret.

For de enkelte petroleumsprovinser innebærer utviklingen økt konkurranse om kapital, og om selskapenes beste menneskelige ressurser. Særlig gjelder dette etter hvert som lavkostnadsregioner, som land i Midt-Østen, igjen inviterer utenlandske selskaper til å investere.

Internasjonalisering gir nye muligheter, men forsterker også de utfordringer vi står overfor på norsk kontinentalsokkel når det gjelder å sikre en god innsats fra de beste selskapene. Norsk kontinentalsokkel er et av flere alternativer når oljeselskaper prioriterer hvor de skal investere og bruke ressurser. I forhold til flere andre petroleumsprovinser innebærer leting, utbygging og produksjon på norsk kontinentalsokkel relativt høye kostnader. Dessuten er skattenivået høyere enn i andre petroleumsprovinser med tilsvarende kostnadsnivå.

For norsk olje- og gassindustri er internasjonalisering en viktig strategi for fremtidig utvikling. Selv om det fortsatt er store olje- og gassressurser igjen å utvinne på norsk kontinentalsokkel, vil potensialet for verdiskaping for norske selskaper i økende grad knytte seg til internasjonal virksomhet. Både Statoil og Norsk Hydro har etablert gode posisjoner i andre land. Også en rekke norske leverandørbedrifter har etablert viktige posisjoner i andre land og verdensdeler.

Figur 1.2 Åpning av nye områder
Kilde: UBS Warburg.

Konsolidering

En betydelig konsolideringstrend har gjort seg gjeldende innenfor olje- og gassindustrien de senere årene. En liknende utvikling har funnet sted innenfor andre sektorer, som for eksempel tele-, finans- og elektrisitetssektoren.

Konsolideringstrenden illustreres i tabell 1.1, som gir en oversikt over oppkjøp og fusjoner i perioden 1996-2000. De viktigste eksemplene i internasjonal sammenheng er BPs fusjon med Amoco og senere Arco, fusjonen mellom Exxon og Mobil og fusjonen mellom Total, Fina og senere Elf. Den annonserte sammenslåingen mellom Chevron og Texaco er også betydelig. Norsk Hydros overtakelse av Saga er et eksempel på at norske selskaper er en del av denne utviklingen.

Tabell 1.1: Oppkjøp og fusjoner 1996-2000

Selskap	Tidspunkt	Transaksjonsverdi (i MRD. USD)
Mobil/Amoplex	1996	1,6
BP/Mobil (joint venture)	1996	1,6
Shell/Texaco (joint venture)	1996	4,0
Burlington/LL&E	1997	3,0
Texaco/Monterey	1997	1,4
Occidental/Elik Hills	1997	3,7
Ashland/Marathon	1997	2,7
Arco/UTP	1998	2,7
BP/Amoco	1998	48,2
Kerr-McGee/Oryx	1998	3,1
Exxon/Mobil	1998	78,9
Total/Fina	1998	12,8
Repsol/YPF	1999	15,2
BP Amoco/Arco	1999	27,2
Norsk Hydro/Saga*	1999	4,9
TotalFina/Elf	1999	53,5
Chevron/Texaco	2000	35,8
Andre**	1996-1999	204,1
Sum	1996-1999	468,6

* I samarbeid med Statoil, som overtok om lag 25 prosent av Sagas portefølje av andeler i utvinningstillatelser.
** Kun transaksjoner verd over USD 100 mill.

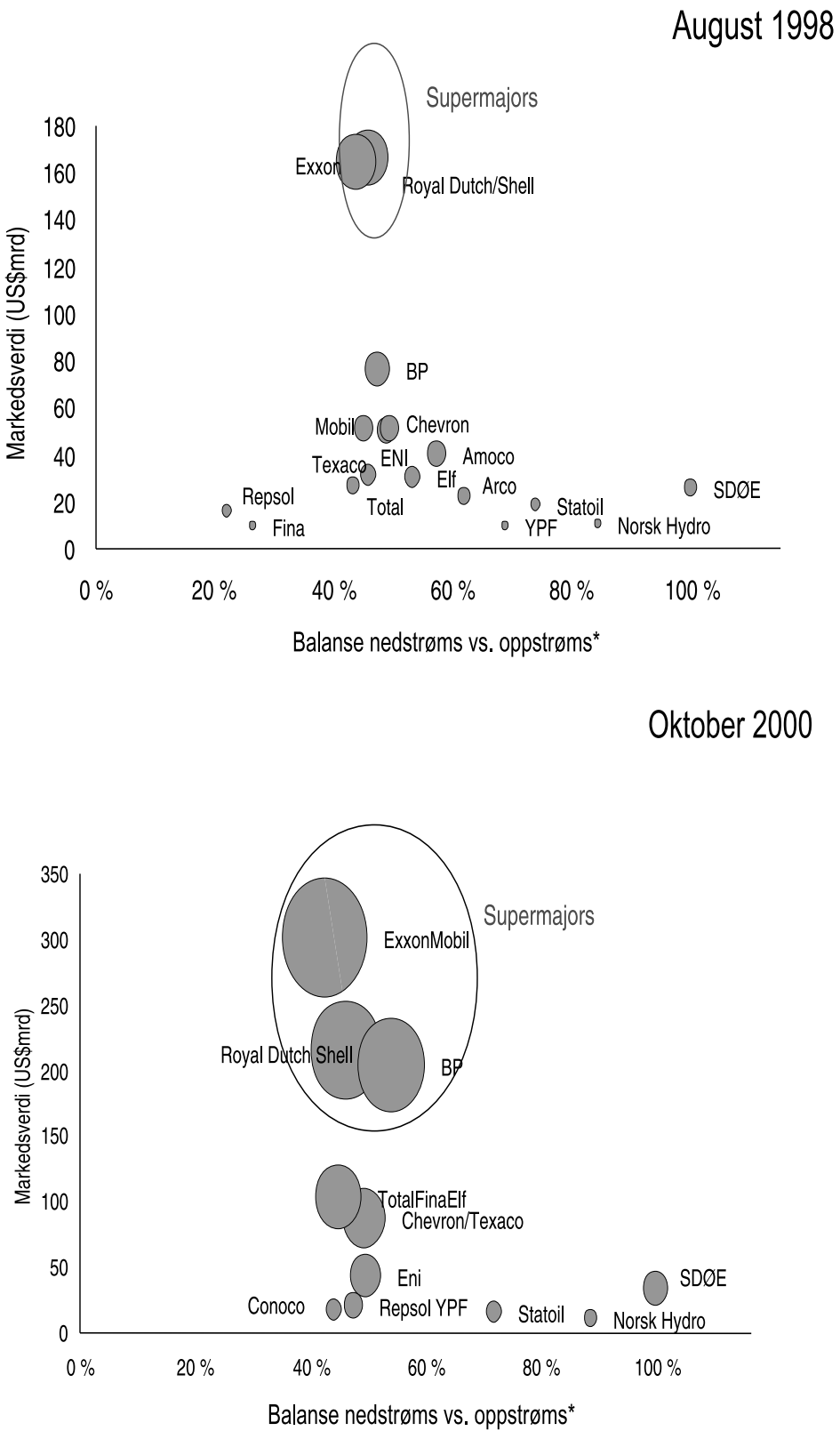
Kilde: UBS Warburg.

Figur 1.3 gir også et perspektiv på konsolideringstrenden. Her vises endringen fra august 1998 til oktober 2000. Figuren angir markedsverdi (vertikal akse) og balanse mellom oppstrøms- og nedstrømsvirksomhet (horisontal

akse) for de største børsnoterte olje- og gasselskapene samt Statoil og SDØE. 100 prosent betyr at selskapene kun har oppstrømsvirksomhet.

Figuren illustrerer at det er blitt færre selskaper og at noen av dem, særlig de største, er blitt vesentlig større. Gruppen av såkalte «supermajors» er utvidet fra to, Exxon og Royal Dutch/Shell, til tre, ExxonMobil, Royal Dutch/Shell og BP. Mellomsjiktet av selskaper er blitt tynnet ut. I august 1998 var det 9 selskaper med markedsverdi i størrelsesorden 20-100 mrd. USD. I oktober 2000 var det tilsvarende tallet 4.

Selskapene har videre en tendens til å balansere virksomheten mellom aktiviteter oppstrøms og kapasitet nedstrøms.



Figur 1.3 Konsolidering
* Produksjon / (produksjons- og raffineringskapasitet)

Kilde: UBS Warburg.

Det er flere årsaker til at disse transaksjonene har funnet sted. En viktig motivasjon har vært å oppnå synergieffekter, spesielt på kostnadssiden. Det har vært et betydelig press på selskapene for å øke inntjeningen gjennom kostnadsreduksjoner.

Konsolideringstrenden har konsekvenser for hele olje- og gassindustrien ettersom de nye selskapene som skapes gjennom konsolideringen viser klare konkurransemessige fortrinn. Betydelige midler er frigjort som følge av gjennomførte salg og rekapitalisering av de nye selskapene. Disse midlene kan benyttes til nye oppkjøp.

Konsolideringen har betydning både for konkurransemessige utfordringer selskapene imellom og for aktørbildet på norsk kontinentalsokkel. De største selskapene vil eksempelvis normalt fokusere på høyere andeler og færre posisjoner.

Endringer i det europeiske gassmarkedet

Utviklingen i det europeiske gassmarkedet har stor betydning for Statoil og statens økonomiske interesser på norsk kontinentalsokkel. Strukturendringene som skjer i europeiske gass- og elmarkeder, drevet fram av økt konkurranse, konvergens mellom bransjer samt nye rammevilkår, er en stor og krevende utfordring.

EUs el- og gassdirektiver bidrar til å åpne for mer direkte konkurranse mellom alternative leverandører overfor sluttbrukere i markedet. Enkelte land på kontinentet tenderer mot å gå både lengre og raskere i retning av å åpne markedene for konkurranse enn kravene i EU-direktivene tilsier. Innføringen av gassmarkedsdirektivet i EU kan forsterke konvergensen mellom markedene for gass og elektrisitet.

Restrukturering og innføring av tredjepartsadgang til transmisjons- og distribusjonsrørledninger vil kunne skape nye forretningsmuligheter for selskapene på norsk kontinentalsokkel. I fremtiden vil norske produsenter få større adgang til å nå sluttbrukerne direkte, eller til å engasjere seg i prosjekter lengre ned i verdikjeden. På den annen side vil strukturendringene i gassmarkedet være en utfordring når det gjelder å videreutvikle den type langsiktige salgskontrakter som hittil har sikret utbygging av gassprosjekter på norsk kontinentalsokkel. Forsyningssikkerhet vil være viktig også i fremtiden.

Gasselskapenes forretningsutvikling preges av fokus på verdiskapingsmuligheter og markedsposisjoner langs hele verdikjeden. Gaz de France, Ruhrgas og en rekke av de tyske elektrisitetsselskapene konkurrerer om å kjøpe seg inn i distribusjon og transmisjon i en rekke europeiske land. Oppstrøms har for eksempel Gazprom gått i allianse med Royal Dutch/Shell, ENI, Ruhrgas, Wintershall, BASF og Gasunie for å sikre seg adgang til markeder og kapital for realisering av nye prosjekter. Sonatrach har invitert BP og andre internasjonale oppstrømsselskaper inn i nye prosjekter og som deltakere i markedsføring av gass fra disse.

Oppsummering

Med denne basisen vil regjeringen summere opp utfordringene vi står overfor som følger:

- Petroleumsvirksomheten er vår viktigste eksportnæring, med betydelige muligheter for industriell videreutvikling, økt konkurransekraft og internasjonal deltakelse. Det er viktig at erfaring, kompetanse og etablerte markedsposisjoner blir videreutviklet slik at Norge beholder sin stilling som en ledende energinasjon, ved at både de norske oljeselskapene og leverandørindustrien får et solid grunnlag for å etablere sterkere posisjoner i de internasjonale energimarkedene.
- Norsk kontinentalsokkel byr fortsatt på løfterike muligheter. Hittil er om lag 20 prosent av de kjente olje- og gassreservene på norsk sokkel utvunnet. Det er påvist reserver som gir et stort potensiale for virksomheten på norsk sokkel i fremtiden, dvs. at de kan gi produksjon av olje i 20-25 år og av gass i opp mot 100 år. I tillegg kommer muligheter for nye funn og økt utvinningsgrad i hver brønn som følge av teknologiske fremskritt.
- Det finnes altså betydelige gjenværende reserver og det er fortsatt mulig å gjøre mange nye lønnsomme funn. Men disse reservene vil i mange tilfeller ligge mer utilgjengelig til, og dermed være mer krevende å utvikle. Det blir viktig å legge til rette for en effektiv ressursbruk av disse reservene gjennom tidsavgrensede lete- og utvinningstillatelser, slik at virksomheten på norsk sokkel kan opprettholde sin konkurransekraft.
- Et hovedelement i en hittil vellykket norsk oljepolitikk er at en aktiv konkurranse mellom flere kompetente selskaper bidrar til en best mulig ressursutnyttelse. På denne måten sørger vi for at de bryner seg mot hverandre, bl.a. når det gjelder geologisk kunnskap og letemodeller, utbyggings- og transportopplegg, og reduserte utslipp av klimagasser.
- De internasjonale markedene for norsk naturgass er i sterk endring og dermed preget av uklarhet. For å sikre at verdiene til de norske gassressursene skal kunne realiseres i tråd med våre prinsipper, må vi legge til rette for at Norge gjennom Statoil også i fremtiden kan ha et sterkt europeisk olje-, og gass- og energiselskap. Det vil si et selskap som kan konkurrere på likeverdige vilkår, både når det gjelder produksjon, distribusjon og markedsføring.
- Det innenlandske markedet for direkte bruk av naturgass til industri, samferdselsformål, fjernvarme og annen anvendelse må utvikles videre. I årene som kommer vil det ligge store muligheter for nye former for bruk og foredling av gassressursene bl.a. i forbindelse med oppdrettsnæringen, båt- og fergetrafikken langs kysten, næringsrettet bruk av bioteknologi, og utvikling av den etablerte industrien; noe som også regjeringen legger opp til gjennom en egen handlingsplan for innenlandsk bruk av naturgass.
- De siste årene har vi sett en rekke fusjoner og oppkjøp i olje- og gassindustrien på tvers av landegrensene. For å videreutvikle kompetansen og verdiene i de norske oljeselskapene og i leverandørindustrien, må det legges til rette for at de skal fortsette å søke oppgaver i andre land.

En videreutvikling av det statlige engasjementet i norsk petroleumsvirksomhet må ha fokus på de muligheter og utfordringer disse endringene medfører for vår langsiktige gassforvaltning.

Konsekvenser for det statlige engasjement

Med de utfordringer vi står overfor, er det vesentlig å styrke virksomheten på norsk kontinentalsokkel. Organiseringen og sammensettingen av det statlige engasjementet i petroleumsvirksomheten må vurderes nøye. Regjeringen vil fokusere på en langsiktig forvaltning av olje- og gassressursene;

– som styrker vårt samfunn industrielt gjennom satsing nasjonalt og internasjonalt som vil gi grunnlag for trygge arbeidsplasser,
– s*amtidig* som vi ivaretar statsfinansielle hensyn for å trygge og utvikle velferdsstaten.

Situasjonen ligger godt til rette for å forbedre kontinentalsokkelens effektivitet og for å videreutvikle de nasjonale, industrielle miljøene både hjemme og internasjonalt i vår viktigste industri. Det vil gi positive ringvirkninger for landbasert industri og kompetansemiljøer i Norge.

Den langsiktige gassforvaltningen er en helt spesiell, viktig og krevende utfordring.

Alle disse forhold vil påvirke norsk kontinentalsokkels konkurransekraft. For å sikre en best mulig ressursforvaltning og videreutvikle det internasjonale engasjementet, er det helt avgjørende at norsk kontinentalsokkels konkurransekraft videreutvikles og styrkes.

De viktigste hensynene som ligger til grunn for den videreutviklingen av statens engasjement regjeringen tar sikte på å gjennomføre, er å:

– sikre statens inntekter;
– videreutvikle norsk oljeindustri både nasjonalt og internasjonalt;
– videreutvikle norsk kontinentalsokkels konkurransekraft;
– sikre langsiktig gassforvaltning som en integrert del av disse tre elementene.

I denne proposisjonen legger regjeringen fram sine vurderinger og forslag til hvordan statens eierskap bør innrettes for å realisere de overordnede petroleumspolitiske mål.

2 Sammendrag

2.1 Bakgrunn

Olje- og gassressursene tilhører hele det norske samfunnet og skal forvaltes til beste for nålevende og kommende generasjoner. Derfor er det et overordnet mål for regjeringens olje- og gasspolitikk at en størst mulig andel av verdiskapingen fra olje- og gassvirksomheten skal tilfalle fellesskapet.

Endringer i markeds- og konkurranseforholdene i olje- og gassindustrien gjør det nødvendig å foreta tilpasninger for å nå dette målet og fortsatt sikre sysselsetting, høy verdiskaping og en sterk norsk olje- og gassindustri. Det er viktig at denne industrien både løser sine oppgaver på norsk kontinentalsokkel og er i stand til å hevde seg internasjonalt.

Derfor fremmer regjeringen forslag om en bedre organisering av det statlige eierskapet til olje- og gassforekomstene.

2.2 Åpner for nye eiere i Statoil

Regjeringen foreslår å åpne opp for flere eiere i Statoil ved å børsnotere selskapet. Utvidet eierskap vil tilføre ny kompetanse, nye partnere og ny kapital. Statoil skal fortsatt være et norskbasert selskap. Hovedkontor med tilhørende hovedledelse, beslutningsmyndighet og strategifunksjoner skal være lokalisert i Norge. Staten skal beholde minst 2/3 av aksjene i selskapet.

Ved børsnotering tas det i første omgang inn nye eiere tilsvarende 10-25 prosent av selskapets verdi. Dette vil primært skje ved utstedelse av nye aksjer i morselskapet Den norske stats oljeselskap a.s, i kombinasjon med salg av deler av statens aksjer, og da rettet mot norske og internasjonale kapitalmarkeder.

Statoil gis anledning til å inngå eiermessige strategiske allianser med andre selskaper. Dette kan først skje etter børsnotering av selskapet.

2.3 Restrukturering av SDØE

Regjeringen foreslår at SDØE-andeler tilsvarende 20 prosent av verdiene i SDØE inngår i en restrukturering av det statlige engasjementet, forutsatt at staten oppnår tilfredsstillende vilkår. Staten beholder SDØE-andeler tilsvarende 80 prosent av verdiene i SDØE. Andelene regjeringen legger opp til å selge til Statoil vil utgjøre om lag 15 prosent, mens andelene en legger opp til å selge til Norsk Hydro og andre selskaper vil utgjøre om lag 5 prosent.

Som en del av restruktureringen foreslår regjeringen dessuten at det foretas et bytte mellom staten og Den norske stats oljeselskap a.s, slik at staten reduserer sine eierandeler i Europipe II og utvalgte felt og øker sine eierandeler i Norpipe og Statpipe.

Videre foreslår regjeringen at det som en del av restruktureringen foretas en endring i eierstrukturen i råoljeterminalen på Mongstad, slik at staten får en eierandel.

2.4 Alle transaksjoner skal skje til markedsverdi

Regjeringen foreslår at Statoil dels skal betale for SDØE-andeler i kontanter, dels vil SDØE-andeler kunne inngå i selskapet som tingsinnskudd. Det vil bli tatt endelig stilling til den mest hensiktsmessige betalingsform i lys av den best egnede kapitalstruktur for oljeselskapet.

Oppgjør for SDØE-andeler fra andre selskaper vil skje i kontanter.

2.5 SDØE i fremtidige konsesjonstildelinger

Regjeringen legger opp til at staten fortsatt skal kunne ta SDØE-andeler i fremtidige konsesjonstildelinger.

2.6 Nytt selskap til å forvalte SDØE

Regjeringen foreslår at det skal opprettes et nytt statsaksjeselskap som skal forvalte SDØE-porteføljen i utvinningstillatelser, rørledninger og landanlegg som staten beholder andeler i.

Det nye selskapet skal realisere formålet uten å inneha tilsvarende kompetanse som tradisjonelle oljeselskaper. Nye statlige deltakerandeler vil bli forvaltet av selskapet. Selskapet skal ikke selv søke om nye tillatelser. Det skal ikke gis operatørskap. Virksomheten selskapet er involvert i, vil være funksjonelt knyttet til petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. SDØE-andelene forvaltes av selskapet for statens regning og risiko. Utgifter og inntekter knyttet til SDØE-andelene vil fortsatt kanaliseres over statsbudsjettet.

Regjeringen foreslår at selskapet lokaliseres til Stavanger.

Det vil i nær fremtid bli fremmet en egen Odelstingsproposisjon med forslag til lovgivning som regulerer selskapet.

2.7 Nytt transportselskap for naturgass

Regjeringen foreslår at det skal opprettes et uavhengig selskap for transport av naturgass på norsk kontinentalsokkel. Selskapet foreslås organisert som et aksjeselskap.

Det legges opp til at alle tekniske driftsoppgaver fortsatt utføres av de organisasjonene som gjør dette i dag etter avtale med det nyopprettede transportselskapet. Dette innebærer at det nye selskapet skal konsentrere sine oppgaver om systemdrift, lisensadministrasjon og overordnet tilsyn med den samlede transportinfrastrukturen på norsk kontinentalsokkel.

Transportselskapet vil overta ansvaret for rørledninger og transportrelaterte behandlingsanlegg for gass. Dette er anlegg som ut fra ressursforvaltningsmessige og sikkerhetsmessige hensyn er integrert i driften av transportsystemet for gass.

Selskapet skal inntil videre eies av staten, inntil man har funnet en varig form på eierskapet i rørsystemene på kontinentalsokkelen.

Det legges opp til at alle selskaper som har ansvar for gassrørledninger og transportrelaterte anlegg skal behandles på samme måte.

2.8 Sikre verdier ved børsnotering

Regjeringen vil arbeide for en børsnotering som sikrer de økonomiske interesser på en best mulig måte.

Regjeringen vil i løpet av våren 2001 ta nærmere stilling til tidspunktet for børsnoteringen. Det arbeides med å legge til rette for at børsnotering av Statoil kan finne sted i løpet av 2001. Salg av SDØE-andeler til Statoil vil bli gjennomført før børsnoteringen. Etablering av forvalterselskapet for SDØE og transportselskapet for naturgass vil også skje før børsnoteringen. Salg av SDØE-andeler til andre selskaper enn Statoil kan skje parallelt - eller noe tidsforskjøvet - i forhold til salgsprosessen overfor Statoil.

2.9 Statoil avsetter olje og gass

Regjeringen legger ikke opp til noen vesentlige endringer i organiseringen av avsetningen av statens olje og gass. Statoil vil således fortsatt ivareta avsetningen av statens olje og gass.

2.10 Juridiske vurderinger

Regjeringen har foretatt omfattende juridiske vurderinger av de ulike forslagene, herunder en vurdering av EU-/EØS-rettslige spørsmål. Regjeringen mener at forslagene kan gjennomføres innenfor gjeldende rettslige rammer.

3 Bakgrunn

3.1 Petroleumsvirksomhetens plass i norsk økonomi

Petroleumsvirksomheten har i løpet av de siste 35 år utviklet seg til å bli en viktig del av norsk økonomi, og har i stor grad bidratt til utviklingen av det norske velferdssamfunnet. Sektoren er en betydelig bidragsyter til statens inntekter og til den samlede verdiskapingen. Også i en internasjonal sammenheng spiller norsk petroleumsvirksomhet en viktig rolle. Norge er den tredje største oljeeksportøren i verden. Vi er også en av de største leverandørene av naturgass til Europa.

Petroleumsvirksomhetens bidrag til den samlede verdiskapingen i Norge, målt ved sektorens andel av bruttonasjonalprodukt, var i 1999 om lag 15 prosent. Denne andelen har vært forholdsvis stabil over en lengre periode, men i 2000 forventes nærmere 1/4 av samlet verdiskaping å komme fra petroleumsvirksomheten. Økningen skyldes hovedsakelig den høye oljeprisen. Verdiskapingen fra olje- og gassektoren er høyere enn bidraget fra samlet industriproduksjon i Norge.

Som følge av endringer i oljeprisen har statens inntekter fra petroleumsvirksomheten variert. Tidlig på 80-tallet utgjorde petroleumsinntektene om lag 20 prosent av statens samlede inntekter. Dette var like mye som i 1997, selv om produksjonen i dette året var fire ganger så høy som i første del av 80-tallet. I 1998 og 1999 utgjorde statens inntekter fra petroleumsvirksomheten i underkant av 10 prosent av statens samlede inntekter, hovedsakelig som følge av lavere oljepris. For inneværende år forventes statens petroleumsinntekter å utgjøre om lag 1/4 av de samlede inntektene. Andelen har aldri vært høyere.

Også eksportverdien av petroleumsvirksomheten har variert som følge av oljeprisendringer. Gjennom hele 1990-tallet har petroleumsvirksomhetens andel av den samlede eksporten vært i størrelsesorden 30 prosent eller mer. I 1999 utgjorde petroleumsvirksomheten om lag 35 prosent av den samlede eksporten. I inneværende år forventes denne andelen å utgjøre i størrelsesorden 50 prosent.

Investeringer knyttet til norsk petroleumsvirksomhet utgjør en betydelig andel av samlede investeringer i Norge. I 1999 var andelen rundt 25 prosent; forventet andel i 2000 er 20 prosent. Petroleumsinvesteringenes andel av samlede investeringer har variert over tid. Slike variasjoner har hatt stor betydning for utviklingen i aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien.

Om lag 75 000 personer er sysselsatt innen petroleumsrettet virksomhet. Den petroleumsrettede sysselsettingen utgjør om lag tre prosent av total sysselsetting i Norge.

3.2 Statens petroleumsformue og inntekter fra sektoren

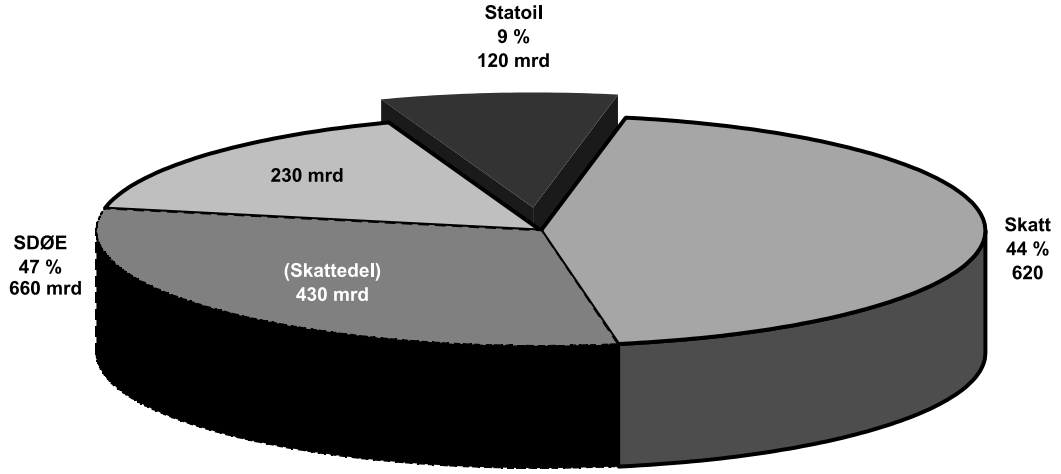
Staten har en betydelig petroleumsformue. Den består av flere komponenter med ulike egenskaper vedrørende avkastning, tidsprofil og risiko. De ulike komponentene er:

– verdien av fremtidige skatter og avgifter;
– verdien av fremtidig netto kontantstrøm fra SDØE; og
– verdien av statens andel av egenkapital i Statoil og Norsk Hydro. [2)]

Nåverdien av fremtidige skatter og avgifter er anslått til 620 mrd. kroner. Dette omfatter inntektsskatt på 28 prosent, særskatt på 50 prosent, produksjonsavgift, CO_2-avgift og arealavgift. Størsteparten av verdiene staten hittil har realisert fra petroleumsvirksomheten, er kommet gjennom skattesystemet.

Nåverdien av fremtidig kontantstrøm fra SDØE er anslått til 660 mrd. kroner. Kontinentalsokkelens effektivitet og konkurransekraft er viktig for at størst mulig inntekter fra skatt og SDØE skal kunne realiseres.

Markedsverdien av eierskapet i Statoil ble i juni 1999 anslått til om lag 120 mrd. kroner. [3)] Den antas å ha økt etter dette.



Figur 3.1 Statens petroleumsformue
[1]I illustrasjonen er det beregnisteknisk lagt til grunn at 65 pst av verdiene som i dag knyttes til SDØE ville tilfalt staten som skatteinntekter dersom eiendelene hadde vært i selskapsmessig eie.

Kilde: Olje- og energidepartementet, UBS Warburg.

Beregningene av nåverdien av SDØE og skatt ved 7 prosent reell diskonteringssats, har tatt utgangspunkt i tallgrunnlaget fra Nasjonalbudsjettet 2001. Departementet vil på vanlig måte presentere nye totale sokkelanslag fra petroleumsvirksomheten, tidligst i Langtidsprogrammet 2002-05.

Det finnes ingen observerbar markedsverdi for de ulike deler av Norsk Hydro, som for eksempel olje- og gassdelen. I henhold til anslag gjort av

[2)] Statens andel av olje- og gassvirksomheten til Norsk Hydro.

[3)] Warburg Dillon Read anslo verdien til 111 mrd. kroner, mens DnB Markets anslo verdien til 126 mrd. kroner.

Pareto Securities er verdien av statens andel av Norsk Hydros olje- og gassvirksomhet i størrelsesorden 25 mrd. kroner.

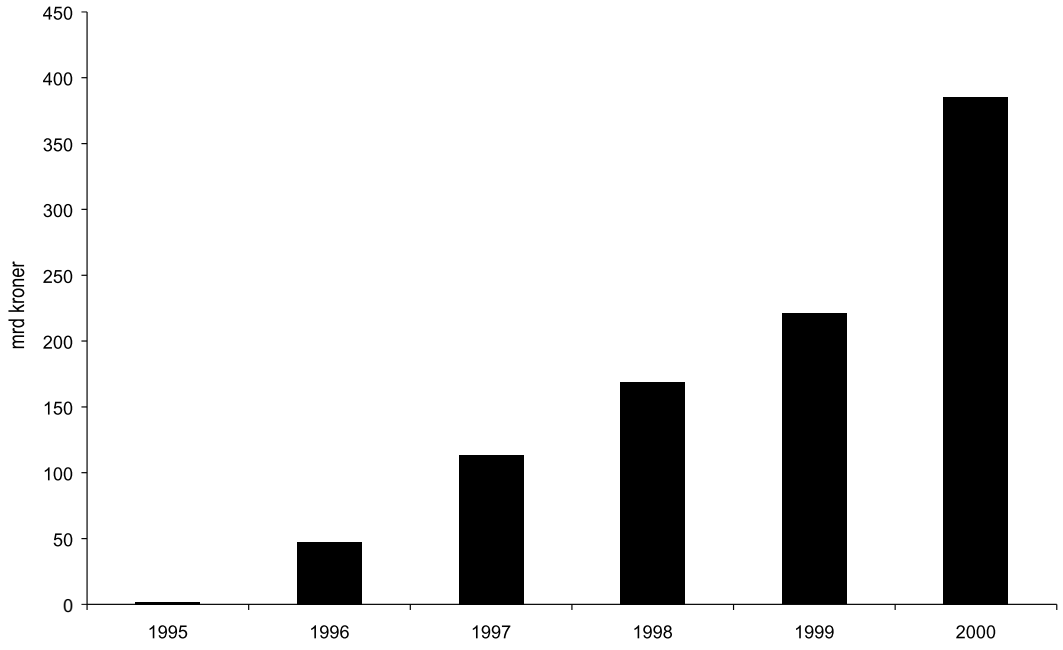
De ulike inntektsstrømmene til staten vil være skatte- og avgiftsinntekter, nettokontantstrøm fra SDØE og utbytte fra Statoil og Norsk Hydro.

Inntektene fra petroleumsvirksomheten plasseres i Statens petroleumsfond. Fondets inntektsside består av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, samt avkastning på fondets midler. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen som tilsvarer bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet, dvs. dekning av det oljekorrigerte underskuddet.

Fondet har to formål:

– For det første å være en buffer som gir større handlefrihet i den økonomiske politikken dersom oljeprisen eller aktiviteten i fastlandsøkonomien skulle svikte.
– For det andre å være et redskap for å håndtere statsfinansielle utfordringer knyttet til blant annet en aldrende befolkning og samtidig avtakende petroleumsinntekter.

Markedsverdien av petroleumsfondet var ved utgangen av 1999 om lag 220 mrd. kroner. I Nasjonalbudsjettet for 2001 er verdien av fondet ved utgangen av 2000 anslått til om lag 385 mrd. kroner.



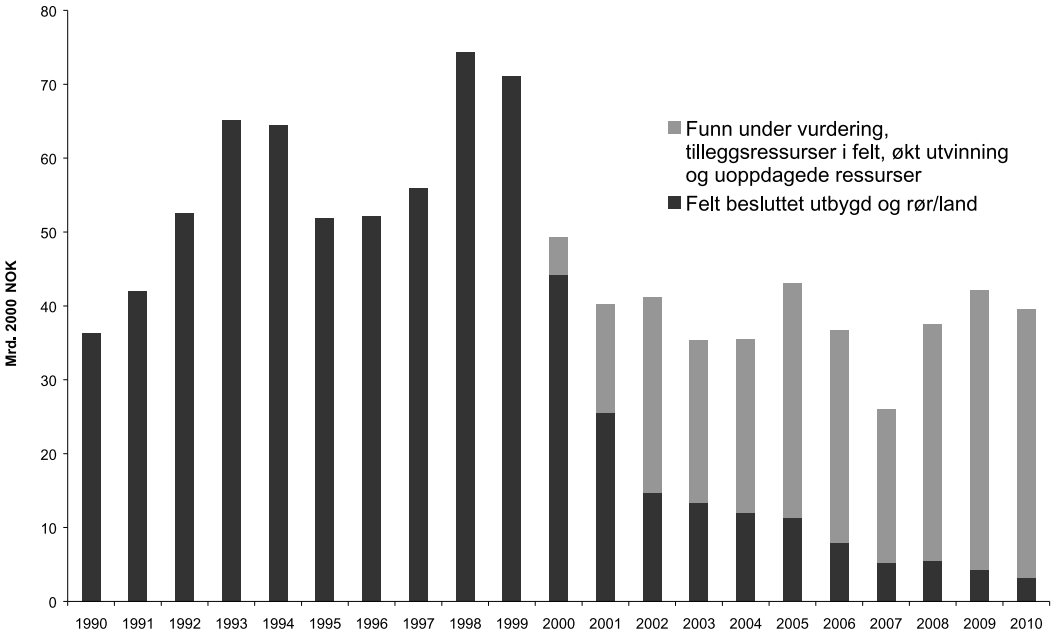
Figur 3.2 Petroleumsfondet
Kilde: Finansdepartementet.

3.3 Utsiktene fremover

Investeringer

I årene fremover forventes aktivitetsnivået i petroleumssektoren å bli lavere enn de høye nivåene i 1998 og 1999, jf. figur 3.3 som viser anslag for fremtidig investeringsnivå på kontinentalsokkelen. Det er verken et mål i seg selv eller realistisk å opprettholde et så høyt investeringsnivå som i disse årene. Men

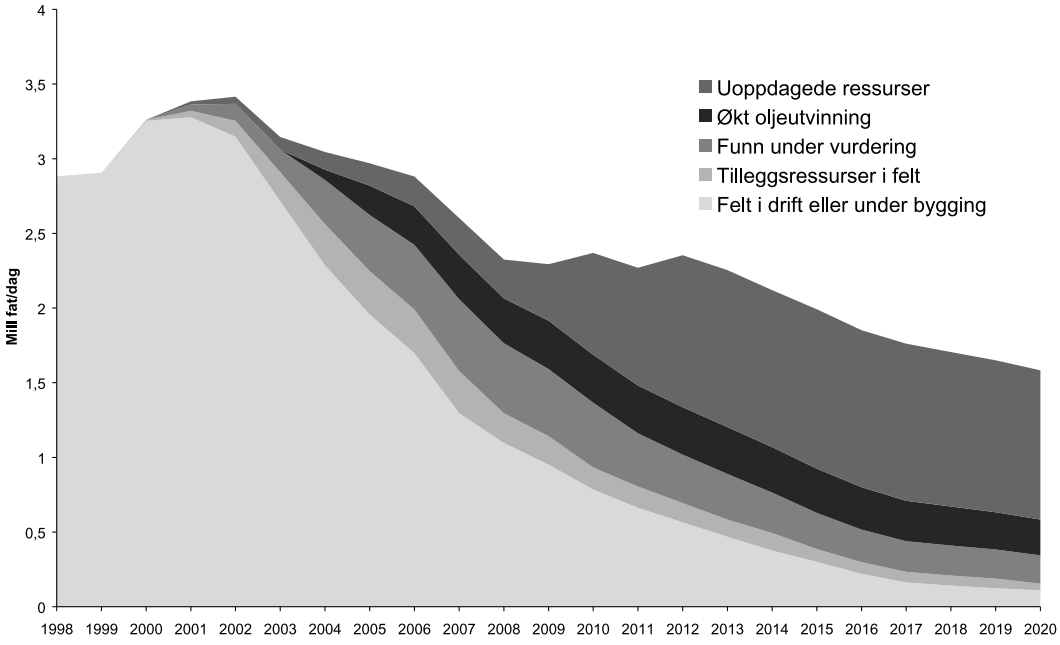
det er viktig å unngå et bratt fall i aktivitetsnivået og bidra til et jevnere aktivitetsnivå på kontinentalsokkelen og i leverandørindustrien.



Figur 3.3 Investeringsnivå på norsk kontinentalsokkel fra 1990 og anslag frem til 2010
Kilde: Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet.

Oljeproduksjon

Den norske oljeproduksjonen økte jevnt fra starten i 1971 og fram til midten av 1990-tallet. De siste fire årene har oljeproduksjonen vært stabil med rundt 3 mill. fat per dag. Produksjonen fra norsk kontinentalsokkel forventes å nå et toppnivå i de nærmeste årene for så å avta gradvis. For å kunne avdempe fallet i produksjonen i årene fremover, er en avhengig av at det gjøres nye oljefunn og at det realiseres ressurser det i dag ikke eksisterer planer for å utnytte.

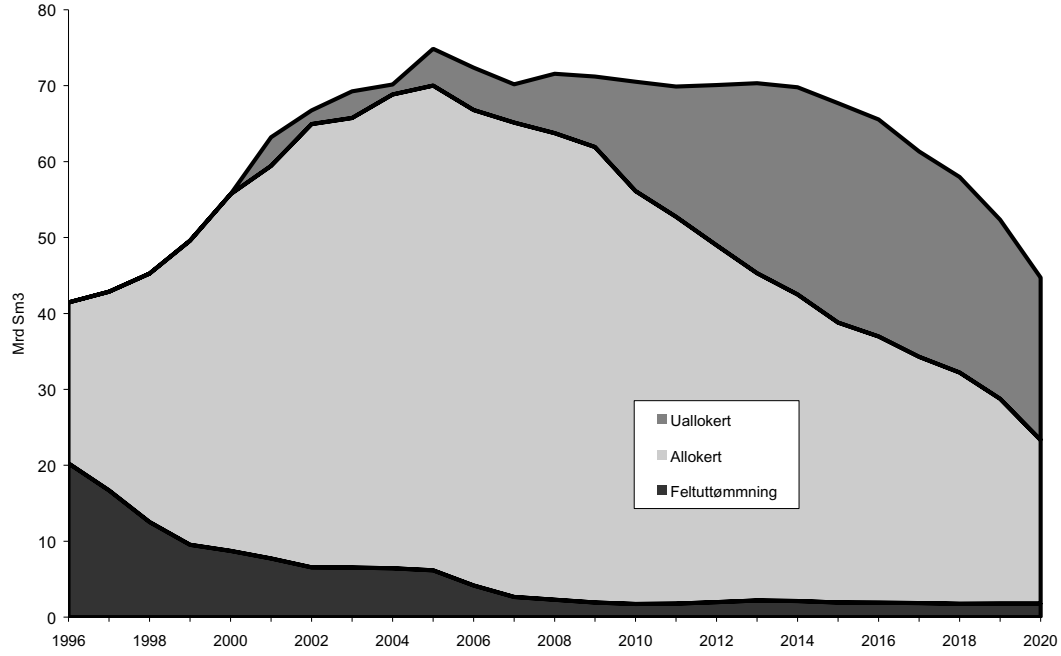


Figur 3.4 Prognose for oljeproduksjonen fra norsk kontinentalsokkel
Kilde: Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet.

Gassproduksjon

Naturgass vil gradvis komme til å spille en viktigere rolle i den norske petroleumsvirksomheten. Produksjon av gass utgjør i dag om lag 20 prosent av den totale petroleumsproduksjonen. Andelen vil øke de kommende årene. Gassvirksomheten er inne i en periode med rask oppbygging. Inngåtte langsiktige gassalgsforpliktelser øker fra om lag 55 mrd. Sm^3 i 2000 til om lag 70 mrd. Sm^3 i 2004, jf. figur 3.5. Eventuelle nye salg vil øke eksportvolumene ytterligere. Det er gjort betydelige investeringer innenfor gassvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og det er inngått langsiktige gassalgsavtaler som forventes å gi salgsinntekter i området 800-1000 mrd. kroner.

Som det framgår av figuren er det også et betydelig gassvolum som ikke er allokert til konkrete felt.



Figur 3.5 Kontraktsfestede leveringsforpliktelser for naturgass fra norsk kontinentalsokkel
Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet.

3.4 Industriell utvikling

Da det ble påvist drivverdige petroleumsforekomster på norsk kontinentalsokkel på slutten av 1960-tallet, ble det et viktig mål å utvikle nasjonal kompetanse og industri, og å sikre størst mulig inntekter til felleskapet.

Det var begrenset kompetanse om olje- og gassvirksomhet i Norge på den tiden. Svært få norske selskaper hadde erfaring fra slik virksomhet. Forutsetningene for å bygge opp en ny industri var likevel til stede, blant annet som følge av nærhet til olje- og gassfeltene, høyt utdannet arbeidskraft og industri med erfaring fra maritim virksomhet og kontraktørvirksomhet.

I dag har vi en industri som på mange områder er både teknologisk ledende og internasjonalt konkurransedyktig, og som står for betydelig verdiskaping. Potensialet for fortsatt verdiskaping er stort.

Oppbygging og utvikling av norske oljeselskaper

Oppbygging og videreutvikling av tre norske oljemiljøer har siden tidlig på 70-tallet vært en hovedpilar i norsk olje- og gasspolitikk. Dette var delvis inspirert av erfaringer fra andre land. Statoil som heleid statlig selskap, Norsk Hydro som delvis statlig og Saga som privat aksjeselskap, har hver for seg og samlet sett vært viktige forretningsmessige bærebjelker i virksomheten.

Statoil ble etablert i 1972 som statens forretningsmessige instrument i petroleumsvirksomheten. Lenge var Statoil et privilegert, nasjonalt, statlig oljeselskap, noe som blant annet kom til uttrykk ved konsesjonstildelingene. Også Norsk Hydro og Saga Petroleum hadde visse privilegier de første årene.

Statoil har utviklet seg til å bli et internasjonalt oljeselskap som driver virksomhet på lik linje med andre selskaper og innen flere forretningsområder: undersøkelse og produksjon av olje- og gass, raffinering, petrokjemi, markedsføring og andre aktiviteter. Statoil har gradvis ekspandert sin virksomhet utenfor Norge, særlig innen olje- og gassutvinning de siste 10 årene. Den internasjonale satsingen innen undersøkelse og produksjon forventes å få en stadig større betydning for selskapet. Statoil brukes ikke lenger som et instrument i petroleumspolitikken.

Norsk Hydro var allerede før den norske oljealderen et betydelig industrikonsern. Gjennom deltakelse i virksomheten på norsk kontinentalsokkel har selskapet utvidet virksomhetsomfanget. I likhet med Statoil, har Norsk Hydro ekspandert internasjonalt, oppstrøms så vel som nedstrøms.

Saga Petroleum var det minste av de tre norske selskapene og det eneste uten direkte statlige eierposter. Selskapet fokuserte på virksomhet innen undersøkelse og produksjon av olje og gass, i hovedsak i Norge, men også i utlandet. Saga ble i 1999 kjøpt opp av Norsk Hydro. Deler av Sagas andeler i utvinningstillatelser ble i denne forbindelse solgt videre til Statoil.

Statoil og Norsk Hydro har gjennom virksomhet på norsk kontinentalsokkel vokst til å bli to av største selskapene i Norge. I internasjonal målestokk er imidlertid begge selskapene små.

Andre norske selskaper

Også andre, mindre norske oljeselskaper har vært involvert i petroleumsvirksomheten. I dag er kun tre av disse, Pelican, Ugland og DNO, deltakere på norsk kontinentalsokkel, og da med lave eierandeler i enkelte mindre felt. Bortsett fra Statoil, Norsk Hydro og Saga, har ingen norske selskaper hatt operatøroppgaver på norsk kontinentalsokkel.

Utenlandske selskaper

De fleste av de store utenlandske oljeselskapene er, eller har vært, engasjert på norsk kontinentalsokkel. Blant de utenlandske selskapene er det fremdeles de største som spiller de mest sentrale rollene, med BP, ExxonMobil, RoyalDutch/Shell og TotalFinaElf i spissen. De mellomstore og små selskapene som

gruppe er svakere representert, selv om enkeltselskaper også i denne kategorien (som Phillips Petroleum, Conoco og Eni) har et betydelig engasjement.

Balansen mellom norske og utenlandske selskaper har endret seg over tid. I den første konsesjonsrunden i 1965 var norsk andel av eierinteressene 9 prosent. I den tredje konsesjonsrunden hadde dette bildet endret seg. De utenlandske selskapenes andeler var små, ikke minst som følge av at Statoil fikk 50 prosent ved samtlige tildelinger.

Utenlandske selskaper opererer om lag 20 prosent av oljeressursene knyttet til felt i drift, felt godkjent utbygd og funn i planleggingsfasen og om lag 10 prosent av gassressursene knyttet til felt i drift.

Utenlandske selskaper har bidratt til oppbyggingen av norsk olje- og gassindustri ved tilførsel av kapital, kompetanse og teknologi. I et verdiskapingsperspektiv er det svært viktig at teknologisk ledende utenlandske selskaper fortsetter å spille en rolle i norsk oljevirksomhet sammen med de norske selskapene.

Verfts- og leverandørindustrien

Et viktig mål i norsk olje- og gasspolitikk har vært å bygge opp og videreutvikle en egen norsk leverandørindustri.

Norske leverandører fikk etter hvert store utbyggingsoppgaver på norsk kontinentalsokkel, samtidig som det ble satset på utvikling av ny teknologi i samarbeid med oljeselskapene. Gradvis har det utviklet seg en konkurransedyktig norsk leverandørindustri, som i dag er representert i de fleste segmentene av markedet. Ved feltutbygginger på norsk kontinentalsokkel de siste årene har over 50 prosent av leveransene kommet fra norsk industri. Norsk leverandørindustri har dessuten vist seg å være konkurransedyktig på verdensmarkedet og er i dag ledende innen flere markedssegmenter. Dette gjelder spesielt innen teknologi for dypvannsutbygginger.

Norsk verfts- og leverandørindustri står nå overfor store utfordringer forårsaket av en gradvis modning og forventning om lavere investeringsnivå på norsk kontinentalsokkel, store og raskere teknologiske endringer, strukturendringer i olje- og leverandørindustrien og ikke minst en sterkere global konkurranse om oppdrag.

I en situasjon med lavere aktivitetsnivå og endret etterspørsel, må leverandørindustrien tilpasse strukturen og kapasiteten til den nye markedssituasjonen. Utvikling av ny teknologi og nye utbyggingsløsninger vil dessuten endre strukturen i leverandørindustrien og omstrukturering blir nødvendig. Deler av industrien må finne nye markedssegmenter for å sikre fremtidig virksomhet og vekst, mens andre deler av bransjen vil oppnå vekst innen etablerte kjerneområder eller ved å styrke kompetansen innen områder hvor aktiviteten til nå har vært begrenset.

Evne til teknologiutvikling vil være avgjørende for fremtidig suksess. Selskapene må tilpasse sin virksomhet til fremtidens utbyggingsløsninger og markedsforhold, samtidig som nøkkelkompetansen ivaretas og videreutvikles.

Vi har i dag sterke, selvstendige forskningsinstitusjoner, og det er etablert tunge norske forskningsmiljøer med basis i Statoil og Norsk Hydro hvor leverandørindustrien og selvstendige forskningsinstitusjoner er aktive medspil-

lere. Samtidig stimuleres utenlandske oljeselskaper til forskningsaktivitet i Norge. For å fremme videre teknologiutvikling, har myndighetene og leverandørindustrien i samarbeid etablert Demo 2000 - program for prosjektrettet teknologiutvikling. Demo 2000 er et bredt anlagt samarbeid mellom utenlandske og norske oljeselskaper, leverandører og forskningsinstitusjoner. Aktivitetene i Demo 2000 er rettet inn mot raskere utvikling og modning av ny teknologi og feltutviklinger på norsk kontinentalsokkel, samtidig som teknologi utvikles med tanke på internasjonale markeder.

3.5 Statens deltakelse i petroleumsvirksomheten

Staten har over tid benyttet seg av ulike virkemidler for å oppnå målsettingene innen petroleumssektoren. Skatter, avgifter, ulike former for statsdeltakelse og eierskap i selskaper har vært sentrale faktorer for å sikre staten størst mulig inntekter fra virksomheten. Kombinasjonen og tyngden av de ulike virkemidlene har skiftet karakter fra virksomhetens begynnelse og fram til i dag.

Den første perioden av norsk oljevirksomhet fram til slutten av 1960-årene bestod i hovedsak av undersøkelsesaktivitet. Det var ingen statlig deltakelse, men selskapene skulle betale produksjonsavgift.

I den andre konsesjonsrunden, i perioden 1969-1971, forhandlet myndighetene de første statsdeltakelsesavtalene. I noen av avtalene fikk staten rett til en viss prosent av overskuddet fra eventuelle funn gjennom såkalte netto overskuddsavtaler. I enkelte andre avtaler fikk staten en opsjon til å tre inn som deltaker dersom det ble gjort drivverdige funn (opsjonsavtaler).

En ny oljenasjon som Norge stod overfor betydelige utfordringer; kunnskapsmessige, teknologiske, organisatoriske og politiske. Det var derfor naturlig og nødvendig at staten sørget for å etablere ytterligere virkemidler for å sikre inntekter, industriell utvikling og styring og kontroll. Det formelle, legale system var nødvendig, men ble ikke ansett som tilstrekkelig. Det ble også besluttet å etablere Statoil som et statlig, forretningsmessig instrument.

Et viktig grunnlag for petroleumsvirksomheten i Norge er at ressursene på norsk kontinentalsokkel tilhører den norske stat. Det har vært tverrpolitisk enighet om at olje- og gassressursene skulle utnyttes slik at de skulle komme hele folket til gode.

For å ivareta norske økonomiske og næringspolitiske interesser, var det bred politisk enighet om at staten måtte spille en sentral rolle for å sikre landets interesser i denne kapitalintensive og teknologisk avanserte industrien.

Ved tildeling av Statfjordblokkene i 1973 ble et nytt mønster for statsdeltakelsesavtaler introdusert. Statoil ble ved tildeling direkte part i avtalene med en deltakerandel på 50 prosent i hver blokk. Selskapet skulle ikke betale utgifter påløpt i letefasen. Disse utgiftene skulle dekkes av andre aktører. Denne ordningen, som ble kalt bæring, ble i enkelte etterfølgende avtaler utvidet til også å gjelde andre norske oljeselskaper. Senere omfattet bæring kun kostnader knyttet til SDØE-andelene. Ordningen med bæring ble opphevet i 1992.

I 1974 ble glideskala innført. Glideskala innebar at staten i forbindelse med godkjennelse av utbyggingsplanene hadde en opsjon til å øke eierandelen opp til fastsatte nivåer når et felt ble erklært drivverdig. Ordningen med glideskala ble avviklet i 1993.

I 1985 ble Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) etablert, blant annet for å unngå at Statoil skulle få en for dominerende innflytelse i de enkelte utvinningstillatelsene og i virksomheten som sådan, samt å unngå at det meste av kontantstrømmen fra virksomheten ble kanalisert til Statoil. Statoil skulle likevel fortsatt ha en viktig rolle i petroleumssektoren, også som forretningsmessig ivaretaker av SDØE. Statoil ble dessuten gitt større forretningsmessig frihet enn tidligere.

Et viktig statsfinansielt virkemiddel i petroleumsvirksomheten har vært skattlegging på selskapsnivå. Det har også vært tatt i bruk ulike avgifter knyttet til enkeltelementer i virksomheten, for eksempel produksjonsavgift, arealavgift og CO_2-avgift.

Gjennom skatte- og avgiftssystemet, ulike ordninger for statsdeltakelse og eierskap i Statoil og Norsk Hydro har staten sikret seg en betydelig andel av inntektene fra sektoren.

3.6 Ny organisering av statens engasjement

De statlige virkemidlene i petroleumspolitikken har vært vurdert og tilpasset de utfordringene en til enhver tid har stått overfor. Evnen til å foreta nødvendige omstillinger har vært avgjørende.

Petroleumsvirksomheten er nå inne i en ny epoke.

For å utnytte de nye mulighetene og møte de nye utfordringene, er det nødvendig å vurdere andre virkemidler og å bruke eksisterende virkemidler på en mer effektiv måte. Eierskapet er et av de viktigste virkemidlene staten rår over.

Regjeringen mener tiden nå er inne for å revurdere bruken av statens eierskap i olje- og gassvirksomheten.

Regjeringen har valgt å strukturere arbeidet omkring fire hovedområder:

- Eierstruktur i Statoil
- Restrukturering av SDØE
- Ivaretakelse av SDØE
- Infrastruktur for gass

Gassforvaltning er en viktig integrert del i alle disse hovedområdene.

Departementet har knyttet til seg både finansielle og juridiske rådgivere.

Departementet har dessuten hatt en utstrakt dialog med representanter fra olje- og gassindustrien, særlig med Statoil, men også med Norsk Hydro, andre selskaper og interesseorganisasjoner.

Statoil og Hydro ble bedt om å presentere sine vurderinger og synspunkter skriftlig til olje- og energiministeren.

Statoils styre ble i brev av 30. april 1999 bedt om å redegjøre for selskapets syn på videreutviklingen av Statoil og SDØE. Statoils styre presenterte sine vurderinger og synspunkter i en rapport til olje- og energiministeren av 13. august 1999. Rapporten følger i sin helhet som vedlegg nr. 1 til denne proposisjonen.

Etter den tid har det vært en omfattende dialog mellom departementet og Statoil der flere forhold er belyst i egne dokumenter fra Statoils side. De viktigste er:

– Ivaretakerordning for SDØE (8. oktober 1999), som er vedlegg nr. 2 til

denne proposisjonen.

- Videreutvikling av Statoil og SDØE: Virkninger på statens inntekter fra petroleumsvirksomheten (10. november 1999)
- Statoils vurdering av potensialet for økt verdiskaping på norsk sokkel ved kommersialisering av SDØEs eierinteresser (3. desember 1999)
- Risikoanalyse av Statoils internasjonale engasjement (18. februar 2000)
- Organisering av Statoil (18. februar 2000)
- Sammenslåing av Statoil og SDØE og delprivatisering av Statoil - En redegjørelse for Statoils synspunkter (22. februar 2000)
- Verdiskapnings-potensialet i Statoils kjerneområder på norsk sokkel (15. november 2000)

Norsk Hydro ble i brev fra olje- og energiministeren av 25. juni bedt om å vurdere sentrale utviklingstrekk på norsk kontinentalsokkel, herunder selskapets syn på mulige strukturelle endringer i det statlige engasjementet. Norsk Hydro ga sitt syn tilkjenne i en rapport til olje- og energiministeren den 1. september 1999, jf. vedlegg nr. 3.

De andre selskapene på norsk kontinentalsokkel har gjennom Oljeindustriens Landsforening (OLF) og Norsk oljeforening for rettighetshavere (NORRET) kommet med en samlet uttalelse til olje- og energiministeren i brev av 10. november 1999, jf. vedlegg nr. 4.

NHO har i brev av 29. mars 2000 kommet med innspill i saken, jf. vedlegg nr. 5.

4 Statoils styres forslag

Som et utgangspunkt for arbeidet ba Olje- og energidepartementet i brev av 30. april 1999 Statoils styre om å gjøre rede for videreutviklingen av Statoil og SDØE. Statoils styre leverte sin rapport «Videreutvikling av Statoil og SDØE» 13. august 1999, som er vedlegg nr. 1 til denne proposisjonen. Etter den tid har det vært en omfattende dialog mellom departementet og Statoil der flere forhold er belyst i egne dokumenter fra Statoils side, jf. kapittel 3.6.

Dette kapitlet er et sammendrag av Statoils synspunkter. Det bygger i det alt vesentlige på styrets rapport av 13. august. Når det gjelder videreutviklingen av SDØE, og hvordan SDØE-andeler kan brukes for å oppnå betydelig økt verdiskaping på norsk kontinentalsokkel, har Statoil lagt fram omfattende vurderinger og konkretiseringer for departementet etter 13. august 1999. Dette kapittelet inneholder derfor også et sammendrag av dette materialet fra Statoil.

4.1 Sammendrag og anbefalinger i styrets rapport av 13. august 1999

I det følgende gjengis hoveddelen av kapittel 2, «Sammendrag og anbefalinger» i rapporten av 13. august.»

«Olje- og gassindustrien er i forandring

Det har skjedd store forandringer i rammene omkring den norske petroleumsvirksomheten i løpet av de siste årene.

- Markedene for olje og gass, og avledede produkter, er i sterk endring. Dereguleringer og ny teknologi har bidratt til å øke verdens kapasitet for produksjon av petroleum. Samtidig er nye områder for leting og produksjon åpnet opp. Markedene for norsk naturgass liberaliseres og konkurransen mellom produsentene øker. Samlet tilgjengelig global produksjonskapasitet for olje og gass er i dag vesentlig høyere enn etterspørselen. Det er bare utøvelse av markedsmakt fra de sentrale produsentlandene i OPEC som hindrer et kraftig fall i oljeprisen.
- Som ressursområde har norsk sokkel modnet seg, og sokkelen nærmer seg nå maksimal produksjon. Flere av de store feltene har allerede passert sin maksimale produksjonskapasitet, og er på vei inn i halefasen. Funnresultatene indikerer også en generell modning: De siste årene har det blitt færre funn, og hvert av funnene er typisk vesentlig mindre og mer krevende utbyggingsmessig enn de store ressursene som ble påvist på 1970- og 80-tallet. Åpning av nye ressursområder for internasjonal deltakelse gjør at norsk sokkel er utsatt for større konkurranse enn noen gang tidligere. Likevel er det fortsatt potensiale for nye vesentlige funn, og for stabil, langsiktig gassproduksjon inn i neste århundre. Den teknologiske utviklingen og nye former for utbygging og drift har bidratt til å redusere enhetskostnadene kraftig, og det er grunn til å forvente at denne utviklingen vil fortsette også i årene som kommer.
- Olje- og gassindustrien gjennomgår en omfattende restrukture-

ring gjennom fusjoner, oppkjøp og etablering av nye allianser. Dette skjer i alle deler av verdikjeden. Mye av denne utviklingen er drevet fram av skjerpede krav til avkastning til eierne i kapitalmarkedene. Samlet sett har olje- og gasselskapene ikke levert tilfredsstillende resultater på 1990-tallet, og bransjens lønnsomhet er svakere enn for industrien generelt.

– Det er knyttet betydelig usikkerhet til fremtidig utvikling i prisen på olje- og gass. Gjennom de siste 20 årene har realprisen på olje vist en fallende tendens, og det er mye som tyder på at denne utviklingen vil fortsette, selv om det også vil være perioder der prisene er relativt høye. Ikke minst vil nye tiltak for å begrense utslippene av klimagasser kunne påvirke produsentprisene i negativ retning. Aktørene i bransjen har i løpet av det siste året økt sine krav til robusthet for nye investeringer. Nye prosjekter må kunne levere tilfredsstillende resultater selv med en oljepris ned mot 10-12 dollar per fat.

Disse endringene påvirker både Norge som oljenasjon og staten som kommersiell aktør i oljevirksomheten. En stor del av dagens virkemiddelbruk i petroleumspolitikken ble fastlagt for om lag 15 år siden. På det tidspunktet var både forventningene om utviklingen i priser og norsk sokkels konkurranseposisjon svært annerledes enn de er i dag.

Petroleumsformuen utgjør en stor del av nasjonalformuen, og statens andel av denne formuen er sammensatt av flere elementer: Forventede fremtidige skatte- og avgiftsinntekter, verdien av det direkte eierskapet gjennom SDØE og verdien av de selskapene som staten eier (enten helt eller delvis). Å forvalte denne formuen godt betyr å innrette virkemidlene slik at den samlede verdien av disse formueskomponentene maksimeres. Styrets utgangspunkt er at det er behov for å tilpasse statens virkemiddelbruk til den nye situasjonen, for å sikre størst mulig verdiskaping og dermed også et høyt nivå på verdien av statens interesser og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Statens direkte kommersielle engasjement i petroleumsvirksomheten består av eierskapet i Statoil og av statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). I tillegg er staten den største eieren av aksjene i Norsk Hydro, som er en betydelig aktør på norsk sokkel. I dette notatet drøfter styret hvordan staten som eier bør innrette seg i forhold til Statoil og SDØE for å maksimere verdien av disse kommersielle interessene, og sikre grunnlaget for at Statoil skal forbli en konkurransedyktig aktør i den internasjonale olje- og gassindustrien.

Statoil trenger en ny eierstruktur

Statoil har utviklet seg kraftig i de nesten 30 årene selskapet har eksistert. Selskapet har i dag om lag 18.000 ansatte, og driver virksomhet i 23 land. Årets verdivurdering anslår at Statoil har en markedsverdi på om lag 110-125 milliarder kroner.

Opprinnelig var Statoil et privilegert selskap på norsk sokkel, og det ble etablert med sikte på å være et operativt instrument for staten i gjennomføringen av petroleumspolitikken. I dag konkurrerer Statoil på lik linje med alle andre aktører, og er ikke lenger et styringsredskap for staten. Staten utøver sin styring av petroleumsvirksomheten i kraft av å være lovgiver, regulator og konsesjonsmyndighet.

EØS-avtalen gjør det ulovlig for staten å gi norske selskaper privilegier framfor andre aktører på sokkelen.

Eierskapet kan påvirke en bedrifts konkurranseevne både gjennom sin form og sitt innhold. Eierskapets form bestemmer hvordan bedriften er organisert, for eksempel som stiftelse, sameie, statsselskap eller som et børsnotert selskap. Dette er igjen med på å påvirke hvordan bedriften overvåkes og måles prestasjonsmessig. Et børsnotert selskap vil for eksempel være underlagt daglig resultatmåling i kapitalmarkedene, og bedriftens prestasjoner vil gi seg utslag i endringer i løpende markedsverdi. Eierskapets innhold viser på den andre siden til de eierressursene som stilles til bedriftens disposisjon, som kapital, kompetanse og markedsposisjoner. Over tid vil både formen og innholdet i en eierstruktur påvirke bedriftens ressursgrunnlag, incentivstruktur og effektivitet, og dermed også resultatutviklingen og avkastningen til eieren. Statoils viktigste konkurrenter er i dag organisert som omsettelige selskaper som eies gjennom kapitalmarkedene.

Statoils nåværende eierstruktur er problematisk av flere grunner. Dels har staten en rekke oppgaver utover det å være eier av Statoil. Staten er regulator, forvaltningsmyndighet, lovgiver og skatte-innkrever, for å nevne noe. Over tid vil det bli stadig mer krevende for staten å ivareta alle disse funksjonene og samtidig være en kommersiell eier av Statoil, bl.a. fordi Statoils konkurransebilde er blitt mer komplisert og fordi det vil eksistere målkonflikter mellom de ulike rollene staten skal fylle. Dette er en utfordring både for eieren og for selskapet.

Dagens eierstruktur gjør at Statoil ikke er eksponert for den samme markedsmessige overvåkingen som konkurrentene. På den andre siden er selskapet forankret direkte i det politiske system på en måte som ikke gjelder for andre aktører. Dette påvirker både bedriftens interne kultur og dens kommersielle handlefrihet. I den omfattende restruktureringen som nå finner sted i bransjen er bruk av eiermessige virkemidler blitt helt sentrale, bl.a. i form av aksjebytter eller ved bruk av aksjer som betalingsmiddel. Over tid vil dagens eierstruktur i Statoil kunne utvikle seg til å bli en alvorlig konkurransemessig ulempe for selskapet, noe eieren ikke vil være tjent med.

Ettersom Statoil ikke lenger er et instrument i petroleumspolitikken, er behovet for at bedriften i sin helhet eies av staten ikke lenger til stede. Med unntak for dagens modell for ivaretakelse av SDØE, er ingen av de oppgavene Statoil utfører av en slik karakter at de fordrer et 100 prosent statlig eierskap. Det er derfor styrets oppfatning at selskapet og eieren vil være tjent med at eierstrukturen endres slik at selskapet får private medeiere og at det tas opp til notering på børs.

En ny eierstruktur vil innebære at selskapet «normaliseres» i forhold til sine konkurrenter. Samtidig vil ansvars- og rollefordelingen i petroleumspolitikken bli klarere ved at staten ikke lenger er eneste eier av Statoil.

I internasjonal sammenheng er det norske egenkapitalmarkedet lite. Etter styrets oppfatning bør statens viktigste eierrolle i Statoil i dag være å sikre en fortsatt nasjonal forankring av selskapet. Staten bør derfor være eier av en andel i et fremtidig Statoil som gjør det mulig å videreføre selskapet som en norskbasert aktør i de internasjonale energimarkedene. I hvilken grad det er nødvendig for staten å være majoritetseier for å realisere et slikt mål er like mye et politisk, som det er et industrielt og kommersielt, spørsmål.

Statens direkte økonomiske engasjement bør kommersialiseres

SDØE-ordningen ble i sin tid etablert for å hindre at Statoils kontantstrøm skulle bli så omfattende at dette i seg selv ville representere et styringsproblem i norsk økonomi. For å oppnå dette ble betalingsstrømmene til de fleste av Statoils eierandeler i lisensene på norsk sok-

kel delt i to, en del for Statoil (Statoils økonomiske andel, SØA) og en for SDØE. I senere lisensrunder har staten tatt egne SDØE-andeler, og i dag er SDØE-ordningen norsk sokkels største andelshaver og produsent. SDØEs utgifter og inntekter føres direkte over statsbudsjettet. Statoil er forretningsfører for SDØE og forestår salg av all petroleum for ordningen. I vurderingen av SDØE-ordningens tjenlighet som virkemiddel for staten er en rekke forhold relevante, bl.a.

- ordningens betydning for norsk sokkels konkurranseposisjon, herunder hvordan ordningen påvirker aktørenes incentiver i ulike faser av virksomheten (leting, utbygging, produksjon og drift) og dermed den totale verdiskapingen på sokkelen;
- forholdet mellom ordningens lønnsomhet og risiko, relativt til andre måter å forvalte de samme ressursene på;
- hvordan ordningen påvirker ivaretakerens (Statoils) beslutninger og incentiver;
- eierens muligheter til å bruke ordningen for å sikre og videreutvikle viktige markedsposisjoner etterhvert som markedene dereguleres og endres.

I kombinasjon med petroleumsskattesystemet gjør SDØE-ordningen det mulig å sikre staten en høy andel av verdiskapingen på norsk sokkel. Merinntektene fra SDØE kan imidlertid bare sikres ved at staten påtar seg en investerings- og markedsrisiko utover den risikoen som ligger i rollene som skatteinnkrever og selskapseier. I perioder med store utbygginger med høy lønnsomhet vil denne risikoen framstå som uproblematisk.

Etterhvert som norsk sokkel har modnet seg og funnene har blitt mindre, er kravene til lønnsomhet blitt vanskeligere å møte. Nye utbygginger på norsk sokkel vil typisk være mindre felt, mer teknologisk krevende og preget av høyere enhetskostnader enn tilfellet var tidligere.

Samtidig ligger det betydelige verdier i å sikre en mest mulig effektiv drift og produksjon fra eksisterende felt som er i en nedtrappingsfase.

Markedene for norsk olje og gass er i sterk endring. Ikke minst skjer det omfattende endringer i de europeiske gassmarkedene, hvilket berører fundamentale norske interesser.

I en slik situasjon vil SDØE-ordningen framstå som mindre tjenlig, bl.a. fordi den gjennom sitt omfang kan bidra til svekke selskapenes incentiver på sokkelen og fordi ordningen i seg selv har klare begrensninger når det gjelder å sikre markedsposisjonene for sine egne ressurser.

Det er ivaretakeren (Statoil) som bærer ansvaret for SDØEs forretningsmessige utvikling. Dagens ivaretakermodell pålegger Statoil å maksimere verdien av statens samlede interesser i lisensene og i avsetningen av statens petroleum. I visse situasjoner kan denne beslutningsmodellen medføre at Statoil må velge alternativer som ikke er de mest lønnsomme for Statoil som selskap. Samtidig er SDØEs investeringer begrenset til oppstrømsvirksomheten på sokkelen. Ordningen har ikke etablert posisjoner i salg, markedsføring eller raffinering. Statoil er pålagt å selge SDØEs olje og gass, men dagens avregningssystem for salg av råolje (normpris) innebærer at det ikke alltid vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Statoil å maksimere verdien av statens olje.

Dagens ivaretakermodell lider med andre ord under den svakhet at det ikke alltid er lønnsomt for ivaretakeren å maksimere SDØEs interesser, og den påfører ivaretakeren en komplisert målstruktur. En slik ivaretakermodell kan ikke videreføres over tid, uten at det vil skade både ivaretakeren og SDØE.

Mer generelt er det i den nåværende situasjonen på norsk sokkel nødvendig å vurdere SDØEs tjenlighet opp mot alternative måter å innrette virkemidlene på. Fremtidig forventet netto kontantstrøm fra SDØE er meget betydelig. Hoveddelen av disse inntektene er likevel inntekter som staten ellers vil få inn som skatter og avgifter.

Som ordning representerer SDØE en svært spesiell form for statlig forretningsdrift. Den har ingen egen organisasjon eller forretningsstrategi. Styrets analyser viser at markedsverdien av de ressursene som ligger til ordningen er betydelig høyere enn de verdiene som lar seg realisere under dagens forvaltningsmodell. Slik sett bidrar ikke SDØE til å maksimere statens verdiskaping på sokkelen. Differansen mellom SDØEs markedsverdi og nåværende formuesverdi er et uttrykk for den kostnaden staten som ressurseier må bære fordi ressursene ikke er fullt ut kommersielt ivaretatt.

Styret kan for sin del ikke se noen grunn til at staten skal bære disse kostnadene. Ut fra en samlet vurdering vil styret derfor foreslå at eieren vurderer om SDØE-ordningen bør opphøre som fremtidig virkemiddel, og at de ressursene som i dag ligger i SDØE blir kommersialisert, det vil si at de blir satt inn i en selskapsmessig sammenheng. Dette kan gjøres på flere måter, og det er naturlig at staten vurderer hvordan ressursene kan benyttes til å styrke de selskapene der den selv har eierinteresser. Styret vil for sin del foreslå at staten velger en løsning som maksimerer verdien av eierskapet i Statoil og SDØE samlet sett, det vil si at videreutviklingen av Statoil og SDØE vurderes i sammenheng med hverandre (jfr. avsnitt 2.4).

Dersom staten av ulike grunner skulle ønske å ikke kommersialisere alle SDØEs ressurser, mener styret det må etableres en ny ivaretakerordning for den gjenværende SDØE-porteføljen. I den forbindelse vil styret anbefale at det ikke etableres eventuelt nye forvaltningsorganer for en slik ivaretakelse, men at den gjennomføres på en incentivriktig måte av en eller flere av de kommersielle aktørene på norsk sokkel.

Et større og mer konkurransedyktig Statoil

For 15 år siden forelå det et behov for å begrense Statoils vekst, for å hindre at selskapet skulle bli for stort i forhold til resten av norsk økonomi. I dagens konkurransebilde er imidlertid Statoil en liten aktør, både finansielt og med hensyn til reserver og produksjon. Den restruktureringen som har skjedd i olje- og gassindustrien de siste månedene har relativt sett forsterket denne situasjonen.

Selv om Statoil ikke vil ha mulighet til å nå opp i størrelse med de aller største aktørene i bransjen, har selskapet behov for å vokse. Det har etablert flere posisjoner som samlet sett gir grunnlag for å opprettholde og øke produksjonen av olje og gass, til tross for en forventet produksjonsnedgang på norsk sokkel. Dette er nødvendig for å sikre en videreutvikling av Statoil ut over i neste århundre.

Statoil har også mulighet til å etablere en sterkere stilling som gasselskap i Europa. I dag er Statoil en betydelig produsent og operatør av naturgass fra norsk sokkel. Hoveddelen av den gassen Statoil håndterer tilhører imidlertid SDØE, og Statoil som selskap har ikke tilstrekkelig størrelse til å være en sterk konkurrent sammenlignet med de sentrale aktørene i dagens europeiske gassmarked. Det er behov for å

bygge posisjoner i verdikjeden for naturgass, slik at det blir mulig å ta del i den veksten som forventes. Det er viktig for staten, gjennom SDØE og Statoil, å utnytte de posisjoner som er oppnådd i markedene til å skape økte verdier basert på norsk naturgass.

Fordi staten eier både Statoil og SDØE foreligger det en unik mulighet til å etablere et selskap med en størrelse og et ressursgrunnlag som vil gjøre det til en slagkraftig konkurrent i de internasjonale markedene.

Det er da snakk om et selskap på størrelse med de mellomstore, internasjonale integrerte olje- og gasselskapene. Ikke minst vil et Statoil med en sterkere gassposisjon kunne være en unik aktør og investeringsmulighet. Samtidig vil staten kunne realisere en større verdi på sine samlede eierinteresser, det vil si øke verdien på sin formue. Dette er mulig fordi SDØEs ressurser har større verdi når de settes inn i en selskapsmessig sammenheng enn slik de foreligger i dag, og fordi kapitalmarkedene verdsetter størrelse, finansiell robusthet og diversifisering i sin prising av aktørene i olje- og gassindustrien.

Hensikten med å øke Statoils størrelse er å gjøre det mulig for selskapet å videreutvikle sine internasjonale posisjoner, diversifisere sin portefølje og sikre seg vesentlig produksjon i produksjonsområder utenom norsk sokkel. Særlig vil styret understreke det verdiutviklingspotensialet som ligger i å bygge opp en stilling for Statoil som et sentralt gasselskap i Europa.

Styrets forslag er derfor at Statoil styrkes med hele eller vesentlige deler av SDØEs ressurser og at selskapet deretter børsnoteres og delprivatiseres. Gjennom en slik operasjon vil eieren kunne realisere en betydelig verdistigning, både i form av kontanter gjennom nedsalg av eierandeler i det nye selskapet og gjennom verdiutviklingen i de eierinteressene staten forutsettes å beholde. Samlet sett innebærer styrets forslag en mulighet til å øke verdien av statens oljeformue, samtidig som deler av denne formuen omplasseres i finansielle aktiva. En avvikling av SDØE som fremtidig virkemiddel vil også være et bidrag til å begrense deler av statens direkte eksponering i forhold til utviklingen i olje- og gassindustrien.

Etter styrets mening vil olje- og gassindustrien være en sentral næring i Norge i mange tiår fremover. Det er viktig for Norge at det finnes norskbaserte aktører som er konkurransedyktige i denne bransjen, både på norsk sokkel og internasjonalt. På grunn av tidligere beslutninger i norsk olje- og gasspolitikk har staten i dag en betydelig handlefrihet i utformingen av sin virkemiddelbruk. Styret mener at tiden er inne til å utnytte denne handlefriheten til å realisere verdi, og til å skape en solid og konkurransedyktig kommersiell aktør med forankring i Norge

Oppsummering av styrets forslag <...>

Styret reiser i dette notatet tre forslag med hensyn til videreutviklingen av det statlige engasjementet i petroleumsvirksomheten:

– At Statoils eierstruktur endres slik at selskapet får private medeiere og tas opp til notering på børs;
– At det nye selskapet styrkes med hele eller vesentlige deler av de ressursene som i dag ligger til SDØE, for å øke verdien av statens kommersielle interesser og for å skape en robust og slagkraftig norskbasert aktør i de internasjonale markedene;
– At det etableres en ny ivaretakerordning for de delene av SDØEs ressurser som eventuelt ikke blir satt inn i en selskapsmessig sammenheng.»

4.2 Videreutvikling av Statoils synspunkter

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet har Statoil utdypet og konkretisert hvordan SDØE-andeler kan brukes for å oppnå betydelig økt verdiskaping på norsk kontinentalsokkel. Dette er det gjort rede for i dokumentet «Sammenslåing av Statoil og SDØE og delprivatisering av Statoil - en redegjørelse for Statoils synspunkter» fra februar 2000. Statoils vurderinger sammenfattes som følger i denne rapporten:

> «En sammenligning mellom forventet verdiskaping på norsk sokkel og sammenlignbare områder på britisk sokkel avdekker et verdipotensiale på norsk sokkel på flere titalls milliarder kroner. En viktig årsak til at dette vanskelig har latt seg realisere i Norge er at operatørene og lisenspartnerne har for små andeler, og at lisensgruppene som må samarbeide for å få tatt ut den økte verdiskapingen er for komplekst sammensatte.
>
> Kompliserte lisensstrukturer medfører at beslutninger om samordning av driftsfunksjoner, hel eller delvis nedstengning av plattformer, planleggingen av innfasing av nye felt o.l vanskeliggjøres. En omfattende endring av eierskapet i de aktuelle lisensene vil kunne sikre at det blir tre til fire selskaper med tilstrekkelig store eierandeler til å få tatt nødvendige beslutninger og gjennomført nødvendige tiltak.
>
> Det kreves en sterk aktør som kan være pådriver for nødvendig restrukturering og aktivt utnytte SDØE-andeler i dette arbeidet. Det er flere eksempler - også fra norsk sokkel - på at forsøk på radikal forbedring av driften i ett område har strandet. Ofte skyldes dette at det ikke finnes en 'områderegissør' som er sterk nok til å drive nødvendige endringer gjennom. Et selskap som har store andeler i de aktuelle lisensene, vil ved salg og bytteoperasjoner kunne posisjonere inn partnere i de aktuelle lisensene. Slik kan man sikre en «vinnende konstellasjon» av tre-fire selskaper som sammen deler en visjon og en strategi for hvilke endringer som er påkrevd - og som har beslutningskraft til å gjennomføre det.
>
> For å gjennomføre forhandlinger om eierendringer er det viktig med god innsikt i den samlede feltporteføljе på norsk sokkel, og en veletablert forretningsmessig relasjon til alle aktører for å gi grunnlag for omfattende omstrukturering av norsk sokkel gjennom bruk av bytte i tillegg til salg. Derved vil det etableres et eierskap i alle kjerneområder som er mer tilpasset optimal verdiskaping enn hva som er mulig ved målrettede enkeltsalg av SDØE-andeler fra staten, direkte eller gjennom agent.
>
> Et revitalisert lisensandelsmarked på norsk sokkel vil bidra til at alle operatører og aktører kan styrke sine posisjoner i sine kjerneområder. Det kan være ønskelig fra statens side å sikre at det skjer en styrking av sentrale aktører i deres sentrale operatørskap i viktige ressursområder <...>
>
> De gevinster som en endring av eierstrukturen på norsk sokkel bidrar til, kan deles i tre hovedtyper:
> – Reduserte lete-, utbyggings- og driftskostnader som følge av bedre samarbeid på tvers av lisensene innenfor et område;
> – Økt produksjon og økte reserver innenfor området som følge av lavere enhetskostnader og bedre samordning av leteaktivitetene;
> – Bedre utnyttelse av infrastrukturen på tvers av områder.

Tampenområdet gir en god illustrasjon av potensialet som finnes på norsk sokkel og utfordringene knyttet til å realisere dette. Gevinstene i Tampen er i hovedsak relatert til:

– Mer samordnet drift av eksisterende installasjoner og en optimal utnyttelse av plattformer i området;
– Forlenget platåproduksjon som følge av lavere enhetskostnader og realisering av gassressursene i området;
– Muligheten for å utvikle Tampen til et knutepunkt for gass fra områdene nord for Tampen.

Det totale verdiskapingspotensialet kan imidlertid kun realiseres gjennom beslutninger i hver enkelt lisens. Utfordringen er å få beslutninger på tvers av lisensene. Porteføljetilpasningene må ha som mål å styrke operatørenes rolle i deres kjerneområder. Det vil fremme både insentiv og kraft (eierposisjon) til å fremskaffe forbedringspotensialer og drive frem beslutninger. I tillegg må det være to eller flere gjennomgående aktører som sammen med operatøren har tilstrekkelig handlekraft i en beslutningsprosess.»

5 Statlig eierskap

5.1 Innledning

Den norske stat er en betydelig eier i norsk næringsliv. Bakgrunnen for statlig eierskap har variert. I noen tilfeller er det tidsbestemte vurderinger og beslutninger som ligger til grunn. I andre sammenhenger er statens engasjement mer et resultat av en mer samlet og overordnet strategi.

I de første etterkrigsårene var gjenreising det målet som hadde høyest prioritet. Dette innebar en satsing på industrialisering som ville tjene gjenoppbyggingen av landet. Den nasjonale industripolitikken bidro sterkt til det aktive statlige engasjementet. Man ønsket nasjonal kontroll over produksjonen i særlig viktige bedrifter og bransjer, og man ønsket økt industriell selvforsyning.

Staten er også blitt eier av selskaper av regionalpolitiske årsaker, for å gi lik tilgang på infrastruktur og for å sikre arbeidsplasser. I finanssektoren fikk staten et betydelig engasjement som følge av bankkrisen.

Det har vært lagt stor vekt på å ha nasjonal kontroll over naturressurser og foredlingen av disse, både i Norge og i en rekke andre land. Historisk er nasjonale oljeselskaper blitt etablert både i produsent- og importland, for at staten skulle ha kontroll med olje og gass som en strategisk vare.

Det var også naturlig for Norge å nytte statlig eierskap som et virkemiddel i petroleumsvirksomheten. Helt siden starten har staten hatt et betydelig eiermessig engasjement i norsk petroleumsvirksomhet, og dette har hatt bred politisk forankring.

Tidlig på 1970-tallet ble det vurdert om Norsk Hydro skulle spille hovedrollen i norsk oljevirksomhet. Det var i denne perioden staten kjøpte seg opp fra 47 prosent til 51 prosent i selskapet. Det var imidlertid argumenter og bred politisk støtte for å etablere et nytt heleid statlig oljeselskap. Resultatet ble en tredeling av selskapsstrukturen i norsk oljevirksomhet; et statlig, et halvstatlig og et privat aksjeselskap. Etableringen av Statoil i 1972 ble vedtatt av et enstemmig storting.

God forvaltning av fellesskapets eiendom krever at staten også er en god eier. Regjeringen varslet i sin tiltredelseserklæring at den ville «gå gjennom organiseringen av det statlige eierskapet for å finne de ordninger som sikrer oss best resultater og ryddige ansvarsforhold».

I denne proposisjonen fremmes forslag om endringer i statens eierskap i petroleumsvirksomheten - eierskapet i Statoil og forvaltningen av SDØE.

5.2 Utvikling i andre land

I mange land i Europa, Sør-Amerika og Asia er det historisk blitt etablert nasjonale oljeselskaper for å sikre økonomisk, politisk og operativ kontroll over en nasjons olje- og gassressurser. Videre var det et mål i mange land å sikre nasjonal energiforsyning gjennom helstatlige energiselskaper.

På midten av 1980-tallet var det hel- eller delstatlige oljeselskap i om lag 80 land i den kapitalistiske delen av verden. [4)] USA var ett av svært få unntak.

Tendensen har imidlertid endret seg fundamentalt.

De siste 15 årene har det funnet sted en omfattende privatiseringstrend. En rekke land har besluttet å privatisere sine nasjonale oljeselskaper. Norge er et av få land innenfor OECD-området som fremdeles har et 100 prosent statseid oljeselskap.

Det er i hovedsak tre grunner til at tidligere statseide oljeselskaper er blitt privatiserte:

i. *Effektivitetshensyn:* Det har blitt lagt vekt på at private eiere er forutsatt å være bedre egnet til å ivareta et selskaps forretningsmessige interesser enn staten. Mens statlige selskaper ofte må legge til grunn hensyn utover rent forretningsmessige, kan private selskaper i større grad fokusere på effektivitet og lønnsomhet, noe som fører til økt verdiskaping.
ii. *Ønsket om å skille rollen som eier og forvaltningsmyndighet:* Det har utviklet seg en bred forståelse for at statens interesser på en mer ryddig og bedre måte kan ivaretas gjennom lover, reguleringer, enkeltvedtak m.v., enn gjennom bruk av statlig eierskap.
iii. *Finansielle:* I mange tilfeller har fiskale motiver vært en viktig grunn for privatisering.

Utviklingen har vært sterkest der disse tre faktorene har trukket i samme retning.

Noen av de største helt eller delvis statlig eide selskapene i industrien har blitt privatiserte i dette tidsrommet, jf. tabell 5.1: British Petroleum (Storbritannia), Total og Elf (Frankrike), Repsol (Spania) og YPF (Argentina) er blitt helt private selskaper. ENI (Italia), Petrobras (Brasil), PetroCanada (Canada), Fortum (Finland) med flere er blitt delprivatiserte. Privatiseringstrenden har de senere årene bredt seg til Øst-Europa og Asia. Dette omfatter russiske selskaper, som Gazprom og Lukoil, samt PetroChina og Sinopec (Kina), for å nevne noen.

Tabell 5.1: Privatiseringer i olje- og gassektoren

Selskap	Land	Privatiseringsår	Statlig eierprosent i dag
Europa			
BP	Storbritannia	1977-1987	0
Total	Frankrike	1992-1997	0
Elf Aquitane	Frankrike	1991-1995	0
Repsol	Spania	1989-1997	0
ENI	Italia	1995	36,3
OMV AG	Østerrike	1987	35
Hellenic Petroleum	Hellas	1998	62
Fortum	Finland	1998	75,4
Amerika			

[4)] Kilde: Klapp, Merrie Gilbert (1987): *The sovereign Entrepeneur. Oil Policies in Advanced and Less Developed Capitalist Countries,* Cornell U.P., London

Tabell 5.1: Privatiseringer i olje- og gassektoren

Petro-Canada	Canada	1991	18,3
YPF (kjøpt av Repsol)	Argentina	1993-1999	0
Petrobras [1]	Brasil	1997	52,9
Øst Europa			
MOL	Ungarn	1995	25
PKN	Polen	1999	54.4
Gazprom	Russland	1996	38,4
Lukoil	Russland	1996	15,6
Surgutneftegaz	Russland	1998	0
Asia			
PTTEP	Thailand	1993	61
PetroChina	Kina	2000	90
Sinopec	Kina	2000	55

[1]Gjelder salg av preferanseaksjer til internasjonale investorer. Ordinære aksjer har vært eid av private investorer siden 1970-tallet.

Kilde: UBS Warburg.

En konsekvens av privatiseringstrenden som har funnet sted, er at Statoils konkurrenter og partnere i hovedsak er helt eller delvis private selskaper.

5.3 Eierskapet i Statoil

Staten har flere roller innenfor petroleumsvirksomheten i tillegg til å være eier i Statoil. Staten er regulator, forvaltningsmyndighet og konsesjonsmyndighet. Staten ønsker dessuten å maksimere det samlede samfunnsøkonomiske resultatet fra den samlede virksomheten på kontinentalsokkelen.

Statoil som politisk virkemiddel

Da Statoil ble opprettet i 1972, ble det vurdert som viktig å ha et heleid statlig selskap for at staten skulle kunne dra størst mulig fordeler av og oppnå den ønskede styring med utviklingen av landets petroleumsressurser.

I en tidlig fase ble Statoil tillagt en del oppgaver utover de forretningsmessige, som gradvis er overtatt av staten som forvaltningsmyndighet. Statoil ble i en periode tildelt 50 prosent i hver utvinningstillatelse og hadde dermed svært betydelig eiermessig innflytelse. Dessuten hadde selskapet stor innflytelse ved godkjennelse av planer for utbygging, ved beslutninger om bruk av glideskala samt i spesielle tilfeller, ved overføring av operatørskap. Selv om beslutningsmyndigheten i slike saker var lagt til departementet, hadde Statoil en forslagsrett og en forslagsplikt.

Slik er det ikke i dag:

Statoils rolle i norsk olje- og gasspolitikk har endret betydelig karakter de siste 10-15 årene. I dag opererer selskapet på forretningsmessige betingelser på lik linje med de øvrige deltakerne på norsk kontinentalsokkel, og er ikke

lenger et instrument i petroleumspolitikken. Gjennom ivaretakeransvaret for SDØE, er imidlertid selskapet pålagt å legge verdiskapingen av det samlede statlige engasjement til grunn ved rangeringen av ulike beslutningsalternativ, jf. kapittel 6.2.6. Dette kan medføre at de beslutningene selskapets ledelse må treffe, kan være influert av andre hensyn enn bedriftens egne forretningsmessige interesser.

Fullt statlig eierskap er derfor ikke lenger et nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel for å realisere petroleumspolitiske hovedmål. Disse oppnås gjennom skatte- og avgiftspolitikken, konsesjonspolitikken, ved lover, forskrifter og enkeltvedtak, og ved at forholdene for øvrig legges til rette for en best mulig utnyttelse av våre olje- og gassressurser. Disse virkemidlene er utviklet over flere tiår, og det er opparbeidet betydelig kompetanse og erfaring i hva som bør styres og hvordan dette skal oppnås.EØS-avtalen har dessuten hatt innvirkning på sektoren direkte og gjennom sekundærlovgivning. Dette innebærer at Statoil ikke kan gis særfordeler og skal konkurrere på like vilkår med andre selskaper. Selv om en skulle ønske det motsatte, betyr altså Norges forpliktelser etter EØS-avtalen at eierskapet i Statoil ikke kan brukes som politisk virkemiddel.

Internasjonal virksomhet

Statoil er ikke lenger bare engasjert i utvikling av de norske olje- og gassressursene. Selskapet har for lengst - og med bred støtte fra eieren - tatt et steg ut av norsk kontinentalsokkel. Selskapet har skaffet seg flere gode posisjoner i andre petroleumsprovinser.

Det er store gjenværende petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel, særlig gassressurser, og disse vil gi grunnlag for betydelig industriell aktivitet i flere tiår. Men en stadig større del av Statoils investeringer - og etter hvert verdiskaping - vil knytte seg til den internasjonale satsingen. Internasjonalisering er en sentral og helt nødvendig strategi for å sikre fortsatt vekst og verdiskaping etterhvert som norsk kontinentalsokkel modnes og aktivitetsnivået reduseres.

Fra 1991 har den internasjonale delen av virksomheten utgjort om lag 30 prosent av konsernets samlede investeringer og letekostnader. Ved årsskiftet 1999/2000 utgjorde Statoils internasjonale bokførte olje- og gassreserver om lag 15 prosent av konsernets totale reservegrunnlag. Om lag 40 prosent av de oppdagede, ikke bokførte ressursene, ligger ifølge Statoil utenfor Norge.

Som olje- og gasselskap er Statoil involvert i virksomhet som medfører ulike typer risiko. Dette gjelder virksomheten både i og utenfor Norge. Ulike engasjementer medfører forskjellige typer risiko; geologisk, teknisk, økonomisk og politisk. Rasjonelle beslutningstakere vil kreve balanse mellom risikoen og forventet avkastning. Basert på det materialet som foreligger i dag, er det ikke noe som tyder på at forventet avkastning fra Statoils utenlandske investeringer ikke vil oppveie for risikoen.

Selv om det er balanse mellom risiko og forventet avkastning er det et alternativ for staten å få flere eiere inn i konsernet, slik at flere skal kunne vurdere selskapets evne til å ta ulike typer risiko. Dette vil også redusere statens kapitalbinding og risikoeksponering til selskapets disposisjoner.

Statoil ble opprettet for å bidra til at en størst mulig del av grunnrenten på norsk kontinentalsokkel skulle tilføres det norske samfunnet. Etter hvert som en stadig større del av virksomheten skjer i utlandet og selskapet internasjonaliseres, blir det - også av denne grunn - mindre naturlig for staten å være eneeier i selskapet.

Industriell restrukturering

Statoil er i dag, i likhet med Norsk Hydro, et internasjonalt selskap. Som vist i kapittel 1.2 har petroleumsindustrien vært gjennom betydelige endringer de siste årene. Utviklingen skjer fort. Konkurransen er skjerpet. Rask og kontinuerlig tilpasning til endrede omgivelser er avgjørende for å lykkes. Med dagens eierstruktur er det krevende for Statoil å ta del i den industrielle restruktureringen på en fullgod forretningsmessig måte. Selskapet kan for eksempel ikke bruke aksjer i eget selskap som transaksjonsmiddel. De fleste fusjonene i olje- og gassnæringen har skjedd nettopp på denne måten. Endret eierstruktur kan øke Statoils forretningsmessige handlefrihet og åpne nye muligheter for selskapet, samtidig som det gis samme rammebetingelser som sine konkurrenter, blant andre Norsk Hydro.

Styrket eieroppfølging

Det er behov for å redusere kostnader, bedre effektiviteten og øke verdiskapingen i Statoil og på norsk kontinentalsokkel generelt. Statoil er den største operatøren på norsk kontinentalsokkel, og selskapets prestasjoner har derfor svært stor betydning også for kontantstrømmen fra SDØE og for skatteinntektene. Statoil spiller dessuten en svært viktig rolle innen norsk gassforvaltning.

I lys av Statoils sentrale posisjon innenfor norsk olje- og gassvirksomhet, er det viktig at selskapet er effektivt. Dette kommer eierne til gode, i form av utbytte, økte skatteinntekter og høyere kontantstrøm fra SDØE. De andre rettighetshaverne og leverandører vil også dra fordeler av at Statoil er et godt og effektivt selskap.

Introduksjon av flere eiere i Statoil vil gi en større bredde i eieroppfølgingen. Selskapets verdiutvikling vil bli et viktig signal og legge større press på selskapet til å fatte beslutninger som bidrar til økt verdiskaping. Bedre eieroppfølging antas å gi sterkere fokus på langsiktig god drift og lønnsomhet og dermed resultere i et mer effektivt selskap.

Regjeringen går inn for å introdusere flere eiere i Statoil

Regjeringen er kommet til at introduksjon av flere eiere og børsnotering vil sikre fellesskapets interesser på en bedre måte enn dagens struktur.

- Det er ikke lenger hensiktsmessig eller nødvendig for staten å eie Statoil 100 prosent for å oppnå viktige samfunnsmessige mål.
- Internasjonale avtaler (spesielt EØS) innebærer at eierskapet i Statoil ikke kan brukes som et politisk virkemiddel.
- Statoil er et internasjonalt selskap som i fremtiden må styrke sine posisjoner i utlandet. Dette innebærer ulik risiko og gjør selskapet mer krevende å eie.
- Selskapet vil ved en introduksjon av flere eiere få tilsvarende forretningsmessige betingelser som konkurrentene, herunder Norsk Hydro.

– Introduksjon av flere eiere vil innebære en opprydding og klargjøring av statens ulike roller i petroleumsvirksomheten. Dessuten vil Statoils rolle som forretningsmessig aktør bli klarere, noe som vil kunne virke positivt inn på interne beslutningsprosesser og bidra til å gjøre selskapet mer effektivt.
– Selskapets verdiutvikling vil bli et viktig signal og legge større press på selskapet til å fatte beslutninger som tjener verdiskapingen.
– Statoil vil få økt fleksibilitet til å ekspandere sin virksomhet ved bruk av aksjer som betalingsmiddel. Statoil vil på en bedre måte kunne delta i konsolideringen som pågår i petroleumssektoren hvis dette vurderes som ønskelig.
– Konkurransekraften og verdiskapingen både til Statoil som selskap og norsk kontinentalsokkel som sådan, vil bli styrket dersom det inviteres inn flere eiere i selskapet.
– Statoil opererer i et kommersielt miljø der aktørene - kunder, partnere og leverandører - i all hovedsak er private.

Den nasjonale forankringen av Statoil skal sikres

Introduksjon av flere eiere vil føre til at statens innflytelse over selskapet reduseres. Graden av dette vil avhenge av hvor stor del av selskapet som selges til andre. Innflytelse ved ulike eierandeler kan oppsummeres slik: [5)]

– 90 prosent av aksjene gir rett til å erverve de øvrige aksjene i selskapet.
– 2/3 av aksjene gir kvalifisert flertall. En kan da beslutte å gjennomføre fusjoner, samt å endre vedtektene.
– 50 prosent av aksjene gir alminnelig flertall. Dette kreves blant annet ved valg av medlemmer til bedriftsforsamling og styre.
– 1/3 av aksjene gir negativ kontroll. En kan da hindre fusjoner og endring av vedtektene Det kan være vedtektsfestet at hovedkontoret skal ligge i Norge.
– 10 prosent av aksjene gir rett til å kreve at skifteretten iverksetter granskning.
– 5 prosent av aksjene gir rett til å kreve ekstraordinær generalforsamling.

Regjeringen legger til grunn at Statoil fortsatt skal være et norskbasert selskap. Hovedkontor med tilhørende hovedledelse, beslutningsmyndighet og strategifunksjoner skal være lokalisert i Norge. Men nasjonal forankring av selskapet krever ikke 100 prosent statlig eierskap.

Etter introduksjon av andre eiere vil ikke lenger aksjelovens særregler for statsaksjeselskap gjelde for Statoil. Staten vil ikke lenger velge medlemmer til selskapets styre direkte, men velge medlemmer til selskapets bedriftsforsamling som så velger medlemmer til selskapets styre. Selskapets generalforsamling vil ikke kunne fastsette et høyere utbytte fra selskapet enn det styret foreslår eller godtar. Staten vil ikke kunne overprøve bedriftsforsamlingens beslutninger i saker som gjelder:

– Investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser.
– Rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponsering av arbeidsstyrken. [6)]

[5)] Jf. allmennaksjeloven

[6)] Jf. allmennaksjeloven § 6-37.

En konsekvens av endringen av eierskapet i Statoil er at dagens forvalterordning for SDØE må endres, se for øvrig kapittel 6.4.

Regjeringen legger til grunn at staten skal beholde minst 2/3 av aksjene i selskapet.

Strategisk allianse

En måte å sikre at Statoil utvikler seg som et konkurransedyktig internasjonalt energiselskap, kan være gjennom allianser med andre selskaper. På denne måten kan Statoil få ny og styrket kompetanse, adgang til markeder og økt ressursgrunnlag.

I denne forbindelse kan en tenke seg en rekke forskjellige former for strategiske allianser, både når det gjelder hva som er gjenstand for samarbeid, organiseringen av samarbeidet, eierstruktur og perspektiv.

En allianse må være forretningsmessig fundert. Det er imidlertid fullt ut mulig at to selskaper samarbeider uten at dette innbefatter endret eierskap, jf. Statoils tidligere allianse med BP. Det er likevel ganske vanlig å underbygge forretningsmessig samarbeid med eierposisjoner. På denne måten gir man et klart uttrykk for større forpliktelse.

Regjeringen ønsker å gi Statoil anledning til å inngå denne typen strategiske allianser med andre selskaper. Samarbeidsprosjekter med andre selskaper må behandles på en forsvarlig måte av selskapets organer, inklusive styre og generalforsamling.

Regjeringen legger til grunn at eventuelle strategiske eiere ikke introduseres i Statoil forut for en børsnotering. Gjennom en børsnotering vil det bli etablert en markedsverdi på Statoil, noe regjeringen vurderer som nødvendig før det eventuelt blir inngått eiermessige allianser med andre selskaper.

Introduksjon av flere eiere - omfang

Innenfor rammen av at staten skal beholde minst 2/3 av aksjene i Statoil, vil regjeringen legge opp til en strategi for introduksjon av flere eiere som sikrer et best mulig økonomisk resultat.

En må her ta hensyn til volum, likviditet og kapasitet i markedet.

Dessuten er det viktig at man tar inn nye eiere i et omfang som gjør at investorene får tillit til at staten som eier vil gi Statoil frihet til å utvikle sin strategi basert på forretningsmessige målsettinger.

Disse forhold vil en kunne sikre gjennom at man i første omgang tar inn nye eiere tilsvarende 10-25 prosent av selskapets verdi. Dette vil primært skje ved utstedelse av nye aksjer i morselskapet Den norske stats oljeselskap a.s, i kombinasjon med salg av deler av statens aksjer, og da rettet mot norske og internasjonale kapitalmarkeder. Det bør samtidig kunngjøres at statens eierandel kan reduseres til 67 prosent.

I tillegg slås det fast at Statoil skal drives etter forretningsmessige prinsipper, som andre børsnoterte selskaper. Et aksjesalg i denne størrelsesorden vil også stå i forhold til etterspørselen i markedet og sikre nødvendig likviditet i aksjen.

For øvrig vises det til kapittel 10, som gir en omtale av selve børsintroduksjonen.

5.4 Konklusjon

Regjeringen foreslår å åpne opp for flere eiere i Statoil ved å børsnotere selskapet. Utvidet eierskap vil tilføre ny kompetanse, nye partnere og ny kapital. Statoil skal fortsatt være et norskbasert selskap. Hovedkontor med tilhørende hovedledelse, beslutningsmyndighet og strategifunksjoner skal være lokalisert i Norge. Staten skal beholde minst 2/3 av aksjene i selskapet.

Ved børsnotering tas det i første omgang inn nye eiere tilsvarende 10-25 prosent av selskapets verdi. Dette vil primært skje ved utstedelse av nye aksjer i morselskapet Den norske stats oljeselskap a.s, i kombinasjon med salg av deler av statens aksjer, og da rettet mot norske og internasjonale kapitalmarkeder.

Statoil gis anledning til å inngå eiermessige strategiske allianser med andre selskaper. Dette kan først skje etter børsnotering av selskapet.

6 Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

6.1 Innledning

SDØE ble opprettet med virkning fra 1. januar 1985, ved at de fleste av Statoils utvinningstillatelser på norsk kontinentalsokkel ble delt i en direkte økonomisk del til staten (SDØE) og en økonomisk del til Statoil (SØA). Det er blitt fastsatt SDØE-andeler ved tildeling av nesten alle utvinningstillatelser siden etableringen.

SDØE-ordningen er et feltspesifikt virkemiddel ved at andelen blir tilpasset lønnsomheten og ressurspotensialet i den enkelte utvinnningstillatelse. Målet for den langsiktige forvaltningen av SDØE er å oppnå høyest mulig inntekter til staten. SDØE representerer betydelige verdier og inntekter for staten.

6.2 Dagens ordning

6.2.1 Reserver og produksjon

SDØEs olje- og gassreserver utgjorde, i henhold til Statoils reservedefinisjon, ved utgangen av 1999 om lag 1550 mill. Sm ^{3} oljeekvivalenter (tilsvarer 9,8 mrd. fat), hvorav 35 prosent olje og 65 prosent gass.

Tabell 6.1: Oversikt over SDØEs reserver

SDØE	1997		1998		1999	
	Olje mill. Sm ^{3}	Gass mrd. Sm ^{3}	Olje mill. Sm ^{3}	Gass mrd. Sm ^{3}	Olje mill. Sm ^{3}	Gass mrd. Sm ^{3}
Reserver* per 1. januar	589	972	552	982	553	1004
Revisjon av tidligere anslag	12	7	28	10	11	6
Utvidelser, funn og forbedret utvinning	24	19	43	31	48	10
Kjøp av reserver	0	0	0	0	9	3
Produksjon	-73	-15	-70	-19	-73	-22
Reserver per 31. desember	552	982	553	1004	548	1000

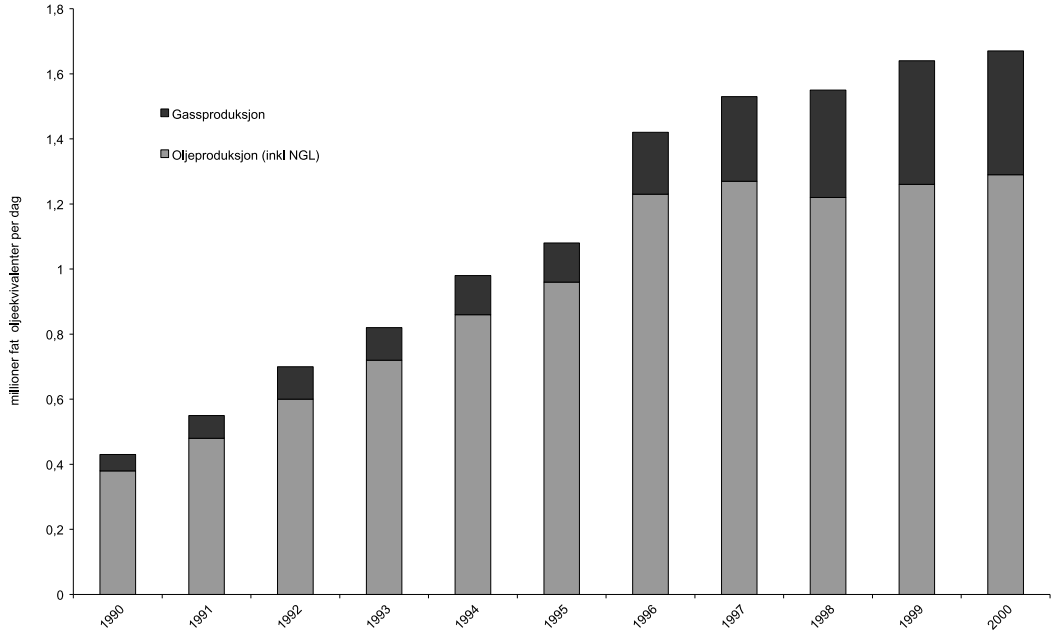
* Reserver representerer beregnede volumer av olje, gass og NGL som basert på analyser av geologiske og tekniske data, med rimelig grad av sikkerhet kan utvinnes i fremtiden fra kjente reservoarer under gjeldende økonomiske og driftstekniske forhold. Olje inkluderer NGL.

Kilde: Statoil.

Staten er direkte deltaker gjennom SDØE i over 150 utvinningstillatelser på norsk kontinentalsokkel. Store deler av reservene og produksjonen kommer fra noen få store felt.

SDØEs produksjon av olje og NGL var i 1999 461 mill. fat (1,26 mill. fat per dag) og utgjorde omlag 40 prosent av den norske oljeproduksjonen. SDØEs

gassalg i 1999 var 22 mrd. Sm ^{3}. Dette utgjorde omlag 45 prosent av den norske gasseksporten.



Figur 6.1 SDØEs olje- og gassproduksjon i millioner fat oljeekvivalenter per dag 1990-2000
Kilde: Statoil, Olje- og energidepartementet.

SDØEs oljeproduksjon økte jevnt fra etableringen i 1985 og fram til 1996. De siste årene har den vært forholdsvis stabil. Gassproduksjonen var lav fram til 1996, men har gradvis økt de siste årene. I figur 6.1 er SDØEs olje- og gassproduksjon for år 2000 basert på en prognose for inneværende år, jf. St.prp. nr. 19 (2000-2001).

6.2.2 Andeler ved tildeling

Den statlige deltakelsen har variert over tid både i form og omfang. Siden 1973 har staten deltatt gjennom Statoil, og siden 1985 også som direkte deltaker gjennom SDØE-ordningen. Tabell 6.2 gir en oversikt over gjennomsnittlig andel for SDØE i de ulike konsesjonsrundene før eventuell utøvelse av glideskala.

Tabell 6.2: Gjennomsnittlig andel for SDØE i konsesjonsrunder før eventuell utøvelse av glideskala

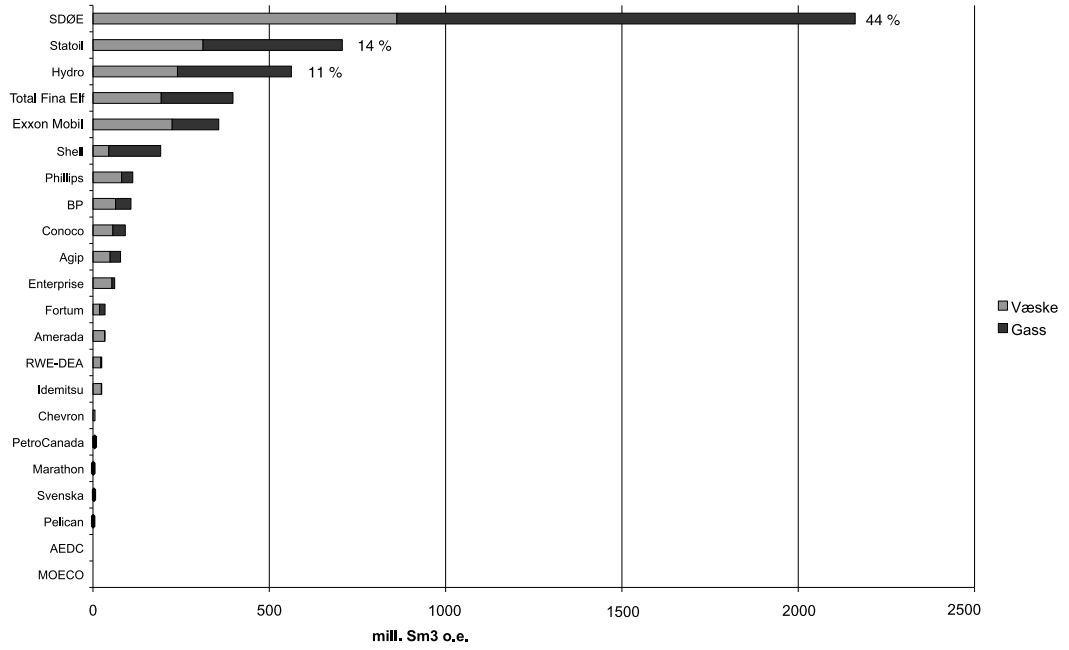
Konsesjonsrunde	Tildelingsår	Gjennomsnittlig SDØE-andel
9.	1985	30,0 prosent
10 A og B	1985-86	30,3 prosent
11 A og B	1987-88	30,8 prosent
12 A og B	1988-89	28,5 prosent
13	1991	28,9 prosent
14	1993	37,6 prosent
15	1996	27,2 prosent
Barentshavprosjektet	1997	22,9 prosent
Nordsjørunden	1999	18,7 prosent
16. runde	2000	15,0 prosent

Kilde: Olje- og energidepartementet.

Glideskala eksisterte fra niende konsesjonsrunde til og med 13. konsesjonsrunde og innebar at staten hadde en opsjon til å øke eierandelen når et felt ble erklært drivverdig. Glideskala har medført at SDØE har høye andeler i flere store felt. Etter hvert som norsk kontinentalsokkel har blitt mer moden og potensialet for store og svært lønnsomme funn har blitt mindre, har nivået på SDØE gradvis blitt redusert. Det fastsettes heller ikke SDØE-andel i alle utvinningstillatelser. Det fokuseres på utvinningstillatelser med forventninger om høy lønnsomhet og/eller høyt ressurspotensiale. De siste årene er det dessuten blitt stadig viktigere å gi selskapene tilstrekkelig store andeler for å sikre en effektiv utvinning av petroleumsressursene.

6.2.3 SDØEs andel av gjenværende ressurser

Staten er ved sine direkte eierandeler den største ressurseieren på norsk kontinentalsokkel. Ved inngangen til 2000 hadde staten gjennom SDØE 44 prosent av gjenværende ressurser i felt i drift, felt godkjent utbygd og funn i planleggingsfasen.



Figur 6.2 Gjenværende ressurser i felt i drift, felt godkjent utbygd og funn i planleggingsfasen fordelt på rettighetshavere per 01.01.2000

Kilde: Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet.

6.2.4 Eierandeler i rørledninger og landanlegg

Rørledninger og landanlegg er nødvendig for å kunne produsere og selge ressursene og for å maksimere verdiskapingen på kontinentalsokkelen. Gjennom SDØE har staten direkte eierandeler i de fleste olje- og gassrørledninger og landanlegg tilknyttet norsk kontinentalsokkel, men staten har bl.a. ikke eierandel i Statpipe eller i råoljeterminalen på Mongstad. SDØE-andelen varierer fra 5 prosent i Norpipe Oil AS (fra 2005) til 64 prosent i Haltenpipe. I de siste transportsystemene som har blitt utbygd, har staten tatt en eierandel på i størrelsesorden 50-60 prosent.

For en nærmere omtale av infrastrukturen for naturgass, vises det til kapittel 9.

6.2.5 Netto kontantstrøm fra SDØE

Siden etableringen i 1985 og fram til utgangen av 1999 har staten gjennom SDØE investert om lag 302 mrd. 2000-kroner. Investeringene har lagt grunnlaget for en høy netto kontantstrøm fra SDØE siden 1996 og i årene fremover. I perioden fram til 1996 var årlig netto kontantstrøm fra SDØE lavere enn 9 mrd. kroner - eller negativ - som følge av et høyt investeringsnivå.

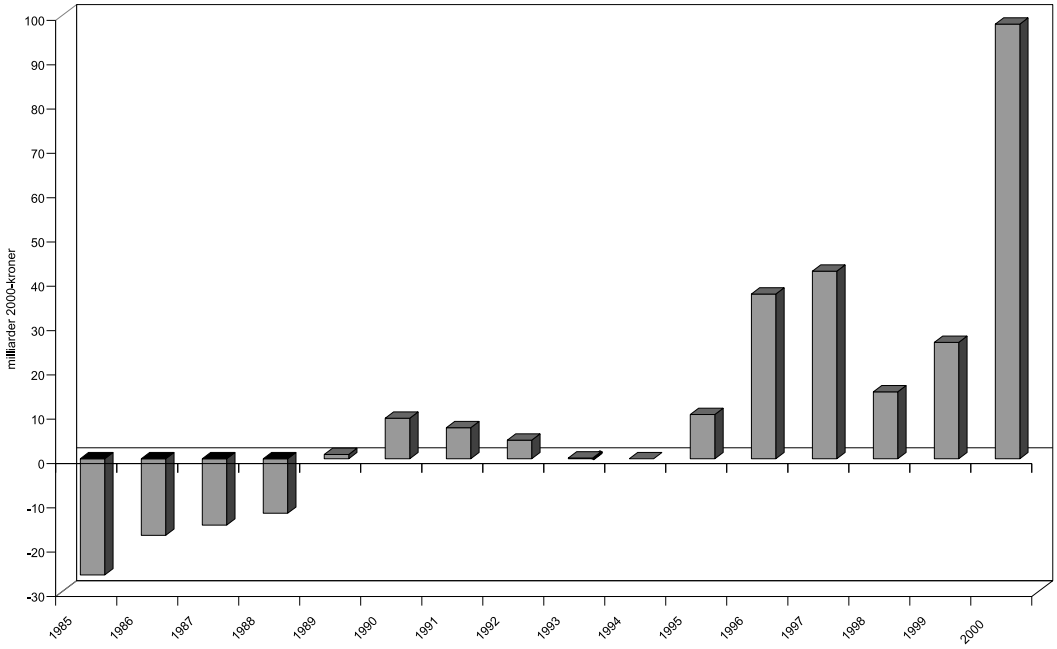
Tabell 6.3: SDØEs kontantstrøm i perioden 1990 til 1999 i mrd. faste 2000-kroner etter kontantprinsippet

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Innbetalinger	27,5	33,8	36,5	41,7	43,0	46,3	71,9	80,9	62,6	76,6
Utbetalinger	18,4	26,8	32,3	41,5	43,0	36,3	34,7	38,5	47,5	50,3
Netto kontant-strøm	9,1	7,0	4,2	0,2	0,0	10,0	37,2	42,4	15,1	26,3

Kilde: Statsregnskapet.

Ved utgangen av 1999 har staten netto mottatt om lag 82 mrd. 2000-kroner siden etableringen i 1985.

I år 2000 forventes nettokontantstrømmen fra SDØE å bli om lag 98 mrd. kroner, jf. St.prp. nr. 19 (2000-2001).



Figur 6.3 Årlig netto kontantstrøm for SDØE i mrd. 2000-kroner
Kilde: Olje- og energidepartementet.

På oppdrag fra departementet har Statoils revisor utarbeidet en rapport med en mer detaljert oversikt over kontantstrømmer knyttet til SDØE.

6.2.6 Nåværende forvalterordning

I henhold til selskapets vedtekter § 11, har Statoils styre ansvaret for oppfølgingen av den samlede statlige deltakelsen på kontinentalsokkelen, dvs. Statoil og SDØE. Dette innebærer at Statoil ivaretar de operative og forretningsmessige funksjoner for SDØE på vegne av staten gjennom selskapets alminnelige faglige og administrative apparat.

Statsråden i Olje- og energidepartementet representerer staten som eneeier av Statoil gjennom generalforsamlingen, som er selskapets øverste myndighet.

Beslutningsstruktur

Som generalforsamling i selskapet utpeker statsråden selskapets styre med unntak av ansattes representanter. [7)] Styret er ansvarlig for Statoils virksomhet, herunder forvaltningen av SDØE. Hovedregelen er at Statoil ivaretar statens forretningsmessige interesser gjennom SDØE helt selvstendig, innenfor de bevilgningsmessige rammer som fastsettes i statsbudsjettet.

De ordinære selskapsrettslige reglene i aksjeloven gjelder også for Statoil, men aksjeloven inneholder visse særregler for statsaksjeselskapene som styrker generalforsamlingens stilling i selskaper der staten eier alle aksjene (§§ 20-4 til 20-6). Gjennom bestemmelser i Statoils vedtekter (§ 10), har staten ytterligere utvidet styrings- og kontrollmulighetene i forhold til det som følger av aksjeloven. I henhold til vedtektene skal selskapets styre forelegge for generalforsamlingen alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger. Styret skal herunder forelegge for generalforsamlingen:

- planer for de kommende år,
- perspektiver på mellomlang sikt,
- vesentlige endringer i slike planer og perspektiver,
- planer om prosjekter av vesentlig betydning i forhold til selskapets samlede virksomhet,
- saker som synes å nødvendiggjøre tilførsel av egenkapital eller lånekapital fra staten og
- planer for opptak av nye virksomhetsarter av vesentlig omfang.

Generalforsamlingen bestemmer om den ønsker å ta styrets foreleggelse til etterretning eller om den ønsker å godkjenne eller endre den.

Den eksisterende styringsmodellen

Ved St.meld. nr. 21 (1991-92) ble det etablert en styringsmodell som fastsetter styringsregler for Statoils forvaltning av statens samlede engasjement, dvs. Statoil og SDØE. Hovedmålet for Statoils forvaltning er at staten som eier skal sikres høyest mulig avkastning på investert kapital over tid, og at beslutninger og oppfølging av virksomheten skal baseres på forretningsmessig, kostnadseffektiv og sikker drift i alle ledd.

Styringsmodellen fastsetter beslutningsvilkår for Statoils rangering av prosjekter, jf. St.meld. nr. 21 (1991-92) der det framgår at:

> «Statoil skal legge til grunn verdiskapingen for det samlede statlige engasjementet ved rangeringen av ulike beslutningsalternativ. Dette innebærer at ved alle investeringsbeslutninger beregnes og vurderes resultatet for Statoil pluss SDØE, samt også separat for Statoil og SDØE. For at et prosjekt skal komme i betraktning for gjennomføring, må det både gi tilfredsstillende lønnsomhet for det samlede engasje-

[7)] Jf. aksjeloven § 20-4 jf. § 6-4.

> ment vurdert med statens krav til avkastning og for Statoil vurdert med selskapets krav til lønnsomhet. Gitt kravet om best mulig resultat for det samlede statlige engasjement vil en dessuten legge vekt på å vurdere fordelingen av verdiskaping mellom Statoil og SDØE.»

En effektiv og velfungerende styringsmodell er viktig for å sikre høy verdiskaping for det samlede statlige engasjementet på kontinentalsokkelen.

Forholdet mellom staten og Statoil

De andelene som forbeholdes staten i tillatelsene, blir formelt tildelt Statoil, uavhengig av om Statoil tildeles en egen andel eller ikke. Statoil har imidlertid egne andeler i de fleste tillatelser der det er SDØE-andel. I interessentskapene ivaretar Statoil de samlede interessene for selskapet og SDØE. Ved avstemminger i interessentskapene avgir Statoil kun én stemme for selskapet og SDØE samlet. I forhold til omverdenen framstår Statoil som rettighetshaver og som eier av selskapets egne andeler og SDØE samlet. Statoil inngår avtaler og treffer de nødvendige disposisjoner for statens deltakerandeler og for statens petroleum, på samme måte som for Statoils egne deltakerandeler og egen petroleum.

I det underliggende forholdet mellom Statoil og staten har staten imidlertid den fulle eiendomsrett til sine deltakerinteresser. SDØE-andelene framkommer ikke på Statoils balanse. Staten finansierer selv de investeringer og driftsutgifter som faller på SDØE-andelene, og staten mottar direkte de inntektene som kommer fra salg av petroleum og andre inntekter.

Avsetning av statens olje

Et viktig prinsipp i norsk avsetningspolitikk har vært stor grad av samlet avsetning for å kunne oppnå effektivitet i avsetningen og høyest mulig inntekter.

I henhold til Statoils vedtekter § 11 er selskapet gitt i oppgave å avsette SDØEs olje og har også rett og plikt til å disponere den avgiftsoljen som staten velger å ta ut in natura. Statoil skal sørge for å finne den beste avsetningsløsningen for de samlede statlige volumer.

For avregning mellom Statoil og staten blir normpris lagt til grunn. Normpris fastsettes av Petroleumsprisrådet, og skal reflektere hva olje kunne vært omsatt for mellom uavhengige parter i et fritt marked. Reglene for avregning mellom SDØE og Statoil ble fastlagt i St.meld. nr. 22 fra 1985-86:

> «Regjeringen har vedtatt at inntektene fra Statoils salg av all olje som svarer til statens direkte økonomiske engasjement avregnes mellom staten og Statoil på grunnlag av normpris med 30 dagers kredittid fra salgstidspunktet; dvs. normale forretningsmessige kredittvilkår ved salg av råolje. En vil legge normprisene til grunn ved denne avregningen og ikke Statoils realiserte priser, for å sikre seg at prisene ikke skal påvirkes direkte av Statoil.»

Når normpris ikke er fastsatt gjelder følgende (jf. St.meld. nr. 14 1987-88):

> «Ved avregningen mellom staten og Statoil for Statoils disponering av avgiftsolje og petroleum tilsvarende statens økonomiske andel fastsetter departementet avregningspriser på grunnlag av oppnådde priser og andre sammenlignbare verdiansettelser i de tilfeller hvor normpris

> ikke er fastsatt. Ved avregningen skal det normalt legges betydelig vekt på oppnådde priser og det bør foreligge særlige grunner for at avregningen kan foretas på grunnlag av vesentlige høyere priser enn de faktiske oppnådde. Slike særlige grunner kan for eksempel foreligge når petroleum overføres mellom parter i direkte eller indirekte interessefelleskap.»

Da systemet med avregning til normpris for SDØEs olje ble opprettet i 1986 disponerte Statoil 0,2 mill. fat/dag egenolje og 0,1 mill. fat/dag av statens olje. Total produksjon fra kontinentalsokkelen er i dag i overkant av 3 mill. fat/dag. Statens andel er omlag 1,8 mill. fat/dag (inkluderer SDØEs og Statoils olje, samt avgiftsolje). SDØEs andel er omlag 1,3 mill. fat/dag. Volumene fra SDØE er tre ganger så store som Statoils egne volumer og andelen er økende.

Statoil er på bakgrunn av forretningsføreransvaret en betydelig aktør i råoljemarkedet. Det viktigste markedet for norsk råolje er Europa. På bakgrunn av stadig større salgsvolum er det mer utfordrende å sikre en best mulig avsetning av oljen, særlig laster utenfor Europa. Statoil har gradvis utvidet sitt markedsførings- og salgsapparat og har nå salgskontorer både i Stavanger, London, USA og Singapore. Selskapet har også investert i råoljeterminal på Mongstad og leie av lagerkapasitet i Asia. Sammen med leieraffineringsavtaler i flere land, er dette tiltak for å oppnå en høyest mulig salgspris for norsk råolje. Statoil får ikke dekket transaksjons- eller markedsføringskostnader forbundet med avsetningen.

Avsetning av statens gass

Kontrakter om salg av gass framforhandles av Gassforhandlingsutvalget (GFU). Ferdig forhandlede kontrakter overføres til såkalte *kontraktsfelt*, som deretter står ansvarlige for at kontraktene oppfylles overfor kjøperne. Rettigheter til å levere under kontraktene kan likevel helt eller delvis overføres til ett eller flere tredjefelt; såkalte *leveransefelt*. Rettigheter og plikter i kontrakts- og leveringsfeltene fordeles forholdsmessig ut på rettighetshaverne i disse feltene. Statens gass omfattes av Statoils gasskontrakter.

Statens netto kontantstrøm

Selv om Statoil formelt framstår som innehaver av SDØE-andelene, forutsetter forvalterordningen at det innad, i forholdet mellom Statoil som forvalter og staten som eier av SDØE-andelene, gjennomføres et klart økonomisk skille. De økonomiske forhold knyttet til statens egne andeler holdes adskilt fra Statoil og inngår ikke i Statoils regnskaper.

Stortinget bevilger hvert år de midler som er nødvendige for at Statoil, på vegne av staten, skal kunne utbetale den andel av investeringer og driftsutgifter som faller på statens egne andeler. Inntektene går som en årlig kontantstrøm til staten, etter at statens andel av investeringer og driftsutgifter er trukket fra. Nettoresultatet på årsbasis framgår av særskilte regnskaper ført av Statoil. I statsbudsjettet og statens regnskaper føres henholdsvis inntekter og utgifter under de ulike inntekts- og utgiftsposter. Statoil fører årlig regnskap for SDØE. Dette er basert på regnskapsprinsippet, men for rapportering til statsregnskapet omregner Statoil SDØEs regnskap til kontantprinsippet. Det er ikke knyttet skatteplikt til statens nettoinntekter fra deltakelsen i petrole-

umsvirksomheten, og netto kontantstrømmen beregnes før skatt. Riksrevisjonen har det overordnede ansvaret for revisjon av SDØEs regnskaper.

Det økonomiske skillet mellom Statoils og statens deltakerinteresser gjennomføres forut for utarbeidelsen av Statoils regnskaper for den virksomheten selskapet gjennomfører for egen regning. Selv om Statoil forestår forvaltningen av de statlige deltakerinteressene, framgår således dette ikke av Statoils egne regnskaper.

Statoil er som aksjeselskap undergitt regnskapslovgivningens krav til årsoppgjør bestående av årsberetning og resultatregnskap og balanse.

Organisering av Statoils ansvar som forretningsfører for SDØE

Statoil besluttet i 1999 at en person i selskapets konsernledelse skulle ha ansvaret for ivaretaking av SDØE i Statoil. Organisasjonsmessig skulle ivaretakingen av SDØE fortsatt foregå etter to ulike modeller internt i Statoil. I utvinningstillatelser hvor Statoil både deltar med en egen økonomisk andel og som forretningsfører for SDØE, ivaretas SDØEs interesser av Statoils ordinære organisasjon. Dette innebærer blant annet at de deler av Statoils organisasjon som har ansvaret for oppfølging av felt hvor Statoil har en økonomisk andel, også ivaretar SDØEs andel. Denne tradisjonelle modellen har vært praktisert siden etableringen av SDØE i 1985.

EUs rådsdirektiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av utvinningstillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) er gjennomført i norsk rett med virkning fra 1. september 1995, og gjelder for utvinningstillatelser tildelt etter denne dato. Det har ikke tilbakevirkende kraft. Konsesjonsdirektivet førte til at forvaltningen av SDØEs utvinningstillatelser tildelt etter konsesjonsdirektivets ikrafttredelse, hvor Statoil ikke deltar med egen økonomisk andel, måtte foregå etter en annen modell enn den tradisjonelle. Konsesjonsdirektivets bestemmelser betinger at forretningsførerrollen utføres slik at det er et skille mellom pengestrømmer og informasjon som tilflyter forretningsføreren som henholdsvis økonomisk deltaker i petroleumsaktiviteten og som forretningsfører. Det har siden etableringen av SDØE vært et klart skille mellom pengestrømmene som tilflyter Statoil som selskap og som forretningsfører for SDØE. Vedrørende informasjonsstrømmer ble det foretatt organisatoriske endringer i Statoil som tilfredsstiller kravene i direktivet. Det er opprettet en separat enhet i Statoil som ivaretar SDØE i utvinningstillatelser der Statoil ikke selv har økonomiske andeler, men deltar som forretningsfører for SDØE. Andre enheter i Statoil har ikke tilgang til informasjon som tilflyter Statoil i egenskap av forretningsfører for SDØE i disse utvinningstillatelsene.

Statoil foretok i 1997 porteføljetilpasninger i selskapets utvinningstillatelser for å konsentrere selskapets engasjement til enkelte utvalgte kjerneområder. Dette medførte et økt antall utvinningstillatelser hvor Statoil bare deltar som forretningsfører for SDØE. I hovedsak var dette utvinningstillatelser som var tildelt før konsesjonsdirektivets ikrafttredelse. Departementet har likevel ut fra praktiske hensyn besluttet at ivaretakingen av slike tillatelser skal foregå i den separate enheten som ivaretar SDØE i utvinningstillatelser hvor Statoil bare deltar som forretningsfører for SDØE.

6.3 Statoils syn på dagens ivaretakerordning

Statoils styre har i sin rapport av 13. august 1999, og i brev til departementet av 8. oktober 1999, gitt uttrykk for sitt syn på dagens ivaretakerordning. Etter styrets oppfatning kan det være problematisk at ivaretakermodellen ikke er incentivriktig utformet. Dette forsterkes av at det produksjons- og reservegrunnlag som er knyttet til SDØE-andelene, nesten er tre ganger så stort som det som er knyttet til Statoils egne andeler. Styret peker på flere forhold det mener er av betydning i forhold til dette.

I visse situasjoner kan beslutningsmodellen medføre at Statoil må velge alternativer som ikke er de mest lønnsomme for Statoil som selskap.

SDØEs investeringer er begrenset til oppstrømsvirksomheten på kontinentalsokkelen. SDØE-ordningen har ikke etablert posisjoner i salg, markedsføring eller raffinering.

Videre trekker styret frem at Statoil er pålagt å selge SDØEs olje og gass, men at dagens avregningssystem for råolje (normpris) innebærer at det ikke alltid vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Statoil å maksimere verdien av statens olje.

Styret peker dessuten på at kostnadene ved å oppebære en organisasjon av tilstrekkelig størrelse, faller på Statoil alene.

Styret oppsummerer dette slik:

> «Dagens ivaretakermodell lider med andre ord under den svakhet at det ikke alltid er lønnsomt for ivaretakeren å maksimere SDØEs interesser, og den påfører ivaretakeren en komplisert målstuktur. En slik ivaretakermodell kan ikke videreføres over tid, uten at det vil skade både ivaretakeren og SDØE.»

Som det framgår kommer Statoil med flere innvendinger til dagens ivaretakerordning.

6.4 Konsekvenser for nåværende forvalterordning av beslutning om å introdusere flere eiere i Statoil

En beslutning om å introdusere flere eiere i Statoil har konsekvenser for forvalterordningen for SDØE. Grunnloven § 19 fastslår at: «Kongen vaager over, at statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den av Storthinget bestemte og for almenvæsenets nyttigste Maade.» Stortinget har full instruksjonsmyndighet over forvaltningen av statens eiendommer, men Kongen har rett og plikt til å « *vaage over*» hvordan statens eiendommer bestyres.

Som nevnt blir SDØE-andelene formelt tildelt Statoil. I forhold til omverdenen framstår Statoil som rettighetshaver og som eier av selskapets egen andel og SDØE samlet. *De deltakerinteressene staten innehar gjennom SDØE-ordningen er imidlertid statens eiendom og må forvaltes i samsvar med Grunnlovens § 19.*

I dag er dette ivaretatt ved at SDØE forvaltes av et heleiet statsaksjeselskap, Statoil, som er underlagt aksjelovens særbestemmelser for slike selskaper, og hvor statsråden er selskapets generalforsamling. Som generalforsamling i selskapet utpeker statsråden selskapets styre, med unntak av ansattes representanter. Styret har plikt til å vurdere hvilke saker som skal forelegges

for generalforsamlingen som øverste beslutningsmyndighet i selskapet. Styret er i tillegg underlagt en foreleggelsesplikt gjennom vedtektenes § 10, hvoretter det skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger. Statoils ansvar for forvaltningen av SDØE er vedtektsfestet i § 11. *Regjeringen har med dette den nødvendige styrings- og kontrollmulighet med SDØE, og dagens organisering er derfor i samsvar med Grunnloven.*

Ved å introdusere flere eiere i selskapet, vil Statoil falle utenfor anvendelsesområdet for særreglene i aksjeloven §§ 20-4 til § 20-6. Den utvidede kompetansen som disse reglene gir til generalforsamlingen, faller dermed bort, *og statsråden vil ikke lenger ha den instruksjonsrett som følger av dagens organisering.*

Medlemmer til selskapets styre vil bli valgt av selskapets bedriftsforsamling, som igjen er valgt av selskapets generalforsamling og selskapets ansatte. Bedriftsforsamlingen vil, i henhold til allmennaksjeloven, ha avgjørelsesmyndighet i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser og rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. [8)]

Staten vil være en av flere eiere i selskapet, og vil kunne møte på selskapets generalforsamling.

Bestemmelsene i vedtektene § 10 kan ikke beholdes.

På bakgrunn av disse forhold vil det å introdusere flere eiere i Statoil kreve at dagens forvalterordning for SDØE endres.

6.5 Konklusjon

SDØE representerer betydelige verdier og inntekter for staten. Staten er direkte deltaker gjennom SDØE i over 150 utvinningstillatelser samt i rørledninger og landanlegg. Statoil ivaretar de operative og forretningsmessige funksjonene for SDØE på vegne av staten. Selskapet kommer med flere innvendinger til dagens ivaretakerordning, og peker på at den ikke er incentivriktig utformet. Introduksjon av flere eiere i Statoil vil kreve at dagens forvalterordning endres.

[8)] Jf. allmennaksjeloven § 6-37.

7 Videreutvikling av det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten

7.1 Innledning

En beslutning om å delprivatisere Statoil gir en god anledning til å foreta en revurdering av det samlede statlige engasjement. Hovedspørsmålet er hvordan denne muligheten skal benyttes for å oppnå størst mulig verdiskaping for fellesskapet.

I forbindelse med en endring i det statlige engasjement, er det viktig å se Statoil og SDØE i sammenheng. Både fordi en samlet vurdering best vil klargjøre de muligheter som foreligger - men også fordi endringer i Statoils eierstruktur vil få konsekvenser for SDØE.

Diskusjonen i det foregående viser at det er nødvendig å gjøre endringer i *forvaltningen* av SDØE når Statoil blir delprivatisert. På bakgrunn av de interessekonfliktene dagens ivaretaker, Statoil, peker på knyttet til dagens ordning, ville det vært grunn til å vurdere slike endringer uavhengig av spørsmålet om eierskap i Statoil.

Regjeringen vil fokusere på de muligheter en restrukturering gir.

7.2 Holdningen til videreutvikling av det statlige engasjementet

Olje- og gassforekomstene er vår felles eiendom og må forvaltes slik at de kommer hele folket til gode.

Det statlige eierskapet har i tillegg til skattesystemet vært viktig for å sikre fellesskapet inntekter fra petroleumsvirksomheten. Dette vil også ligge til grunn for den felles eierstrategi staten vil ha for sitt majoritetseierskap i Statoil og SDØE.

Forvaltningen av vår felles eiendom har gjort det mulig å trygge sysselsettingen og bygge ut velferden. Statlig eierskap har også vært viktig for utviklingen av oljeselskaper med eiermessig forankring i Norge.

Samtidig har deltakelsen av utenlandske og private selskaper bidratt med kompetanse og teknologi som har vært avgjørende for verdiskapingen og dermed også fellesskapets inntekter fra petroleumsvirksomheten.

På denne måten har et fruktbart samspill mellom norsk og utenlandsk, statlig og privat eierskap, vært et kjennetegn ved utviklingen av vår petroleumsvirksomhet fra begynnelsen og fram til i dag.

Norsk petroleumsvirksomhet står overfor store muligheter og utfordringer i lys av internasjonale endringer og utviklingen på norsk kontinentalsokkel. Som olje- og gassnasjon er vi godt utrustet til å møte disse utfordringene. Gjennom en restrukturering av det statlige engasjementet kan strukturen og effektiviteten på kontinentalsokkelen forbedres og de nasjonale, industrielle miljøene kan styrkes og videreutvikles både nasjonalt og internasjonalt. Vi må aktivt utnytte de muligheter som foreligger.

7.2.1 Det statlige engasjementet i et formuesforvaltningsperspektiv

Staten har valgt ulike former for engasjement. Sett i et formuesperspektiv, har staten valgt å realisere petroleumsformuen ved å benytte ulike virkemidler, jf. kap 3.2:

Petroleumsformuen fordeler seg på:

– verdien av fremtidige skatter og avgifter,
– verdien av fremtidig netto kontantstrøm fra SDØE og
– verdien av statens andel av egenkapitalen i Statoil og Norsk Hydro.

Figur 7.1 illustrerer petroleumsformuens sammensetning. Figuren viser også strømmene fra disse formueskomponentene til petroleumsfondet, samt forholdet til statsbudsjettet.

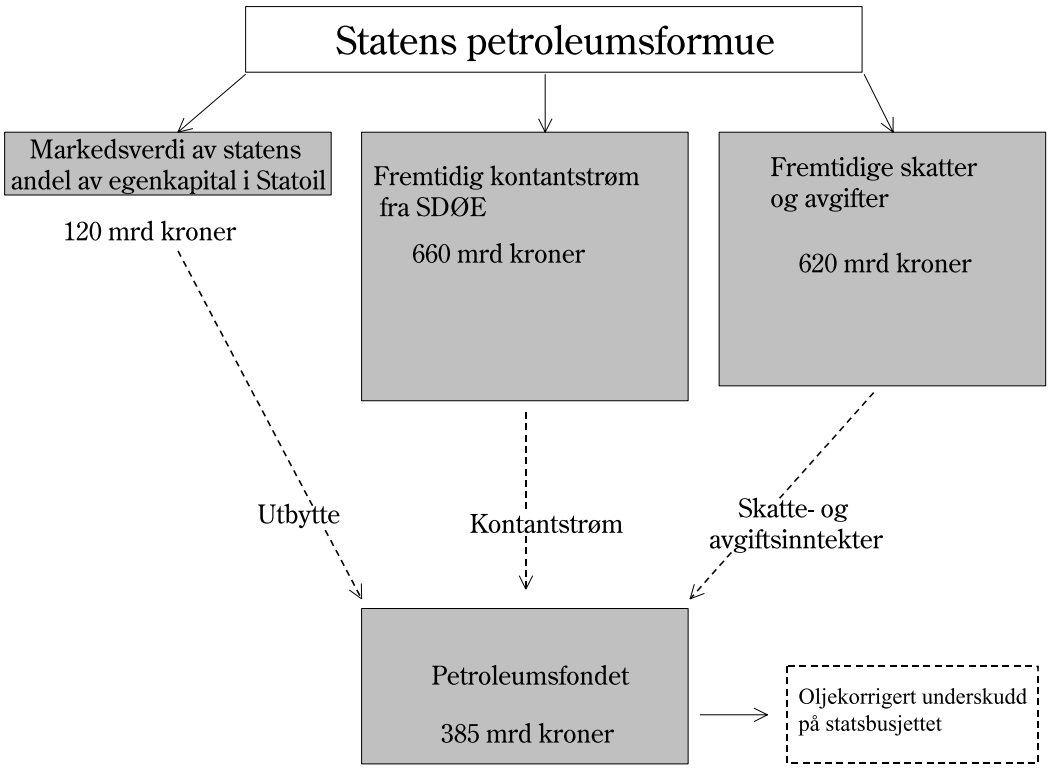
En meget viktig del av statens engasjement er eierskapet i Statoil. Statoil er et høyt kvalifisert selskap, som skaper verdier gjennom en godt organisert bruk av kunnskap, teknologi og kapital. Kapitalen har i vesentlig grad kommet fra staten som tilført kapital, og som egenfinansiering gjennom selskapets overskudd. Staten får verdier tilbake i form av utbytte. Eieren må ha høye ambisjoner for Statoils videre utvikling.

SDØE er en ren økonomisk deltakelse, ikke i form av en operativ organisasjon. Verdiene som skapes av selskaper i utvinningstillatelsene tilflyter staten direkte i forhold til den andel SDØE har investert.

Det er oljeselskapene som leter etter oljen og gassen, bygger ut feltene og står for avsetningen i markedene. Derfor er de enkelte selskaper på norsk kontinentalsokkel, og samspillet mellom selskapene og leverandørindustrien, avgjørende for kontinentalsokkelens effektivitet.

I dette perspektivet er Statoil og Norsk Hydro sentrale. De kan imidlertid ikke alene sikre de statsfinansielle hensyn, og opprettholde og videreutvikle den konkurransekraft som skal til for å sikre størst mulig verdiskaping.

En god formuesforvaltning er avhengig av at virksomheten på kontinentalsokkelen drives mest mulig effektivt. Dette vil styrke selskapene, skattegrunnlaget og inntektene fra SDØE.



Figur 7.1 Petroleumsformuen
[1]Det presiseres at anslaget på markedsverdien av Statoil er fra juni 1999, og at verdien antas å ha økt etter dette, jf. kapittel 3.2.

Kilde: Olje- og energidepartementet og UBS Warburg.

7.2.2 Vurdering av Statoil-styrets anbefaling

Statoils styre har i sin rapport av 13. august 1999 foreslått at «selskapet styrkes med hele eller vesentlige deler av de ressurser som i dag ligger til SDØE».

Statoil framfører en rekke argumenter til støtte for sin anbefaling. Hovedargumentasjonen er at dette vil øke verdien av statens inntekter *og* skape en robust og slagkraftig norskbasert aktør i de internasjonale markedene. Særlig peker styret på muligheten til å «bygge opp en stilling for Statoil som et sentralt gasselskap i Europa».

Statoil legger stor vekt på at salg av SDØE og introduksjon av andre eiere i Statoil er nødvendig for å møte utfordringene vi står overfor.

Selv om markedsmessige endringer og utviklingen blant konkurrenter skjer raskt, mener departementet at det må utvises en balansert holdning til å forandre eierskapet av landets totale olje- og gassressurser. En lang og vellykket oljepolitisk historie med et konstruktivt statlig eierskap bør ikke uten videre endres og privatiseres i stort tempo. Som nasjon må vi ha et bredere perspektiv i dette spørsmålet enn det et selskap vil ha.

Oppgaven vi står overfor er mer enn å privatisere et statlig selskap. Det er også mer enn å fusjonere to enheter. Det er å bedre forvaltningen av de samlede norske olje- og gassressursene.

Mulighetene for endret verdiskaping må settes i perspektiv. Vi kan ikke se bort fra at en omfattende endring i strukturen og bruk av nye virkemidler vil

innebære *risiko*. Vi må imidlertid også innse at det er risiko ved ikke å foreta seg noe når omgivelser og rammebetingelser endres.

Størrelse står sentralt i Statoils argumentasjon. Det framholdes at størrelse gir slagkraft og bidrar til høyere verdiskaping.

I Statoils argumentasjon pekes det på at størrelse vil ha betydning både for markedenes vurdering av finansiell robusthet og for selskapets konkurransekraft. Statoil fremhever imidlertid at størrelse i seg selv ikke vil være noen garanti for gode resultater. Det understrekes at det for alle aktører vil være avgjørende at tilgjengelige ressurser gis en god utnyttelse, at de forretningsstrategiene virksomheten bygger på er troverdige og godt tilpasset de markedene som skal betjenes, og at resultatvekst og lønnsomhet er på linje med konkurrentene.

Kvalitet, kompetanse, ledelse, strategi og evne til å levere resultater er viktigere enn størrelse, og en forutsetning for bærekraftig vekst. Størrelse som oppnås uten at de nødvendige grunnforutsetningene er til stede, vil være bygd på usikkert fundament og kan medføre unødig risiko.

Et selskap basert på en sammenslåing av Statoil og SDØE vil ha en svært stor kontantstrøm som skal investeres på en lønnsom måte. En stor del av denne kontantstrømmen ville ventelig ha blitt investert i utlandet. Dette krever strategi, kompetanse og gjennomføringskraft. Det vil være en trygghet og forutsetning for eieren at disse egenskapene er godt dokumentert over en lengre tidsperiode.

Olje- og energidepartementets finansielle og strategiske rådgivere, samt andre analytikere, mener det er viktig å styrke Statoil. Men de advarer mot å tilføre Statoil en for stor del av SDØE.

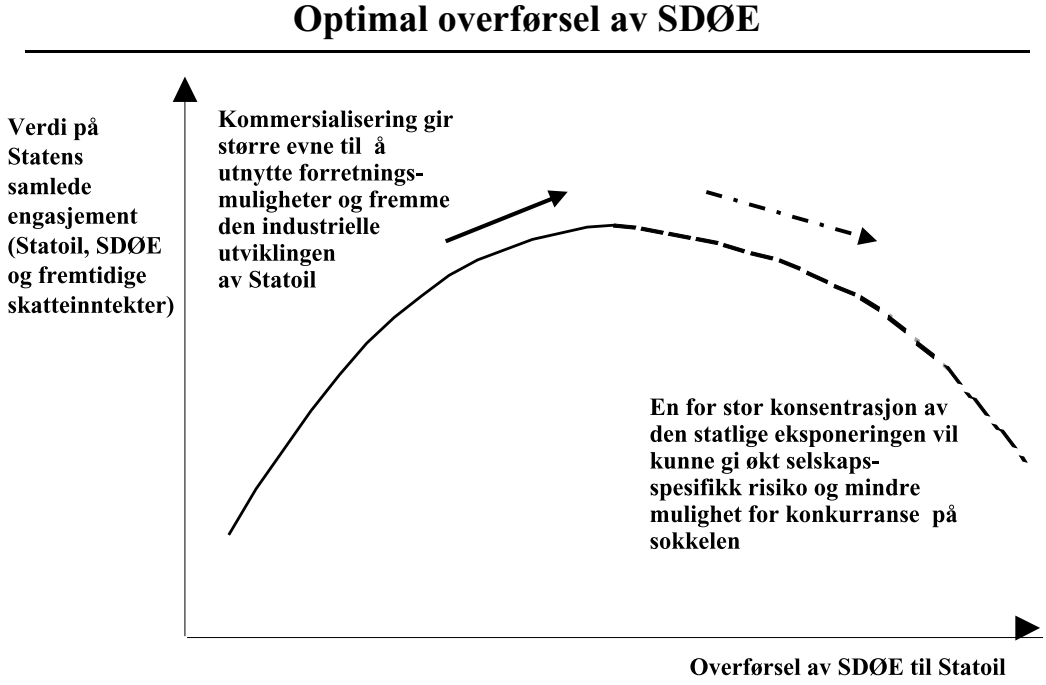
Et av de viktigste hensyn for å oppnå god ressursforvaltning og verdiskaping er å unngå *ensretting* av virksomheten på kontinentalsokkelen. Konkurranse og samspill er svært viktig. Vi må ikke svekke potensialet for deltakelse fra de best kvalifiserte, utenlandske selskapene. Vi bør heller ikke svekke andre norske aktørers potensiale og konkurransekraft i denne prosessen. En balanse av ulike selskaper og miljøer gir det beste grunnlaget for verdiskaping. På dette området er vår erfaring helt entydig. En sammenslåing av Statoil og SDØE vil gi selskapet en uforholdsmessig sterk stilling på norsk kontinentalsokkel.

Etter en samlet vurdering, mener regjeringen at forslaget fra Statoils styre ikke kan legges til grunn fullt ut. Etter regjeringens vurdering vil ikke forslaget føre til størst mulig verdiskaping og inntekter til samfunnet når en tar hensyn til risiko. Det vil heller ikke gi den beste industrielle utvikling eller konkurransekraft for norsk kontinentalsokkel. Momenter i denne vurderingen er:

- Usikkerhet knyttet til verdivurdering av Statoil og SDØE.
- Konsekvenser for norsk kontinentalsokkels konkurransekraft og attraktivitet.
- Industrielle og verdimessige konsekvenser av at Statoil får en meget stor kontantstrøm.
- Gassforvaltningshensyn sikres ikke fullt ut ved en for omfattende restrukturering og privatisering.
- Gradvis utvikling gir tid til strategisk fokusering og kompetansebygging og til å dokumentere resultater.

Enkeltvis og samlet betyr disse forholdene at staten som eier ikke er tjent med å overføre hele eller vesentlige deler av SDØE til Statoil. En balansert, gradvis tilnærming som også er stor nok til å utløse de viktigste positive sider ved en restrukturering, fremstår som mer attraktiv.

Pareto Securities ASA har i sin rapport (vedlegg 7) skissemessig illustrert denne avveiing som vist i figur 7.2.



Figur 7.2 Pareto Securities ASA - optimal overførsel av SDØE
Kilde: Pareto Securities ASA.

7.2.3 Hensyn regjeringen vektlegger

Med dette utgangspunktet vil regjeringen spesielt vektlegge tre hensyn i sin vurdering:

– *Statsfinansielle hensyn;* sikre staten størst mulig verdier hensyn tatt til risiko.
– *Industrielle hensyn;* styrke de industrielle aktører på norsk kontinentalsokkel.
– *Hensynet til norsk kontinentalsokkels konkurransekraft;* bedre effektiviteten på norsk kontinentalsokkel for dermed å få størst mulig verdiskaping.

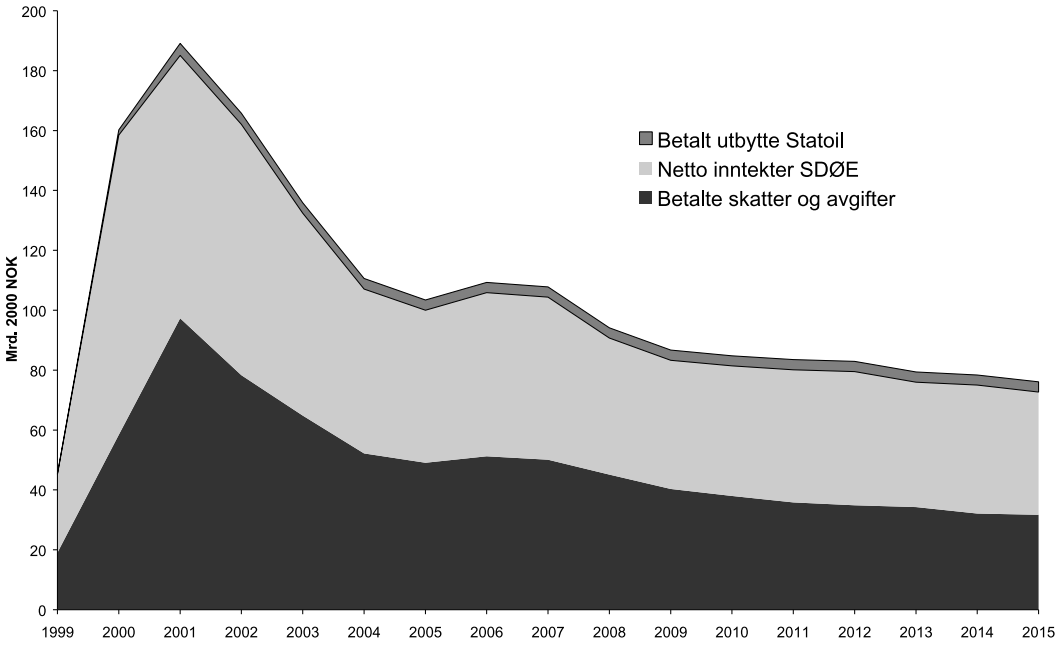
Det er en nær sammenheng mellom disse tre hovedhensynene. Siktemålet er at en restrukturering skal bidra til å sikre alle tre hensyn på en god måte.

Det å sikre en god, langsiktig gassforvaltning er en utfordring som er en integrert del av de tre ovennevnte hensynene. Innenfor rammen hensynene setter, vil det bli lagt til rette for en best mulig gassforvaltning. Også når det gjelder gassforvaltning må vi anlegge et bredt perspektiv. Det statlige eierskap har vært helt sentralt for å sikre en langsiktig forvaltning av ressursene. Det vil være svært viktig også i fremtiden - spesielt i lys av de utfordringer av markedsmessig og regulerende karakter en står overfor i Europa.

Statsfinansielle hensyn

Sentrale forhold i en restrukturering av det statlige engasjementet må være verdiskaping og inntekter til fellesskapet.

I kombinasjon med skattesystemet bidrar SDØE til store statlige inntekter fra oljevirksomheten. Inntekter fra petroleumsvirksomheten forventes å utgjøre om lag 25 prosent av statens inntekter i år 2000.

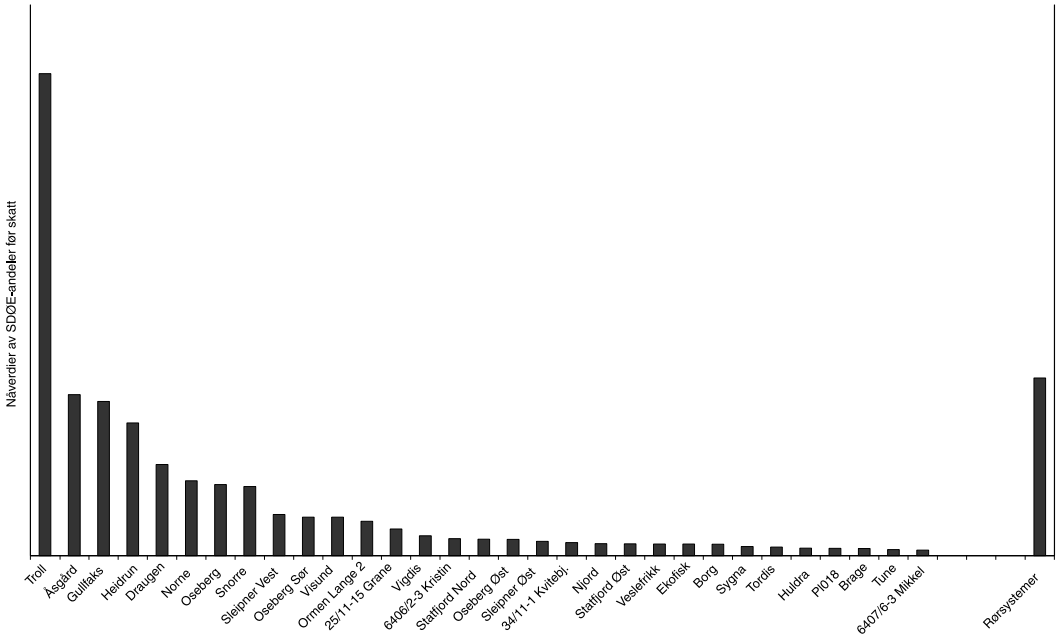


Figur 7.3 Statens inntekter
Kilde: Olje- og energidepartementet.

Kontantstrømmen fra de største feltene representerer de største verdiene. Dette kommer fram i figur 7.4, som viser nåverdien av SDØEs andel for de ulike feltene. En stor del av SDØEs verdier kommer fra relativt få, store felt. Verdiene i Troll utgjør mer enn verdiene i Gullfaks, Åsgard og Heidrun til sammen.

Mange av disse feltene har dessuten en helt sentral rolle i vår samlede gassforvaltning.

Bredden i SDØEs portefølje og tilførsel av nye andeler kan bidra til å opprettholde kontantstrømmen fra SDØE i et mer langsiktig perspektiv.



Figur 7.4 Nåverdi av SDØE-andeler før skatt
Kilde: Olje- og energidepartementet.

Industrielle hensyn

Olje- og gassvirksomheten trekker til seg kompetanse, investeringer og etableringer - både fra Norge og utlandet. Virksomhet har hatt store industrielle ringvirkninger, også i distriktene.

Utgangspunktet for petroleumsindustrien i Norge er kontinentalsokkelen. De nasjonale oljeselskapene, Statoil, Norsk Hydro og tidligere Saga Petroleum, har vært sentrale aktører i den industrielle utviklingen.

Vår kompetente og konkurransedyktige leverandørindustri, representert ved de store totalleverandørene, samt en rekke underleverandører, ingeniørbedrifter, serviceselskaper med flere, har spilt en viktig rolle.

Samspillet med de petroleumsrelaterte forskningsmiljøene har vært av stor betydning.

Likeledes har ledende utenlandske oljeselskaper og leverandører lokalisert i Norge i stor grad bidratt til å utvikle det petroindustrielle miljøet.

Regjeringen ønsker å videreutvikle *Statoil* i et langsiktig perspektiv med utgangspunkt i den ledende posisjon selskapet har som operatør i kjerneområder på norsk kontinentalsokkel. Selskapet må også være dimensjonert for å kunne skape verdier utover tidshorisonten for virksomheten i Norge. En solid ressursbase og en sterk finansiell posisjon er viktig for å videreutvikle det internasjonale engasjementet og for å utnytte det potensiale som knytter seg til å skape et slagkraftig europeisk gasselskap.

Regjeringen legger derfor opp til å selge utvalgte SDØE-andeler til Statoil, men ikke i samme grad som selskapets styre har foreslått.

Norsk Hydro er også en viktig aktør på norsk kontinentalsokkel. Selskapets videre utvikling er viktig for verdiskaping og sysselsetting.

Norsk Hydro gir i sin rapport av 1. september 1999 uttrykk for at selskapet er «interessert i å overta eventuelle SDØE-andeler som myndighetene måtte velge å gjøre tilgjengelig <...>til kommersielle markedsrelaterte vilkår». Regjeringen legger opp til å selge utvalgte SDØE-andeler til Norsk Hydro, ettersom selskapet er en sentral operatør i kjerneområder på norsk kontinentalsokkel.

Hensynet til norsk kontinentalsokkels konkurransekraft

For å avdekke resterende ressurser, bygge disse ut på en kostnadseffektiv måte og oppnå god drift, *må* vi ha konkurranse og samspill mellom de fremste selskapene i verden. Selskapenes erfaring fra andre deler av verden og norsk kontinentalsokkel er her viktig.

Balanse mellom industrielle miljøer og mangfold i selskapsdeltakelsen er helt avgjørende - *og de viktigste faktorene* - for å sikre en god, langsiktig ressursforvaltning. Dette perspektivet må vi ha i vår konsesjonspolitikk, men også i forbindelse med en restrukturering av det statlige engasjementet.

Ressurser operert av Statoil utgjorde per 1. januar 2000 om lag 70 prosent av gjenværende påviste ressurser på norsk kontinentalsokkel, samtidig som Statoil-opererte felt utgjør om lag 60 prosent av dagens produksjon. Statoil- og Hydro-opererte ressurser utgjør til sammen om lag 85 prosent av gjenværende påviste ressurser, mens Statoil- og Hydro-opererte felt utgjør om lag 80 prosent av dagens produksjon.

Samtidig er eiersammensetningen og beslutningsstrukturen i mange av utvinningstillatelsene på kontinentalsokkelen svært komplisert med mange partnere og små eierandeler til både operatører og partnere. Bortsett fra TotalFinaElf, ExxonMobil og BP, som har sine hovedinteresser i sørlige deler av norsk kontinentalsokkel, har operatøren en gjennomsnittlig eierandel på 20 prosent og de to største partnere har i gjennomsnitt en andel på 25 prosent til sammen.

Tabell 7.1: Operatørenes gjennomsnittlige eierandel, det gjennomsnittlige antall partnere per felt og de to største partnernes gjennomsnittlige eierandel

Operatør	Antall opererte felt*	Operatørens gjennomsnittlige eierandel i prosent	Gjennomsnittlig antall partnere**	De to største partnernes gjennomsnittlige eierandel i prosent
Statoil	31	19,6	3,5	23,2
Hydro	23	20,3	3,4	27,5
Shell	3	17,5	2,3	28,1
TotalFinaElf	6	44,6	1,8	27,2
ExxonMobil	4	76,4	1,5	18,0
BP	6	34,1	2,7	43,4

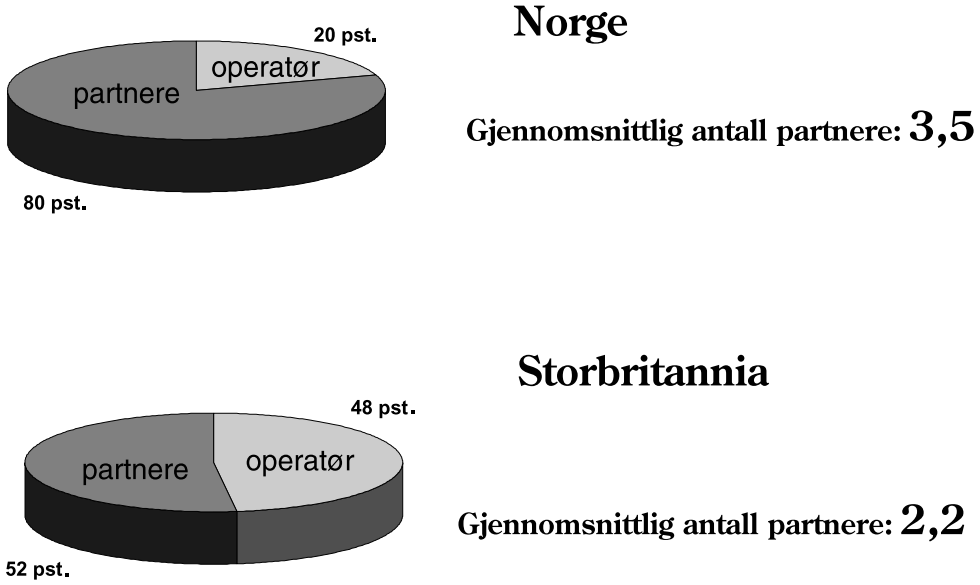
* Med felt menes her selvstendige felt og satellittfelt som er i produksjon, under utvikling eller vurdert utviklet.
** Aritmetisk gjennomsnitt av antall partnere per felt. SDØE er ikke inkludert som eget selskap i beregningene.

Kilde: Statoil.

Det er relativt store ulikheter i eiersammensetning innenfor begrensede geografiske områder, noe som gjør det ekstra krevende å fatte beslutninger på tvers av utvinningstillatelser, for eksempel om samordnet bruk av infrastruktur.

Sammenlignet med britisk kontinentalsokkel, er eierandelene på norsk kontinentalsokkel lave. Dette gjelder operatørenes andel, men også partnernes andeler. Dette er illustrert i figuren under.

Det er mye som taler for at konsolideringen av eierinteressene på britisk kontinentalsokkel på slutten av 1980-tallet har gitt synergier på tvers av utvinningstillatelsene. Blant annet arbeider foretatt av McKinsey for Statoil underbygger dette.



Figur 7.5 Eierandeler på norsk og britisk kontinentalsokkel i felt operert av de to største operatørene

Se noter til tabell 7.1.

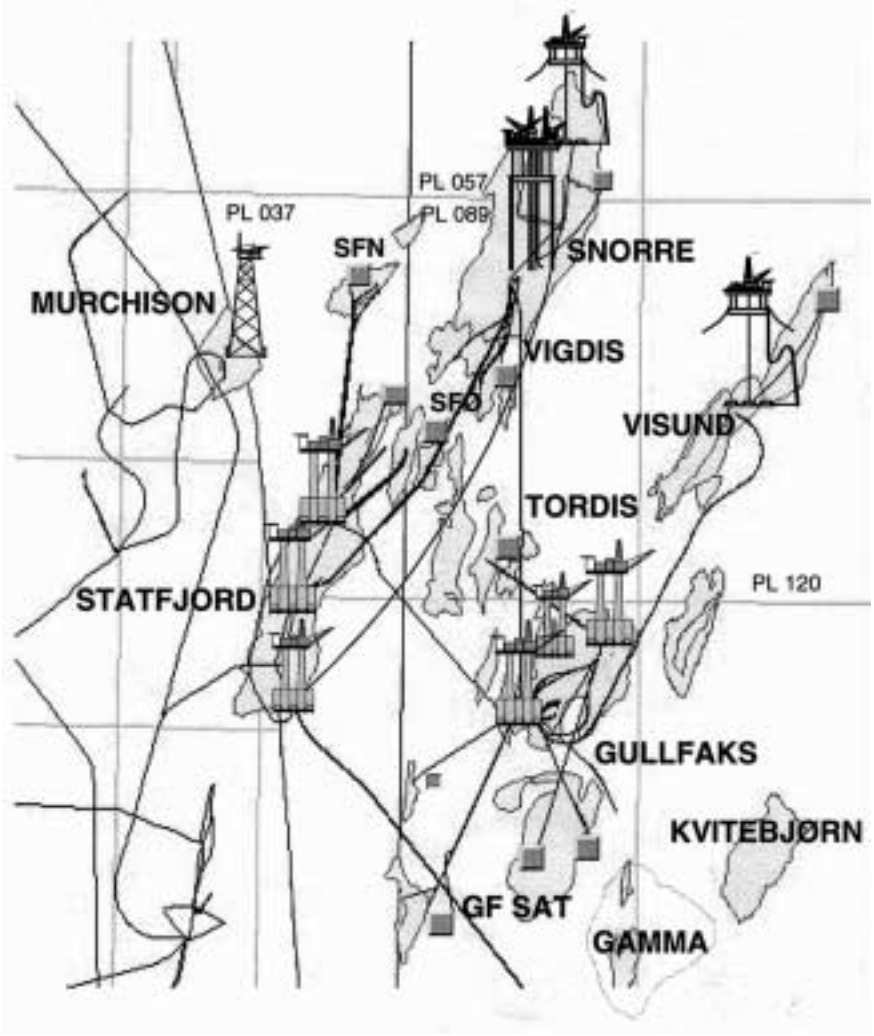
Kilde: Statoil.

Det er viktig at selskapene på kontinentalsokkelen, særlig operatørene, har gode incentiver til å maksimere verdiskapingen. Ikke minst er dette viktig når feltene blir mer modne og en skal få ut de resterende deler av ressursene.

Gjennom en restrukturering av det statlige engasjementet vil selskapene kunne øke sine eierandeler på norsk kontinentalsokkel. Høyere andeler vil gi selskapene sterkere incentiver, stordrifts- og samdriftsfordeler kan bli bedre utnyttet i og mellom utvinningstillatelser og slagkraften i beslutningsprosessene blir større. Dette gir økt effektivitet i leting, utvikling og drift samt forlenget produksjon.

Store tilleggsverdier kan bli realisert gjennom en eiermessig reorganisering på norsk kontinentalsokkel. Tampen-området kan tjene som et eksempel på dette. Der har Statoil identifisert en rekke tiltak som vil bidra til økt verdiskaping i årene som kommer. Sannsynligheten for å få gjennomført tiltakene

øker betraktelig dersom det finner sted en reorganisering av eierstrukturen i området. Dette kan gjennomføres slik at de ulike utvinningstillatelsene får en mer sammenfallende eiersammensetning og derigjennom mer sammenfallende incentivstruktur.



Figur 7.6 Tampen-området

Tiltak som kan gjennomføres ved mer sammenfallende eierstruktur kan inkludere:

- Reduksjon av driftskostnader, blant annet gjennom samordnet bruk av sentrale tjenester og infrastruktur. Lavere kostnader kan igjen lede til forlenget produksjonshorisont.
- Produksjonsøkning som følge av forbedringer i produksjonsprosesser og reservoarstyring.
- Mer effektiv bruk av kapital på grunn av bedre prosjektstyring og stordriftsfordeler på innkjøp.
- Bedre systemer for leting og utvikling av nye felt.

Muligheten for å iverksette slike tiltak, samt å få ta del i en større del av de gevinster som oppnås, vil gjøre norsk kontinentalsokkel mer attraktiv. Der-

med kan mangfoldet og konkurransen på kontinentalsokkelen bli større, og den samlede verdiskapingen vil øke.

Langsiktig gassforvaltning

Regjeringen ser det som en stor og viktig utfordring å sikre verdiskapingen fra våre gassressurser.

Gass spiller en viktig rolle i ressursforvaltningen ved at den i stort omfang utnyttes som et virkemiddel for økt oljeproduksjon. Gass til injeksjon vil i 2000 utgjøre nær 50 mrd. Sm^3. Gassen er dyr å transportere og lagre sammenliknet med olje. Avsetningen av gass blir dermed mindre fleksibel, ved at gassen vanligvis må avsettes i nærmarkedene og følge etablerte rørledningssystemer. På grunn av høye lagerkostnader må gassproduksjonen dessuten tilpasses det løpende forbruket i det regionale gassmarkedet. Ovennevnte rammer for gass - med høye investeringer i transportsystemer og utstrakte produksjonsprofiler - fører isolert sett til lavere lønnsomhet for gassproduksjon enn for oljeproduksjon.

For delvis å kompensere for disse forholdene, er det viktig å optimalisere og utnytte mulige samordningsgevinster i gassproduksjonen fra flere felt. Særlig de største feltene er viktige for en god forvaltning av de samlede gassressursene. Dette bildet er veldig tydelig i Nederland hvor det store Groningen-feltet spiller en avgjørende rolle for å optimalisere produksjonen fra mindre felt. Også i Norge går utviklingen i samme retning, hvor Trollfeltet allerede spiller en liknende rolle overfor andre felt på kontinentalsokkelen. Denne utviklingen vil videreføres etter hvert som totalproduksjonen øker og stadig flere og mindre felt kommer i drift. Felt med store reserver og stor produksjonskapasitet vil fremover spille en nøkkelrolle i utnyttelsen av de norske gassressursene. Det er derfor viktig at myndighetene beholder nødvendig styring og innflytelse over produksjonen fra de største gassfeltene. En sentral eierposisjon for staten i disse feltene er et viktig element for å sikre en slik innflytelse - også ut fra et gassforvaltningsmessig perspektiv.

For å legge grunnlaget for en god, samlet fremtidig gassforvaltning bør staten beholde betydelige andeler i feltene Troll, Oseberg og Ormen lange. Samtidig med dette er det viktig at Statoil styrkes som gasselskap, da selskapet vil være den sentrale gassaktøren på norsk kontinentalsokkel. Statens gassverdier er derfor best sikret ved at disse to hensyn balanseres.

7.3 Regjeringens forslag til restrukturering av SDØE

En bedre organisert og mer aktiv forvaltning av ressursene vil skape større verdier og bidra til en bedre utvikling av norsk olje- og gassindustri. For å nå de mål regjeringen har satt, anbefales en delvis restrukturering av SDØE. Regjeringen har foretatt en avveining mellom statsfinansielle hensyn, industrielle hensyn, hensyn til norsk kontinentalsokkels konkurransekraft og, som en integrert del av disse forhold, hensynet til en langsiktig gassforvaltning.

En stor del av SDØEs verdier er knyttet til noen få store felt. De viktigste av disse er Troll, Åsgard, Gullfaks, Heidrun, Draugen, Norne og Oseberg, jf. figur 7.4.

Ut fra gassforvaltningsmessige hensyn er det viktig at staten har en betydelig eierandel i Ormen lange. Troll, Oseberg og Ormen lange er viktige felt med tanke på den fremtidige gassforvaltningen.

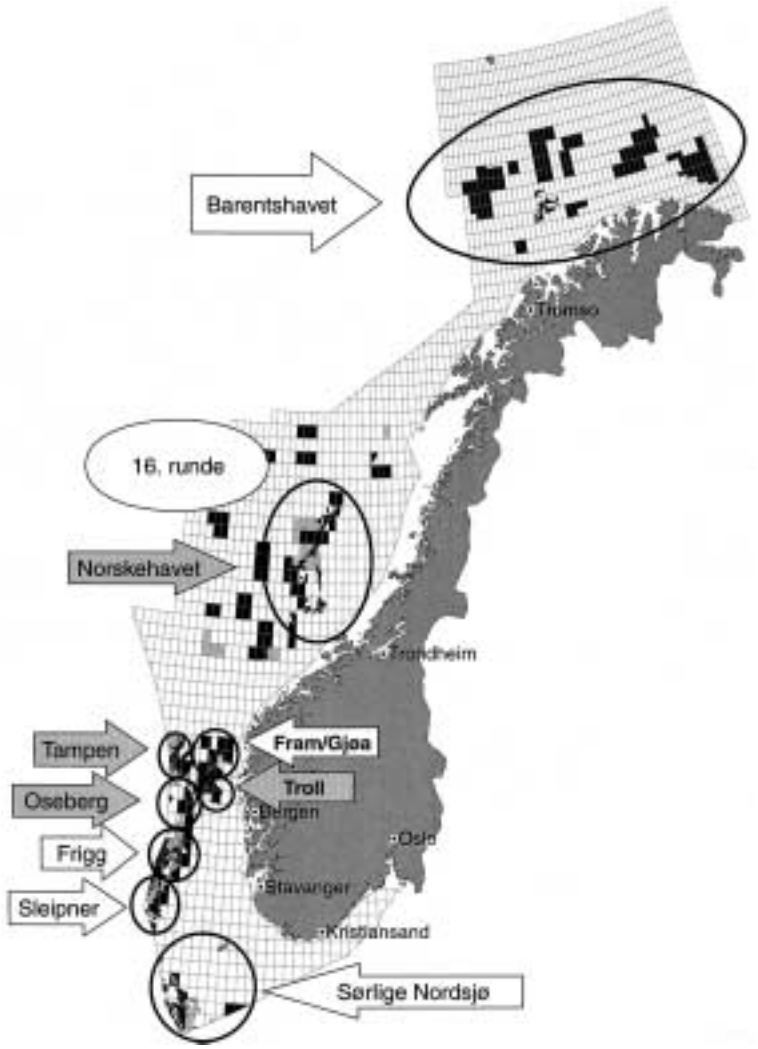
Det foreslås at SDØE-andeler tilsvarende 20 prosent av verdiene i SDØE inngår i en restrukturering av det statlige engasjementet, forutsatt at staten oppnår tilfredsstillende vilkår. Staten beholder SDØE-andeler tilsvarende 80 prosent av verdiene i SDØE. Andelene regjeringen legger opp til å selge til Statoil vil utgjøre om lag 15 prosent, mens andelene en legger opp til å selge til Norsk Hydro og andre selskaper vil utgjøre om lag 5 prosent. Regjeringen vil understreke at samtlige transaksjoner skal skje til markedsverdi.

I tillegg til å ivareta statsfinansielle og gassforvaltningsmessige hensyn, innebærer forslaget en styrking av de industrielle aktørene på kontinentalsokkelen og en videreutvikling av norsk petroleumsindustri. Grunnlaget legges for fortsatt verdiskaping og sysselsetting i Norge.

Gjennom økte eierandeler til selskapene - særlig operatørene - styrkes norsk kontinentalsokkels konkurransekraft.

Siktemålet med den konkrete utvelgelsen av SDØE-andelene som skal selges er å kombinere disse hensynene på en slik måte at total verdiskaping fra norsk kontinentalsokkel blir størst mulig.

For å sikre mulige effektiviseringsgevinster på kontinentalsokkelen er det viktig å restrukturere SDØE slik at tilleggsverdier kan realiseres gjennom eiermessig restrukturering. Tilsvarende vil det være viktig å selge SDØE-andeler i felt, funn og i leteareal med lite ressurspotensiale og svak forventet lønnsomhet. For å legge grunnlaget for god, samlet fremtidig gassforvaltning bør staten beholde betydelige eierandeler i de største gassfeltene. Samtidig er det viktig at Statoil styrkes som gasselskap. For å sikre god ivaretakelse av de delene av SDØE som staten velger å beholde er det viktig at denne porteføljen er konsentrert om et fåtall felt og tillatelser slik at ivaretakelsesfunksjonen blir enklere og mer oversiktlig.



Figur 7.7 SDØE-andeler på norsk kontinentalsokkel

- I de sørlige deler av Nordsjøen er det ett felt med store gjenværende resurser. Det er Ekofisk-feltet. De øvrige feltene med SDØE-deltagelse har små gjenværende ressurser og liten forventet verdi. Regjeringen legger opp til å selge de fleste eller alle SDØE-andeler i dette området.
- I Sleipner-området er det kun ett felt med forholdsvis store gjenværende ressurser og forholdsvis stor forventet verdi. Det er Sleipner Vest. De øvrige feltene med SDØE-andeler har forholdsvis små gjenværende ressurser og forholdsvis liten forventet verdi. Det er identifisert et restruktureringspotensiale i dette området. Regjeringen legger opp til å selge de fleste eller alle SDØE-andeler i Sleipnerområdet.
- I Frigg-området er det kun ett felt med forholdsvis store gjenværende ressurser og forholdsvis stor forventet verdi. Det er Grane. Regjeringen legger opp til å selge de fleste eller alle SDØE-andeler i dette området.
- I Oseberg-området er det flere felt med store gjenværende ressurser og stor forventet verdi. En legger til grunn at det kan være et restruktureringspotensiale i dette området. Oseberg-feltet er viktig i den fremtidige gassforvaltningen. Regjeringen legger opp til å kunne foreta et begrenset salg av SDØE-andeler i de store feltene i området.

- Troll er et meget stort felt. Feltet er viktig i den fremtidige gassforvaltningen. Det vurderes derfor som avgjørende at staten beholder en vesentlig del av SDØE-andelene i feltet. Det legges opp til et begrenset salg i Troll. Regjeringen vil stille som vilkår for salg av SDØE-andeler til Statoil i Troll at selskapet ikke skal kunne avhende hele eller deler av den andel selskapet vil ha i Troll-feltet etter restruktureringen, uten at myndighetene først har samtykket til dette. Det kan bli aktuelt å vurdere lignende vilkår for salg av andre gassandeler.
- I Fram/Gjøa-området er det ingen felt med store gjenværende ressurser eller stor forventet verdi. En legger til grunn at det kan være et visst restruktureringspotensiale. Regjeringen legger opp til å selge de fleste eller alle SDØE-andelene i dette området.
- I Tampen-området er det en rekke felt med store gjenværende ressurser og stor forventet verdi. Det er identifisert et restruktureringspotensiale. Regjeringen legger opp til å selge et begrenset omfang av SDØE-andelene i de store feltene.
- I Norskehavet er det mange felt med store gjenværende ressurser og stor forventet verdi. Det er identifisert et restruktureringspotensiale. De mindre feltene og mye av letearealet bør selges. Det vurderes imidlertid som viktig å beholde en vesentlig del av SDØE-andelene i gassfeltene i området. Regjeringen legger opp til å kunne foreta et begrenset salg av SDØE-andeler i de store feltene i området.
- I 16. konsesjonsrunde som omfattet Norskehavet, ble det tildelt seks tillatelser med SDØE-deltakelse. SDØE-deltakelsen i dette letearealet vil bli vurdert nærmere.
- I Barentshavet er det svak forventet lønnsomhet, selv om det er påvist ressurser av et visst omfang. Verdien av SDØE-andelene i Hammerfestbassenget, inkludert Snøhvit er begrenset. Regjeringen legger opp til å selge de fleste eller alle SDØE-andelene i dette området.

Med en restrukturering tilsvarende 20 prosent av verdiene i SDØE, vil Regjeringen legge opp til at hoveddelen av restruktureringen finner sted.
– Oseberg-området,
– Troll,
– Sleipner-området,
– Tampen-området og
– Norskehavet.

Det er forholdsvis små verdier knyttet til SDØE-andelene i de sørlige deler av Nordsjøen, Frigg-området, Fram/Gjøa og Barentshavet. Selv om Regjeringen legger opp til å selge de fleste eller alle SDØE-andelene i disse områdene, utgjør de sistnevnte områdene allikevel verdimessig en liten del av den samlede restruktureringen.

Med dette utgangspunktet vil SDØE-ivaretakerselskapet (jf. kapittel 8) ha en portefølje på i størrelsesorden 20-25 større felt. De fleste av disse feltene ligger i Oseberg-området, Tampen-området og på Haltenbanken, samt gassfeltene Ormen lange og Troll. I tillegg vil det fortsatt være SDØE-deltagelse i en del mindre felt og funn nær eksisterende store felt, samt i noe leteareal særlig nær de store feltene.

Denne porteføljen vil på en god måte kunne ivaretas av det nye selskapet som skal forvalte SDØE-porteføljen, jf. kapittel 8.

Som en del av restruktureringen foreslår regjeringen dessuten at det foretas et bytte mellom staten og Den norske stats oljeselskap a.s, slik at staten reduserer sine eierandeler i Europipe II og utvalgte felt og øker sine eierandeler i Norpipe og Statpipe.

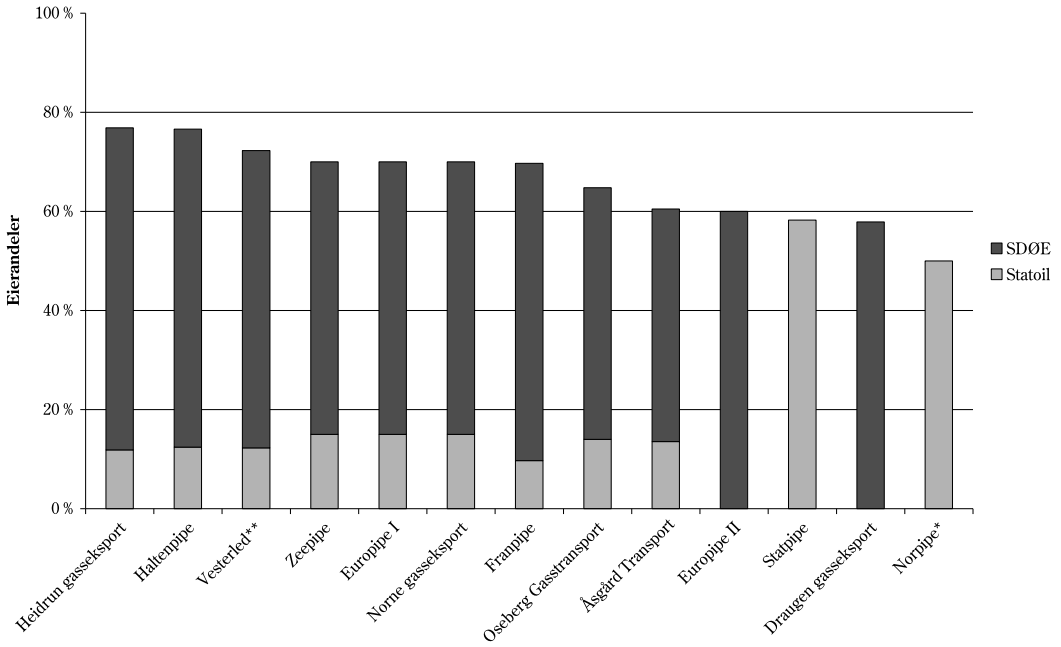
Videre foreslår regjeringen at det som en del av restruktureringen foretas en endring i eierstrukturen i råoljeterminalen på Mongstad, slik at staten får en eierandel.

En restrukturering av SDØE-porteføljen som foreslått vil etter regjeringens vurdering kunne gjennomføres innenfor rammen av gjeldende EU/EØS-rettslige regler.

Regjeringen er av den oppfatning at den foreslåtte skissen representerer en god avveining mellom statsfinansielle hensyn, industrielle hensyn, hensyn til norsk kontinentalsokkels konkurransekraft og, som en integrert del av disse forhold, hensynet til en langsiktig gassforvaltning.

Statoils og statens eierandeler i transportsystemene for gass

Transportsystemene er et særdeles viktig ledd i utnyttelsen av gassressursene på norsk kontinentalsokkel, og må ses i et langsiktig perspektiv. Gasstransport i rørledning har stordriftsfordeler i en slik skala at dette utgjør et naturlig monopol. Det er avgjørende at eierskap og øvrig organisering tar hensyn til dette for å oppnå effektiv utvikling og drift av transportsystemene. For nærmere omtale av dette, vises det til kapittel 9.



Figur 7.8 Dagens eierfordeling mellom Statoil og SDØE i infrastrukturen

* Eierandelene i Norpipe endres i 2005 (Statoil 40 prosent, SDØE 20 prosent) og i 2007 (Statoil 30 prosent, SDØE 40 prosent).
** I tillatelse til anlegg og drift av Vesterled ble det stilt vilkår om at departementet før driftsoppstart vil fastsette ny eierfordeling basert på forslag fra rettighetshaverne.

Når det gjelder eierskap, har staten ut fra ovennevnte forhold tatt en betydelig eierandel ved etablering av nye transportsystemer og ved forlengelse av konsesjonstiden for eksisterende transportsystemer. I de siste transportsystemene som har blitt utbygd, har staten tatt en eierandel på i størrelsesorden 50-60 prosent. Staten bør fortsatt opprettholde en høy eierandel uavhengig av statens eierandel i feltene. Det er således departementets syn at staten bør tilstrebe en eierandel på minst 50 prosent i infrastrukturen for gass, og dette bør på sikt oppnås i alle transportsystemer.

En slik høy statlig eierandel vil innebære at selskapene i gjennomsnitt vil få en lavere eierandel i infrastrukturen enn i gjennomstrømningen av gass. Dette vil isolert sett gi press mot lave tariffer og en mer effektiv utnyttelse av infrastrukturen.

Innenfor en slik ramme er det ønskelig at det ikke er for store forskjeller mellom det enkelte selskaps andel i transportsystemene og dets andel av gjennomstrømning av gass.

Ut fra disse forhold mener departementet at det er spesielt store skjevheter når det gjelder Statoils og statens eierandel i tre transportsystemer; Statpipe, Norpipe (gass) og Europipe II. Verken i Statpipe eller Norpipe gassrørledning har staten direkte eierandeler, mens Statoil har bare 0,01 prosent i Europipe II. Regjeringen legger opp til å foreta et bytte av SDØE-andeler mellom staten og Den norske stats oljeselskap a.s, slik at staten reduserer sine andeler i Europipe II og utvalgte felt og øker sine andeler i Norpipe og Statpipe.

Råoljeterminalen på Mongstad

Anleggene på Mongstad består i hovedsak av et raffineri og en råoljeterminal. Her er det bare råoljeterminalen som omtales.

Råoljeterminalen på Mongstad ble bygget for å sikre markedsføringen av bøyelastet råolje generelt og de samlede volumer av Statoils og SDØEs volumer spesielt. Seilingsområdet for bøyelasteskip er begrenset til Nordvest-Europa, men ved å lagre og omlaste på Mongstad, har Statoil kunnet avsette egen og SDØEs olje i fjernere områder.

I den foreslåtte modellen for restrukturering av SDØE, vil staten bli sittende igjen med direkte eierandeler i flere oljekvaliteter som i dag bøyelastes. Råoljeterminalen på Mongstad vil også være et aktuelt ilandførings- eller omlastingssted for nye felt og rørledninger.

Den oljen som skipes inn til Mongstad med bøyelasterskip, blir hovedsakelig tatt inn på terminalen og lagret for senere å lastes om i større tankskip. Oljen som benyttes som råstoff i raffineriet blir også tatt inn via terminalen og transportert i rør derfra og inn til raffineriet. Det foretas også noe direkte omlasting fra bøyelasterskip til ordinære tankskip ved Mongstad havn.

Mongstad-terminalen er i sin nåværende form heleid av Statoil. Gjennom å være eneeier på Mongstad-terminalen, har Statoil kontroll over en viktig del av logistikksystemet som benyttes ved salg av en stor andel av norsk olje.

Staten ved SDØE vil i fremtiden være en stor skiper over Mongstad-terminalen. Siden terminalen ligger gunstig lokalisert i forhold til flere av de store oljefeltene og staten ved SDØE vil ha behov for å ha tilgang til en terminal, vil det være nærliggende å benytte terminalen på Mongstad.

For de felt og for de tjenester der tariffene allerede er fastsatt, er spørsmålet om staten skal eie eller leie terminalkapasitet et spørsmål om når kostnadene påløper. Ved å eie påløper hovedtyngden av kostnadene med en gang, mens man ved å leie blir belastet løpende for kostnadene. For nye felt og tjenester er det viktig å sikre at Mongstad-terminalen er et fordelaktig alternativ. Det er nødvendig å sikre tilgang til terminalen for SDØEs volumer. Gjennom et eierskap oppnår man innflytelse som kan benyttes til å ivareta dette formålet.

Det er på denne bakgrunn viktig å harmonisere Statoil og statens eierandeler i råoljeterminalen på Mongstad. I den forbindelse må råoljeterminalen skilles ut som en egen juridisk enhet.

Det foreslås at det som en del av restruktureringen at det foretas en endring i eierstrukturen i råoljeterminalen på Mongstad, slik at staten får en eierandel.

Det kan bli nødvendig å vurdere en langsiktig leieavtale som et alternativ til eierskap.

Det nye Statoil

I henhold til regjeringens forslag vil Statoil bli vesentlig styrket.

Et salg av SDØE-andeler tilsvarende 15 prosent av SDØEs verdi til Statoil, vil øke selskapets reserver og produksjon betydelig. Avhengig av hvilke konkrete SDØE-andeler Statoil kjøper, vil den samlede petroleumsproduksjon kunne øke med om lag 40 prosent de neste årene. Gassproduksjonen vil kunne vise den sterkeste veksten med en økning på om lag 60 prosent, mens oljeproduksjonen vil kunne øke med om lag 35 prosent de neste årene.

Selskapets nye størrelse gir større kraft til å løse oppgavene på norsk kontinentalsokkel og til å hevde seg internasjonalt.

Utviklingen av petroleumsressursene på kontinentalsokkelen stiller særskilte krav til organiseringen og gjennomføringen av avsetningen av gass. Kjøperne av norsk gass består i dag i det vesentlige av store nasjonale gasselskaper som innehar en dominerende stilling i sine respektive markeder. Denne ordningen har stilt store krav til styrke og kompetanse til norske gasselgere, men har også bidratt til stabile og forutsigbare rammevilkår for avsetningen av norsk gass.

Den liberalisering av gass- og elektrisitetsmarkedene som finner sted i Europa, kan imidlertid føre til store omskiftninger i organiseringen av gassindustrien. Utviklingen kan føre med seg både muligheter og utfordringer for norsk gass. Konkurransen i gassmarkedet kan bli intensivert, samtidig som det kan åpne nye forretningsmuligheter.

Den foreslåtte styrkingen av Statoil, med en betydelig tilførsel av nye gassressurser til selskapet, skal legge grunnlaget for å møte de nye utfordringene i markedet og bidra til en bedre forvaltning av de norske gassressursene.

Regjeringens forslag om å styrke Statoil som gasselskap innebærer også at selskapets oljeressurser øker betydelig. På norsk kontinentalsokkel forekommer olje og gass oftest i samme reservoar som er underlagt enhetlige eierregimer.

En målrettet styrking av Statoil med gassressurser og gjennom økte eierandeler i selskapets kjerneområder på norsk kontinentalsokkel, vil bidra til at statens samlede interesser innenfor petroleumsvirksomheten blir bedre ivaretatt.

Dessuten vil en slik styrking ha stor betydning for verdien av selskapet. Selskapets porteføljesammensetning, profil og rolle kan tilpasses på en måte som vil gi større slagkraft og muligheter for økt verdiskaping.

Verdi

Markedsverdien av det nye Statoil vil først bli klarlagt når selskapet delprivatiseres og børsnoteres. Flere forhold vil spille inn på dette, som selskapets utvikling og seneste resultater, den strategi selskapet kommuniserer utad, utviklingen i oljemarkedet og utviklingen i norske og internasjonale finansmarkeder. De fleste av disse størrelsene kan skifte vesentlig over kort tid.

Dessuten vil verdisetting og betalingsform knyttet til kjøp av SDØE-andeler være av stor betydning, se for øvrig omtale senere i kapittel 7.

Etter regjeringens opplegg vil styrkingen av Statoil uansett få en betydelig positiv virkning på selskapets verdi.

Den økte kontantstrømmen vil gjøre selskapet i stand til å finansiere vekst på norsk kontinentalsokkel, i utvalgte internasjonale kjerneområder oppstrøms og andre forretningsområder som selskapets organer velger å allokere ressurser til.

Aksjekurser vil normalt gjenspeile forventninger til fremtidig lønnsomhet. Innenfor oljeindustrien er det naturlig å legge vekt på nåverdien av den fremtidige kontantstrømmen som kan ventes å bli generert fra selskapenes reservebaser.

Mye av kontantstrømmen vil bli reinvestert ved at selskapene arbeider for å erstatte produserte reserver og søker vekst. Den fremtidige lønnsomheten, og dermed selskapenes verdier, kan derfor antas å være en funksjon av selskapenes markedsmessige og regionale tilstedeværelse, samt ledelses- og bedriftskultur, i tillegg til etablerte reservegrunnlag.

Ser man på forholdet mellom markedsverdien av selskaper og selskapenes løpende inntjening eller kontantstrøm, er det slik at aksjemarkedet verdsetter de store integrerte oljeselskapene langt høyere enn mindre uavhengige oppstrømsselskaper. Dette gjenspeiler investorenes vurdering om at selskaper som BP, ExxonMobil, TotalFinaElf og Royal Dutch/Shell vil oppnå høyere lønnsomhet på fremtidige investeringer. Disse selskapene har vist over lang tid at de har evnen til å skape lønnsom vekst.

7.4 SDØE i fremtidige utvinningstillatelser

Den statlige deltakelsen i norsk petroleumsvirksomhet har over tid variert både i form og omfang. Siden 1973 har staten deltatt gjennom Statoil, og fra 1985 engasjerte staten seg også direkte i petroleumsvirksomheten gjennom SDØE.

I de siste konsesjonsrundene er den gjennomsnittlige SDØE-deltakelsen redusert. I 16. konsesjonsrunde, som ble gjennomført våren 2000, var gjennomsnittlig SDØE-andel på 15 prosent. I Barentshavprosjektet i 1997 var den gjennomsnittlige SDØE-deltakelsen 22,9 prosent. I 15. konsesjonsrunde, som ble tildelt i 1996, var samme andel på 27,2 prosent, mot 37,6 prosent i 14. konsesjonsrunde i 1994. Dette gjenspeiler ressurspotensialet og den forventede lønnsomheten i de respektive rundene på det tidspunktet da tildelingen fant sted.

Størrelsen på SDØE-andelene tilpasses lønnsomheten og ressurspotensialet i den enkelte utvinningstillatelse. Størrelsen på SDØE-deltakelsen, skatte- og avgiftssystemet og fordelingen av den kommersielle andelen på de deltakende selskaper, bestemmer aktørenes reelle økonomiske eksponering i en tillatelse. Det er viktig å sikre en tilstrekkelig reell økonomisk eksponering for aktørene i hver tillatelse.

For staten er SDØE et viktig instrument, som sammen med skattesystemet sikrer staten en høy andel av verdiskapingen innenfor petroleumsvirksomheten. Statens investeringer i petroleumsvirksomheten gjennom SDØE har vært meget lønnsomme.

Regjeringen legger opp til at staten fortsatt skal kunne ta SDØE-andeler i framtidige konsesjonsrunder.

7.5 Virkninger for statlige inntekter og risiko

Ved salg av deler av SDØE vil staten konvertere en årlig netto-kontantstrøm fra SDØE til

- kontantoppgjør for andeler som selges,
- skatt fra selskapene fra de solgte andelene,
- utbytte fra selskaper staten har eierandeler i (Statoil og Norsk Hydro) og
- verdistigning på tilbakeholdt overskudd (egenkapital) i de to selskapene.

Dessuten vil staten få

- inntekter ved eventuelt nedsalg av aksjer i Statoil og
- økte inntekter som følge av større verdiskaping som følge av økt effektivitet.

Dette blir gjennomgått i det følgende.

Netto kontantstrøm fra SDØE

Ettersom staten beholder SDØE-andeler tilsvarende 80 prosent av SDØEs verdi, vil kontantstrømmen fra SDØE være betydelig også i fremtiden.

Inntekter fra Troll-feltet og fra transportsystemene vil representere en viktig og stabil inntektskilde for SDØE. Over tid vil disse to inntektskildene utgjøre en økende andel av kontantstrømmen fra SDØE.

Oppgjør ved salg av SDØE-andeler

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen at Statoil dels skal betale for SDØE-andeler i kontanter, dels vil SDØE-andeler kunne inngå i selskapet som tingsinnskudd. Det vil bli tatt endelig stilling til den mest hensiktsmessige betalingsform i lys av den best egnede kapitalstruktur for oljeselskapet.

I vurderingen av hva som er den best egnede kapitalstruktur, bør det legges vekt på å finne et forhold mellom gjeld og egenkapital som gir lavest mulig kapitalkostnader. Samtidig bør kapitalstrukturen stå i et rimelig forhold til selskapets behov. Egenkapitalandelen bør ikke være for høy.

En av departementets rådgivere, UBS Warburg, har anbefalt at Statoil bør ha en gjeldsgrad på i størrelsesorden 20 prosent. [9)] Dette er i tråd med Statoils egne vurderinger.

Det legges til grunn at salg av SDØE-andeler til andre selskaper vil skje mot kontanter.

Alle transaksjoner vil finne sted til *markedsverdi*. Erfaringsmessig vil denne kunne være høyere enn nåverdien. Dette skyldes

– ulike vurderinger av tekniske og økonomiske forhold, herunder forutsetninger om reduksjon i kostnadene, at driften kan bedres, økt utvinning m.m., og
– at kjøperen styrker seg i geografiske områder eller innenfor spesielle forretningsområder.

Skatt på SDØE-andeler som selges

Ved salg av SDØE-andeler, vil en betydelig del av verdien av dagens SDØE bli omgjort til fremtidige skatteinntekter. Inntekter fra utvinning av petroleum på kontinentalsokkelen beskattes med 50 prosent særskatt i tillegg til den alminnelige selskapsskatten på 28 prosent. Et selskap i full skatteposisjon vil betale om lag 78 prosent i skatt. Den effektive skattesatsen vil normalt være lavere enn 78 prosent.

Andelen som Statoil betaler i skatt vil være viktig for den samlede skatteinngangen. Gjennom de siste ti årene har Statoil i gjennomsnitt betalt om lag 70 prosent i skatt.

Ved salg eller overføring av utvinningstillatelser på norsk kontinentalsokkel skal Finansdepartementet samtykke i og regulere de skattemessige virkningene etter petroleumsskatteloven § 10. Bestemmelsen tar blant annet sikte på at selskapenes samlede forventede fremtidige skattebetalinger ikke skal svekkes vesentlig som følge av overdragelsen. Ved økt verdiskaping som følge av overdragelsen er utgangspunktet at skatten ikke blir uendret, men i stedet økes i takt med denne økte verdiskapingen.

Ved salg av SDØE-andeler må praktiseringen av bestemmelsen tilpasses at SDØE ikke betaler skatt. En mulighet er å fastsette vilkår om at kjøper ikke får fradrag for kjøpesummen i skattegrunnlaget. Kjøper vil da betale et lavere vederlag, men høyere fremtidige skatter, i forhold til om kjøpesummen er fradragsberettiget. Den skattemessige reguleringen vil dermed ha stor betyd-

---

[9)] Gjeldsgrad er her definert som *netto gjeld delt på selskapsverdi* . Netto gjeld er definert som langsiktig gjeld pluss kortsiktig rentebærende gjeld minus markedsbaserte finansielle omløpsmidler minus betalingsmidler. Selskapsverdi er definert som markedsverdi av egenkapitalen pluss netto gjeld.

ning for om statens inntekter ved salget skal komme i form av kontantvederlag eller løpende skatter.

Salg av SDØE-andeler til selskapene vil for øvrig føre til noe høyere innbetaling av produksjonsavgift. Med en utfasing av produksjonsavgiften vil imidlertid økningen være beskjeden.

Fremtidig utbytte

For den delen av SDØE som eventuelt inngår i Statoil som tingsinnskudd, og som ikke senere blir solgt når andre eiere introduseres i selskapet, vil staten motta inntekter i form av økt utbytte i selskapet.

Størrelsen på utbyttet vil avhenge av avkastningen på fremtidige investeringer. Økt effektivitet vil gi høyere utbytte.

Større verdiskaping som følge av økt effektivitet

I kapittel 1 ble hovedutfordringer og sentrale utviklingstrekk som har betydning i et eier- og ressursforvalterperspektiv skissert:

- Norsk kontinentalsokkel endrer karakter og modnes gradvis som ressursområde;
- Eiersammensetningen og beslutningstrukturen i mange av utvinningstillatelsene er komplisert, med mange deltakere og små eierandeler.
- Nye petroleumsprovinser er åpnet opp for private forretningsmessige interesser.
- Strukturendringer i internasjonal oljeindustri skaper sterkere enheter med økt konkurransekraft og evne til å bære risiko;
- EUs el- og gassdirektiver åpner for mer konkurranse, og markedene for gass og elektrisitet smelter sammen;

Disse forholdene skaper store utfordringer både for de norske selskapene, for staten som eier og for norsk kontinentalsokkel som ressursområde. Samtidig er de forretningsmessige og energipolitiske mulighetene store.

For å møte disse utfordringene, har regjeringen i denne proposisjonen foreslått å åpne opp for andre eiere i Statoil og restrukturere SDØE.

Regjeringens forslag vil ha en rekke positive virkninger:

- Gjennom økte eierandeler får operatørene sterkere incentiver til å opptre effektivt i de enkelte utvinningstillatelsene og mulighetene til å ta ut områdegevinster øker.
- Mangfoldet og konkurransen på norsk kontinentalsokkel øker og kontinentalsokkelens konkurranseposisjon bedres.
- De norske selskapenes muligheter til å lykkes i en stadig mer krevende konkurranse styrkes.
- Eieroppfølgingen av Statoil som et delprivatisert og børsnotert selskap blir bedre.
- Grunnlaget legges for en god langsiktig gassforvaltning.

Alt i alt vil dette bidra til økt effektivitet og høyere verdiskaping på norsk kontinentalsokkel. Skattegrunnlaget og inntektene fra SDØE sikres på en bedre måte enn i dag.

Selv mindre forbedringer i effektiviteten vil representere betydelige verdier. Gjennom direkte eierandeler, skattesystemet og eierskap i Statoil og

Norsk Hydro, vil en vesentlig del av effektivitetsforbedringene på kontinentalsokkelen tilfalle staten.

Oljedirektoratet ser et verdiskapingspotensialet på norsk kontinentalsokkel som følge av en restrukturering av SDØE. Direktoratet går på dette grunnlaget inn for å bruke SDØE-andelene slik at eierskapene i områdene legger til rette for en optimalisering; den oppnås gjennom å skape sammenfallende interesser mellom aktørene og en operatør som har tilstrekkelig incentiv til å drive utviklingen videre.

Oljedirektoratet har vurdert restruktureringsgevinster isolert sett og ikke sett dette i sammenheng med effekten av en delprivatisering av Statoil.

I det følgende vises det til andre vurderinger som er gjort for å beregne effektivitetsgevinster, med ulike metodiske tilnærminger. Alle konkluderer med at potensialet for økt verdiskaping er stort ved en restrukturering av SDØE og en introduksjon av andre eiere i Statoil.

Ifølge *Pareto Securities ASA* vil en restrukturering i form av privatisering av Statoil og salg av SDØE-andeler øke verdien av den statlige formuen betydelig. Pareto Securities ASA beregninger antyder at det ved en delprivatisering av Statoil og en svært omfattende restrukturering av SDØE (vesentlig større enn den regjeringen foreslår) vil kunne skapes verdier opp mot 280 mrd. kroner før skatt. Statens andel av denne økte verdiskapingen ventes å utgjøre omlag 240 mrd. kroner.

De økte verdiene vil ifølge Pareto Securities ASA kunne skyldes tre forhold:

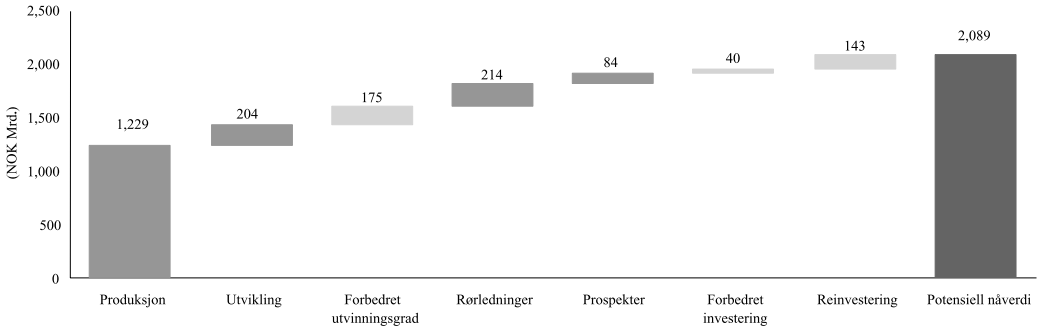
i. Bedre effektivitet i forbindelse med leting, utvikling og drift vil kunne skape opp til 170 mrd. kroner i økte verdier.
ii. Forbedret lønnsomhet gjennom bedre forretningsmessig utnyttelse av gass forventes å kunne utgjøre nærmere 90 mrd. kroner.
iii. Meravkastning på internasjonal anvendelse av kontantstrømmen fra kontinentalsokkelen forventes å kunne utgjøre om lag 20 mrd. kroner.

Pareto Securities ASA peker på flere forklaringer til at endringer i statens eiermessige engasjement vil føre til slike virkninger:

– Kommersialisering og privatisering av beslutningsprosessen på norsk kontinentalsokkel;
– Kontinuerlig overvåking av beslutninger gjennom børsovervåking av Statoil;
– Bedre eiermessig fleksibilitet på gass;
– Mer slagkraftige operatører;
– Forbedret incentivstruktur;
– Økt mangfold og reell konkurranse ved at enkelte andre aktører får anledning til å øke deres eksponering på utvalgte felt.

For en mer fullstendig oversikt over Pareto Securities ASA beregninger, forutsetninger og metode vises det til vedlegg 7 til denne proposisjonen.

UBS Warburg tar utgangspunkt i det totale verdiskapingspotensialet på norsk kontinentalsokkel (før skatt), som de vurderer som vist i figur 7.9.



Figur 7.9 Det totale verdiskapingspotensialet på norsk kontinentalsokkel - verdier før skatt
Kilde: UBS Warburg.

Ifølge UBS Warburgs beregninger er altså den potensielle nåverdien av norsk kontinentalsokkel i størrelsesorden 2100 mrd. kroner før skatt. UBS Warburg mener at:

> «Så mye som mellom en tredel og halvparten av verdiene som skapes gjennom forbedret utvinning, reduksjon i kostnader og reinvestering på NKS, kan avhenge av en forandring av eierstrukturen. Dette representerer verdier for mellom 120 og 180 milliarder kroner, hvorav mesteparten vil tilfalle staten gjennom SDØE og skatter.»

UBS Warburg viser til at operatørenes prestasjoner må forbedres og samdriftsfordeler mellom felt må realiseres dersom en skal oppnå kostnadsbesparelser og økt utvinning. Det pekes her på følgende forhold:

– Privatisering forventes å gjøre Statoil til et mer effektivt selskap, noe som vil være positivt for selskapets prestasjoner som den betydeligste operatøren på norsk kontinentalsokkel.
– Gjennom salg av SDØE-andeler kan myndighetene bidra til å styrke selskapenes incentiver til å redusere kostnader og sikre en bedre beslutningsstruktur på tvers av utvinningstillatelser og at selskapene får mer sammenfallende interesser.

UBS Warburg mener dessuten at en stor del av verdien knyttet til fremtidige investeringer er avhengig av at eksisterende operatører forbedrer seg og at utenlandske operatører får styrket sin posisjon på norsk kontinentalsokkel.

For en mer fullstendig gjennomgang av UBS Warburgs beregninger, forutsetninger og metode, vises det til vedlegg 6 til denne proposisjonen.

McKinsey har på oppdrag fra Statoil anslått verdiskapingspotensialet forbundet med en endring av eierstrukturen på norsk kontinentalsokkel med utgangspunkt i en sammenlikning av norsk kontinentalsokkel med andre regioner, og med spesiell vekt på britisk kontinentalsokkel på slutten av 1980-tallet. Der fant det sted en konsolideringsprosess som delvis må forklares med oljeprisfallet i 1986, men som også hadde sin bakgrunn i at britisk kontinentalsokkel på dette tidspunkt hadde nådd en moden fase med forventning om en fallende produksjon. Slik sett var ikke situasjonen helt ulik den vi står overfor på norsk kontinentalsokkel i dag.

Sammenlikningen er utført som følger: Først estimeres det verdiskapingspotensialet som ledende selskap på andre kontinentalsokler har realisert ved uttak av stordriftsfordeler og synergier på tvers av utvinningstillatelser. Dette blir gjort ved å dele de forbedringstiltak som selskapene har iverksatt i lisensspesifikke og lisensovergripende, og ved så å beregne effekten av de lisensovergripende tiltakene på lete-, utbyggings- og driftskostnader og partneres oppfølgingskostnader. Deretter antas det at de lisensovergripende tiltak som er iverksatt på britisk kontinentalsokkel og i andre områder også vil kunne iverksettes på norsk kontinentalsokkel og at effekten av tiltakene vil være den samme på norsk kontinentalsokkel som på britisk kontinentalsokkel og i andre områder.

I tillegg anslår McKinsey økning av haleproduksjonen som en følge av reduserte enhetskostnader.

Det samlede verdiskapingspotensialet er anslått til omlag 135 mrd. kroner. McKinsey vurderer anslaget som konservativt. Det vises til erfaringer fra britisk kontinentalsokkel, der kostnadsreduksjonene i seg selv har bidratt til flere funn og ytterligere produksjon. Effektene av dette er ikke inkludert i anslaget.

Det foreligger ikke en egen rapport fra McKinsey. Det arbeidet McKinsey har utført er redegjort for i en rapport Statoil har utarbeidet.

Statoil har også gjennomført en analyse av verdiskapingspotensiale forbundet med en endring av eierstrukturen i Statoils kjerneområder på norsk kontinentalsokkel, Tampen, Haltenbanken, Sleipner og Troll.

Analysen er basert på en eiermessig restrukturering av et omfang som gjør at både operatøren og enkelte støttepartnere styrkes for å oppnå en eiersammensetning som gjør det mulig å identifisere og bringe fram til beslutning de tiltak som gir økt verdiskaping utfra et områdeperspektiv, og gir nøkkelselskapene i området et tilstrekkelig økonomisk incentiv og stemmemessig innflytelse til å fatte de nødvendige beslutninger.

Realisering av verdiskapingspotensialet forutsetter tiltak som kan samordne bruk av anlegg på tvers av partnerskap innen hvert kjerneområde. Tiltakene innenfor de ulike kjerneområde består typisk av:

– samordning av vedlikeholds-, bore- og logistikkfunksjoner;
– samling av olje- og gassbehandling på et færre antall plattformer for å redusere driftskostnader;
– forlenget økonomisk levetid og dermed økt samlet utvinning av olje og gass; og
– bruk av eksisterende produksjonsanlegg og infrastruktur for å kunne realisere nye prospekter.

Den fragmenterte eierstrukturen på norsk kontinentalsokkel gjør det i dag krevende å fatte beslutninger om iverksettelse av disse tiltakene fordi eiermessig sammensetning og selskapenes økonomiske interesser er svært ulike i de ulike utvinningstillatelsene. Operatørenes lave andeler svekker også grunnlaget for maksimal verdiskapning.

Statoil antar at verdiskapingspotensialet i selskapets kjerneområder er antatt å ligge i størrelsesorden 110-130 mrd. kroner. Dette anslaget forutsetter at alle identifiserte tiltak lar seg gjennomføre. I praksis må en forvente at en viss andel av potensialet ikke lar seg realisere. Det er Statoils vurdering at ver-

dien av spesifiserte og uspesifiserte tiltak vil ha en sannsynlighetsveiet verdi på i overkant av 100 mrd. kroner ved en eiermessig restrukturering og styrking av operatørene. Det tilsvarende anslag uten eiermessig restrukturering er omlag 55 mrd. kroner. Med andre ord er Statoils anslag på økt verdiskaping som følge av eiermessig restrukturering og styrking av operatøren i størrelsesorden 45 mrd. kroner.

Dette innebærer at om lag 40 prosent av det anslåtte verdiskapingspotensialet kan forventes å bli realisert med den nåværende eierstruktur, mens omlag 80 prosent kan forventes realisert etter en eiermessig restrukturering.

Statoil konkluderer med at SDØE-andeler bør brukes til å øke operatørenes og nøkkelpartneres eierandeler i deres respektive kjerneområder slik at både incentivet til og muligheten for å fatte beslutninger som realiserer verdiskapingsgevinster på tvers av lisenser og områder, blir forbedret.

Oljedirektoratet ser et verdiskapningspotensiale knyttet til at Statoil får tilført SDØE-andeler innenfor Statoils kjerneområder. Oljedirektoratet har foretatt en vurdering av Statoils analyse, og er kommet fram til et lavere anslag på økt verdiskapning som følge av restruktureringen enn Statoil.

Regjeringen støtter seg til de overordnede vurderinger om at norsk kontinentalsokkel har et stort forbedringspotensiale. Muligheten for å realisere dette vil bli påvirket av den struktur vi velger for virksomheten. Forslaget til endret struktur vil forbedre systemegenskapene. Regjeringen mener at forslagene i denne proposisjonen vil bidra til økt effektivitet og høyere verdiskaping på norsk kontinentalsokkel.

Regjeringen vil imidlertid understreke at den type beregninger og anslag det vises til ovenfor, er beheftet med betydelig usikkerhet, og må tolkes med stor varsomhet. Det er et komplisert samspill mellom ulike forhold som påvirker selskapene og samspillet mellom dem, og som skaper dynamikk og verdier på kontinentalsokkelen.

Det skal også understrekes at flere av analysene har ulike vurderinger av hvilke faktorer som i størst grad kan utløse mulige merverdier og de fleste analysene er basert på en mer omfattende restrukturering enn regjeringens forslag. Dessuten er effektene delvis et resultat av både en delprivatisering, restrukturering og kombinasjon av disse to.

Analysene som er gjengitt, og andre innspill departementet har fått, konkluderer imidlertid entydige med at det er et betydelig verdiskapingspotensiale på norsk kontinentalsokkel. De får også fram at endringer i statens eiermessige engasjement er viktig og nødvendig for å utnytte verdiskapingspotensialet fullt ut.

Risikovurderinger

Regjeringens forslag innebærer en begrenset endring i formuens sammensetning og tidspunkt for realisering av verdiene. En slik endring i formuens sammensetning har imidlertid også risikoimplikasjoner.

Når en foretar transaksjoner vil det som regel være en mulighet for at verdiene som realiseres kan bli lavere enn verdiene av ressursene skulle tilsi, som følge av asymmetrisk informasjon og tidspunkt for realisering.

Dette gjelder også ved salg av SDØE-andeler og aksjesalg i Statoil.

Verdianslag for et felt eller en utvinningstillatelse vil være basert på en rekke forutsetninger vedrørende utvinnbare ressurser, produksjonsegenskaper, priser, kostnader, utbyggingsløsninger osv. Slike er størrelser er beheftet med usikkerhet, og for noen av dem vil kjøper og selger kunne ha ulik tilgang til relevant informasjon. I utgangspunktet må en gå ut fra at operatøren i en utvinningstillatelse har bedre informasjon enn staten.

For å sikre staten best mulig informasjon om hva SDØE-andelene er verd før transaksjoner finner sted, er det foretatt en grundig gjennomgang av alle utvinningstillatelser på norsk kontinentalsokkel der staten har en direkte økonomiske andel.

Oljedirektoratet har gjennomført en evaluering av SDØE-porteføljen. Oljedirektoratet har blitt bistått av Gaffney, Cline and Associates, en internasjonalt ledende teknisk/geologisk rådgiver innen olje og gass. Olje- og energidepartementets rådgivere, UBS Warburg og Pareto Securities ASA, er blant annet på denne bakgrunn, men også basert på forretningsmessige og markedsmessige forhold, i ferd med å gjennomføre en verdivurdering av SDØE.

Også ved salg av aksjer i Statoil er det transaksjonsrisiko, ettersom tidspunktet for børsnotering kan ha betydning for prisen på aksjene. Oljeprisutviklingen og utviklingen i aksjemarkedet - særlig utviklingen for de internasjonale oljeselskapene - kan ha betydelig innvirkning på verdsettingen av Statoil.

For å redusere denne typen transaksjonsrisiko, er det blant annet viktig å ha fleksibilitet når det gjelder hvor stor del av aksjene i Statoil som skal selges i første omgang og tidspunkt for børsnotering.

Kontantoppgjør ved salg av SDØE-andeler og eventuelt salg av statlige aksjer i Statoil vil føre til en raskere oppbygging av petroleumsfondet, fordi deler av fremtidig nettokontantstrøm fra SDØE konverteres til finansiell formue i petroleumsfondet, som har en bred og diversifisert portefølje. En slik omgjøring av petroleumsformue til finansiell formue bidrar til å redusere statens oljeprisrisiko.

Systemendringen kan i seg selv endre risikosituasjonen. Hvorvidt forslagene i denne proposisjonen vil lede til lavere eller høyere systemrisiko enn i dag er vanskelig å konkludere entydig om. Det er forhold som kan peke i begge retninger. I det følgende diskuteres noen slike forhold.

Regjeringens forslag innebærer at deler av kontantstrømmen fra SDØE transformeres til fremtidige skatteinntekter. Dermed vil en del av pengestrømmen som i dag går direkte til statskassen bli reinvestert av selskapene som så skattlegges. En større del av statens formue blir dermed avhengig av de disposisjoner som gjøres i selskapene. Isolert sett vil dette kunne føre til økt risiko for statens inntekter.

På den annen side forventes eieroppfølgingen av Statoil å bli bedre, noe som øker sannsynligheten for at selskapets disposisjoner vil resultere i økt lønnsomhet. Risikoen for dårlige beslutninger i selskapet, og dermed også risikoen for statens inntekter, reduseres.

Et spørsmål i forbindelse med vurderingen av systemrisiko er om avhengigheten av disposisjoner som gjøres i Statoil vil øke.

Statens avhengighet av Statoil er allerede svært stor. Som vist i figur 3.1, utgjør verdiene i Statoil en viktig del av statens samlede petroleumsformue. Statoil har også som operatør og forretningsfører stor innvirkning på SDØE-

verdiene, som utgjør om lag 45 prosent av statens samlede petroleumsformue. Statoil er videre den største skattebetaler på norsk kontinentalsokkel, og den delen av formuen som er knyttet til fremtidige skatter vil følgelig i stor grad være påvirket av prestasjonene i Statoil. Også skatt fra andre aktører vil være påvirket av Statoil idet selskapet er operatør for om lag 70 prosent av reservene på norsk kontinentalsokkel.

Salg av SDØE-andeler til Statoil vil isolert øke statens eksponering i selskapet. Dette kan til en viss grad motvirkes hvis staten selger seg ned i selskapet.

Etter regjeringens vurdering, er det ikke grunnlag for å hevde at systemrisikoen samlet sett vil øke som følge av forslagene i denne proposisjonen. Risikoen ved ikke å møte de utfordringene vi står overfor med systemendringer, kan derimot være enda større.

Gjennom hele vår oljehistorie har vi foretatt endringer i skatte- og avgiftspolitikken, letepolitikken, gassorganiseringen, Statoil/SDØE m.m. for å møte nye utfordringer for å sikre verdiskaping og statens inntekter. Regjeringen mener at tiden nå er inne for å foreta nye omlegginger. Etter regjeringens vurdering vil en målrettet restrukturering av SDØE og introduksjon av andre eiere i Statoil føre til en økning i statens inntekter og formue.

7.6 Konklusjon

Det foreslås at SDØE-andeler tilsvarende 20 prosent av verdiene i SDØE inngår i en restrukturering av det statlige engasjementet, forutsatt at staten oppnår tilfredsstillende vilkår. Staten beholder SDØE-andeler tilsvarende 80 prosent av verdiene i SDØE. Andelene regjeringen legger opp til å selge til Statoil vil utgjøre om lag 15 prosent, mens andelene en legger opp til å selge til Norsk Hydro og andre selskaper vil utgjøre om lag 5 prosent.

Som en del av restruktureringen foreslår regjeringen dessuten at det foretas et bytte mellom staten og Statoil, slik at staten reduserer sine eierandeler i Europipe II og utvalget felt og øker sine eierandeler i Norpipe og Statpipe.

Videre foreslår regjeringen at staten som en del av restruktureringen foretar en endring i eierstrukturen i råoljeterminalen på Mongstad, slik at staten får en eierandel.

Alle transaksjoner skal skje til markedsverdi.

Statoil vil dels betale for SDØE-andeler i kontanter, dels vil SDØE-andeler inngå i selskapet som tingsinnskudd. Det vil bli tatt endelig stilling til den mest hensiktsmessige betalingsform i lys av den best egnede kapitalstruktur for oljeselskapet.

Regjeringen legger opp til at staten fortsatt skal kunne ta SDØE-andeler i fremtidige konsesjonstildelinger.

8 Fremtidig forvaltning av SDØE

8.1 Innledning og sammendrag

Formålet med Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) er å sikre best mulig forvaltning av ressursene og høyest mulig verdiskaping for staten.

Dagens forvalterordning for SDØE har etter departementets syn fungert tilfredsstillende siden den ble etablert i 1985. Dersom en delprivatiserer Statoil kan ikke dagens forvalterordning fortsette uforandret.

Etter departementets syn inneholder dagens forvalterordning en rekke positive elementer som bør videreføres.

En rekke alternativer for ivaretakelse av SDØE har vært vurdert. For å oppnå formålet med SDØE, legges det til grunn at ivaretakelsen fortsatt skal være forretningsmessig.

Dette innebærer at det ved ivaretakelsen må kunne ses hen til hvilke interesser den samlede SDØE-porteføljen representerer. Det helhetlige ansvaret for denne porteføljen må derfor forankres ett sted.

Staten kan ikke direkte forestå forretningsdrift av et omfang og en karakter som ivaretakelsen av SDØE medfører. Det bør derfor opprettes et nytt selskap som skal ha som formål å forvalte den porteføljen av andeler i utvinningstillatelser, rørledninger og landanlegg som staten eier. Selskapet skal forvalte SDØE-andelene for statens regning og risiko. Selskapet kan mest hensiktsmessig organiseres som et statsaksjeselskap. For å gjøre det mulig for selskapet å opptre utad i eget navn, må staten innestå for selskapets forpliktelser som springer ut av ivaretakelsen av SDØE. Det er hensiktsmessig å frita selskapet for skatteplikt. Det foreslås å fastsette særlige regler for selskapet i et nytt kapittel i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet. Regjeringen vil fremme en Odelstingsproposisjon med et slikt forslag.

Det nye selskapet skal realisere formålet uten å ha tilsvarende kompetanse som tradisjonelle oljeselskaper. Nye statlige deltakerandeler vil bli forvaltet av selskapet, men selskapet skal ikke selv søke om nye tillatelser, det skal ikke gis operatørskap. Den virksomheten selskapet er involvert i, vil være funksjonelt knyttet til petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Hvilke ressurser ivaretakelsen vil kreve, beror på omfanget og sammensetningen av den porteføljе av deltakerandeler som skal ivaretas, og i hvor stor grad selskapet skal sette ut oppgaver til forretningsførere.

8.2 Hensyn ved utformingen av fremtidig forvalterordning

Det legges stor vekt på å beholde og videreutvikle de positive elementene i dagens forvalterordning, for fortsatt å kunne ivareta statens økonomiske interesser i petroleumsvirksomheten på en mest mulig effektiv måte.

Selskapet som etableres for å forvalte SDØE, skal ha som målsetting å sikre best mulig forvaltning av ressursene og høyest mulig verdiskaping.

Ivaretakelsen av SDØE-andelene skal skje på forretningsmessig grunnlag. Dette innebærer at man ved ivaretakelsen av statens andeler i det enkelte interessentskap både må kunne vurdere hva som vil være det beste beslutningsalternativet i det enkelte interessentskap, og hva som vil være det beste alternativet for SDØE-porteføljen samlet sett.

Når det gjelder avsetning av produsert petroleum, må forvalterordningen sikre at man oppnår målsettingen om høyest mulig verdiskaping for staten.

Forvalterordningen må også være i overensstemmelse med de relevante rettslige rammene som det er redegjort for under punkt 8.3.

8.2.1 Videreføring av viktige egenskaper

Dagens forvalterordning for SDØE har etter departementets syn fungert tilfredsstillende siden den ble etablert i 1985. Det er en styrke ved ordningen at den har fungert over et antall år og således er blitt vel kjent og etablert i forhold til andre aktører i petroleumsvirksomheten, kjøpere av norsk petroleum og ulike leverandører til virksomheten.

Dagens forvalterordning inneholder noen kjerneelementer som har vært avgjørende for at ordningen kan sies å ha fungert tilfredsstillende:

– For det første har den bidratt til verdiskapingen ved at SDØE-andelene forvaltes på en forretningsmessig måte gjennom et kommersielt selskap. Staten har gjennom ordningen kunnet delta i de forretningsmessige interessentskapene som skaper verdiene på norsk kontinentalsokkel.
– Videre treffes alle beslutninger og disposisjoner som inngår i ivaretakelsen av SDØE av de styrende organene i et statsaksjeselskap. Statoil framtrer i forhold til omverdenen som innehaver av deltakerandelene og er derfor legitimert til å disponere over disse. Styret i selskapet har plikt til å forelegge for generalforsamlingen «alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger». Dette medfører klare arbeids- og ansvarsforhold, samtidig som det gir staten nødvendig styring og kontroll med forvaltningen av statens eiendom.
– Den kontantstrømmen SDØE genererer går ikke inn i Statoils virksomhet, men overføres til statskassen etter at den andelen av investerings- og driftskostnader som faller på SDØE-andelene er trukket fra. På denne måten kan Stortinget i statsbudsjettet disponere over den netto kontantstrømmen som SDØE-andelene genererer, herunder overføre midler til petroleumsfondet og dermed omplassere oljeformuen i finansaktiva. I tråd med dette inngår ikke SDØE i Statoils regnskaper, men det føres særskilt regnskap for de statlige eierinteressene. For rapportering til statsregnskapet utarbeider Statoil også regnskap etter kontantprinsippet som statens budsjetter og regnskaper bygger på. SDØE-andelene er registrert i petroleumsregisteret.
– Forvalterordningen trekker dessuten et prinsipielt skille mellom den forretningsdriften som knytter seg til SDØE og ordinær myndighetsregulering med hjemmel i petroleumslovgivningen. Dette bidrar til å unngå en uønsket sammenblanding av statens rolle som deltaker i virksomheten og som forvaltningsmyndighet.

Målsettingen som ligger til grunn for disse kjerneelementene bør videreføres i den nye forvalterordningen som etableres for SDØE.

8.3 Rettslige rammer for utforming av ny ordning

En ny forvalterordning for SDØE må utformes innenfor relevante rettslige rammer.

8.3.1 Forfatningsrettslige rammer

Den nye ordningen må etableres i samsvar med Grunnlovens bestemmelser om statlig forretningsdrift og forvaltning av statlig eiendom.

Regjeringen er tillagt ansvaret for forvaltningen av statlig forretningsdrift. Dette følger av at den utøvende makt ligger hos Kongen (regjeringen), jf. Grunnloven § 3.

Grunnloven § 19 forutsetter at regjeringen har myndighet til å oppnevne, instruere og kontrollere den som står for bestyrelsen av statens eiendom, og har rett til å omgjøre dennes beslutninger.

Regjeringens utøvelse av den statlige forretningsdrift begrenses av at det tilligger Stortinget å vedta de årlige bevilgninger og ved at det er Stortinget som har kompetanse til å oppta lån på «paa Rigets Kredit», jf. Grunnloven § 75 b og d.

Riksrevisjonen er Stortingets faglige kontrollorgan overfor forvaltningen og har kompetanse til å revidere forvaltningen av SDØE, jf. Grunnloven § 75 k.

8.3.2 Petroleumslovgivningen

Staten har i henhold til alminnelige folkerettslige prinsipper suverene rettigheter over petroleumsressursene på kontinentalsokkelen. Statens eiendomsrett til petroleumsressursene er i nasjonal rett fastslått i petroleumsloven § 1-1. Staten kan delta selv i petroleumsvirksomheten uten konsesjon, jf. petroleumsloven § 1-3. Statsdeltakelse i petroleumsvirksomhet etter petroleumsloven kan bestemmes av Kongen etter petroleumsloven § 3-6. Petroleumsforskriften § 12 hjemler en forretningsførerordning.

Petroleumslovgivningen innebærer ikke særlige begrensinger for hvordan en forvalterordning for statens egne deltakerinteresser skal organiseres.

8.3.3 Konsesjonsdirektivet

Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser til å drive leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) er gjennomført i norsk rett og regulerer tildeling av utvinningstillatelser etter 1. september 1995 (fra og med 15. konsesjonsrunde).

Direktivet skal legge forholdene til rette for konkurranse for å oppnå en effektiv leting etter og utvinning av petroleumsressursene. For å gjennomføre dette, fastsetter direktivet visse minstekrav til de enkelte lands regler om fremgangsmåten ved tildeling av utvinningstillatelser.

Direkte statlig deltakelse i tillatelsene er i overensstemmelse med direktivet. Den direkte statlige deltakelsen er ikke underlagt de samme prosedyrer som ved tildelinger til andre deltakere. Den direkte statlige deltakelsen kan forvaltes av staten selv eller av en juridisk person. Tildelinger til Statoil som kommersielt selskap, følger de alminnelige prosedyrer i konsesjonsdirektivet.

Den forvalterordningen som foreslås faller innenfor direktivets bestemmelser om direkte statlig deltakelse.

8.3.4 Stemmeregler i samarbeidsavtaler

Ved tildeling av utvinningstillatelser stilles det vilkår om at de selskapene som gis en andel i tillatelsen skal inngå en samarbeidsavtale. Denne avtalen inneholder blant annet regler om hvordan beslutninger skal fattes i interessentskapet som etableres ved samarbeidsavtalen. Det skal opprettes en styringskomite i de enkelte interessentskapene, og disse skal fatte beslutninger etter nærmere angitte stemmeregler. Stemmereglene i samarbeidsavtalene bygger på en kombinasjon av krav til antall deltakere og krav til prosentvis tilslutning for at gyldig vedtak skal kunne fattes.

Ved endringer i interessentskapene, enten ved endring av antall deltakere eller endring i deltakerinteressene, skal interessentskapet foreslå nye stemmeregler. Disse skal godkjennes av departementet. I mangel av forslag kan departementet fastsette nye stemmeregler for interessentskapet. Samarbeidsavtalene bestemmer at de nye stemmereglene skal utformes slik at den enkelte deltakers stemmevekt påvirkes minst mulig. I dette ligger det en begrensning på hvordan nye stemmeregler kan utformes.

8.3.5 Forholdet til andre inngåtte avtaler

Statoil har, som følge av dagens forvalterordning, inngått avtaler på vegne av SDØE, men i eget navn. Utad framtrer Statoil dermed som kontraktspart. Ved en omorganisering av SDØE som medfører at forvalteransvaret overføres fra Statoil, må de avtalemessige og partsmessige forholdene gjennomgås. Dersom omorganiseringen medfører overføring av kontraktsansvar, fordrer det blant annet økonomisk soliditet ved den SDØE-ordningen som etableres.

8.4 Ulike ordninger som har vært vurdert

8.4.1 Ivaretakelse uten opprettelse av egen forvalterenhet

Det har vært vurdert hvorvidt ivaretakelsen av SDØE kan legges direkte til en eller flere private aktører, for eksempel en eller flere av de andre deltakerne i interessentskapene, uten at det opprettes en egen enhet som er ansvarlig for ivaretakelsen. Det har både vært vurdert ordninger der staten ikke kan gripe inn i ivaretakelsen og der staten har en slik mulighet.

Ivaretakelse gjennom private aktører uten mulighet for staten til å gripe inn

Det har vært vurdert hvorvidt ivaretakelsen av SDØE kan overlates til private aktører, uten mulighet for staten til å gripe inn i ivaretakelsen. Staten vil da ikke ha stemmerett i interessentskapene. Særlig har det vært vurdert om den enkelte SDØE-andel kan forvaltes av operatøren eller proporsjonalt av de andre deltakerne i interessentskapet.

Dersom man ser det enkelte interessentskap isolert, vil deltakerne i stor grad ha sammenfallende interesser. Operatøren, som normalt har en stor andel i tillatelsen, vil ha særlig interesse i å maksimere overskuddet fra tillatelsen. Oljeselskapene har imidlertid en sammensatt portefølje av deltakerande-

ler og engasjementer, og dermed ulike interesser. Når selskapene står overfor ulike beslutningsalternativer i interessentskapene, vil de også se hen til selskapets interesser som helhet. Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at en slik modell vil sikre en best mulig ivaretakelse av ressursene og en høyest mulig verdiskaping fra statens porteføljе av andeler i utvinningstillatelser og infrastruktur.

I en slik modell er staten helt passiv i forhold til ivaretakelsen av SDØE-andelene. Dette vil avskjære regjeringen fra å kunne ivareta det ansvar den har for å overvåke og følge opp forvaltningen av statens eiendom og den adgang Stortinget har til å instruere regjeringen om dette.

Denne modellen kan ikke anbefales, da den ikke oppfyller grunnleggende målsettinger med ordningen, dvs. best mulig forvaltning av ressursene og høyest mulig verdiskaping for staten fra SDØE-andelene. Modellen gir heller ikke regjeringen mulighet for å ivareta det ansvar den har til å overvåke og følge opp forvaltningen av SDØE-andelene, og er således ikke i overenstemmelse med Grunnlovens bestemmelser om statlig forretningsdrift og forvaltning av statlig eiendom.

Ivaretakelse direkte gjennom private aktører med mulighet for staten til å gripe inn

For å ivareta det ansvar regjeringen har for å overvåke og følge opp ivaretakelsen av statens deltakerandeler, er det nødvendig at staten har en mulighet til å gripe inn i ivaretakelsen.

Dersom private aktører skal gis i oppgave å forvalte SDØE, forutsetter det at det inngås avtaler som blant annet gir retningslinjer for ivaretakelsen, fastsetter statens rett til å gripe inn og fastsetter honorar for forretningsførselen. Det å administrere slike avtaler vil i seg selv være en form for virksomhet som staten ikke er godt egnet til selv å utføre.

Det har særlig vært vurdert om de øvrige deltakerne i interessentskapene, eventuelt operatørene, kan forvalte SDØE. Som nevnt ovenfor vil deltakerne i det enkelte interessentskap i stor grad ha sammenfallende interesser, men det enkelte selskap vil og se hen til selskapets interesser som helhet i valget mellom ulike beslutningsalternativer.

En modell som legger ivaretakelsen av SDØE til private aktører må inneholde mekanismer for å håndtere interessekonflikter mellom staten, som eier av SDØE, og den enkelte forvalter. Det må da defineres hvilke saker forvalteren skal forelegge staten. Staten må på sin side vurdere hvilke standpunkt den bør innta i de saker som forelegges. Dette vil være saker av et omfang og en karakter som staten ikke er egnet til selv å ta stilling til direkte.

Den modellen som her er skissert kan således ikke anbefales.

8.4.2 Omforming av SDØE-andelene til en skatteordning

Det har også vært vurdert hvorvidt SDØE-andelene kan omformes til en skatteordning. Staten har ulike deltakerandeler i de ulike tillatelsene, og en skatteordning må således baseres på de enkelte tillatelser. Dette er ikke i tråd med dagens selskapsbaserte skattesystem og vil medføre store skattetekniske og administrative utfordringer.

Omforming av statens andeler til skatt ville medføre at staten ikke får den eiendomsrett til produsert petroleum som statens andeler i dag gir. Denne ville bli fordelt ut på flere mindre selgere av petroleum. Særlig vil en slik ordning føre til en betydelig svekkelse av vår mulighet til å forestå en optimal ressursforvaltning innen gassvirksomheten. Dette avvises derfor som en realistisk mulighet.

8.5 Forslag til ny forvalterordning

8.5.1 Innledning

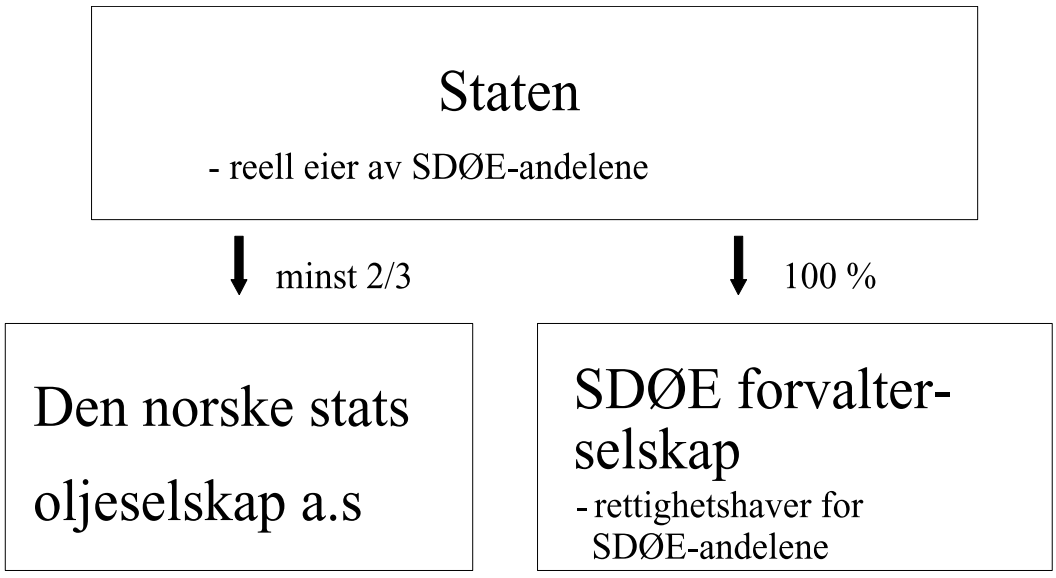
Det legges til grunn at målsettingen om en best mulig forvaltning av ressursene og en høyest mulig verdiskaping ikke er forenlig med de ordningene som er nevnt ovenfor under punkt 8.4.

Det legges til grunn at de deltakerandelene staten velger å beholde i utvinningstillatelser, rørledninger og landanlegg, skal bestå som i dag i den forstand at staten beholder de rettighetene som er tillagt deltakerandelene. Videre legges det til grunn at det ved privatisering av Statoil må skje en frikobling av ivaretakelsen av statens egne andeler fra Statoil, jf. punkt 6.4.

Det er således nødvendig å etablere en ny ordning for ivaretakelse av statens direkte andeler. Det legges til grunn at ordningen ikke skal innebære at det etableres et nytt selskap som besitter all den kompetansen et tradisjonelt oljeselskap gjør.

Ved utformingen av forslag til fremtidig forvalterordning for statens andeler og salg av statens petroleum, er det lagt stor vekt på å videreføre de positive elementene i dagens ordning som nevnt i punkt 8.2.1 ovenfor.

Statens eierskap i Statoil og forvalterordningen for SDØE kan etter regjeringens forslag skjematisk fremstilles som vist i figur 8.1.



Figur 8.1 Statens eierskap i Statoil og forvalterordning for SDØE

8.5.2 Sammendrag av hovedstruktur

Staten kan ikke selv forestå forretningsdrift på et kommersielt grunnlag av et omfang og en karakter som ivaretakelse av store deltakerandeler i olje- og gassfelt, i rørledninger og i landanlegg innebærer. Det legges til grunn at ansvaret for ivaretakelsen derfor bør legges til en egen enhet, utenfor statsforvaltningen. Dette stiller krav både til valg av organisasjonsform og til hvordan organisasjonen utrustes og arbeider.

Det foreslås å opprette et statsaksjeselskap. Selskapet gis i oppdrag å forvalte SDØE-andelene for staten. Selskapet skal i utgangspunktet være underlagt aksjeloven, herunder særreglene om statsaksjeselskaper, men det vil være nødvendig ved lov å fastsette enkelte særregler som fraviker fra aksjelovens bestemmelser. Det fastsettes på vanlig måte vedtekter for selskapet.

Alle beslutninger og disposisjoner som inngår i ivaretakelsen skal treffes av de styrende organene i selskapet, herunder statsråden som generalforsamling i selskapet. Forvalterselskapets styre skal ha tilsvarende plikt til å bringe visse typer saker inn for generalforsamlingen som Statoils styre har i dag. Det nye selskapet vil forvalte de statlige deltakerandelene for statens regning og risiko. Selskapet er i forhold til tredjemenn legitimert til å disponere over statens andeler på grunnlag av aksjelovgivningens legalfullmakter. Forvalterselskapet vil ha rettigheter og plikter som deltaker i henhold til samarbeidsavtalen og som rettighetshaver etter regler gitt i eller i medhold av petroleumsloven med tilhørende forskrifter. Staten beholder som i dag den reelle eiendomsretten til SDØE-andelene.

Kontantstrømmen SDØE-andelene genererer går direkte til statskassen ved at inntekter og utgifter som knytter seg til andelene holdes utenfor forvalterselskapet og adskilt fra driften av dette. Dette tilsvarer dagens økonomiske forhold mellom SDØE og Statoil.

Det nye forvalterselskapet kan la seg representere ved forretningsførere i interessentskapene. Avsetning av statens petroleum organiseres slik at viktige sider ved dagens organisering videreføres.

Dagens forvalterordning trekker som nevnt et prinsipielt skille mellom den forretningsdrift som knytter seg til statlige deltakerinteresser, og ordinær myndighetsregulering med hjemmel i petroleumslovgivningen. Departementet mener det er hensiktsmessig å videreføre dette prinsippet, som medfører en ryddig målstruktur. Det selskapet som forvalter statens egne andeler skal arbeide for å sikre en best mulig ivaretakelse av de ressursene disse andelene representerer og en høyest mulig verdiskaping fra disse.

8.5.3 Sentrale elementer i organiseringen av forvalterenheten

Begrunnelsen for valg av organisasjonsform

Det har vært vurdert hvilken organisasjonsform som bør benyttes for den enheten som skal tillegges ansvaret for ivaretakelsen av statens egne deltakerandeler. Det avgjørende har vært å finne den organisasjonsformen som har de beste forutsetninger for å oppnå målsettingen; å sikre en best mulig forvaltning av ressursene og en høyest mulig verdiskaping fra statens deltakerandeler.

For å kunne utruste organisasjonen til å kunne utføre forretningsvirksomhet på en best mulig måte, og for å skape størst mulig klarhet i arbeids- og

ansvarsdeling mellom departementet og enheten, har en kommet til at forvalterenheten bør organiseres som en egen juridisk person.

For at staten skal ha tilstrekkelig instruksjons- og kontrollmyndighet over enheten, legges det til grunn at denne må være heleid av staten.

Det er vurdert nærmere hvorvidt den nye SDØE-enheten, med disse utgangspunktene, bør organiseres som et statsforetak, særlovsorgan eller statsaksjeselskap.

Formålet med å vedta statsforetaksloven var å etablere en hensiktsmessig organisasjonsform for statlig forretningsdrift på områder der staten også har sektorpolitiske hensyn å ivareta. Petroleumsvirksomheten er gjennom lov og forskriftsverk underlagt stor grad av myndighetsregulering. Det vil dessuten skape uheldige muligheter for sammenblanding av ulike roller dersom et forvalterselskap for statens andeler skal opptre forretningsmessig, men også skal ha som formål å ivareta sektorpolitiske hensyn. Departementet anbefaler derfor ikke å organisere selskapet som et statsforetak.

Et særlovsorgan har den fordel at det kan tilpasses til den konkrete situasjonen. På den annen side forutsetter dette at det etableres et særlig regelverk. Det vil være en fordel dersom en eksisterende organisasjonsform, med et tilhørende etablert, utprøvd og kjent regelverk, i utgangspunktet kan benyttes.

Statsaksjeselskap er den formen som direkte bygger videre på erfaringer med ivaretakelsen av SDØE over de siste 15 år, og som klarest reflekterer at ivaretakelsen av statens andeler skal skje på forretningsmessig grunnlag. Det eksisterer et utprøvd regelverk for statsaksjeselskaper, og denne organisasjonsformen er velkjent i næringslivet, både i Norge og utenfor landets grenser. Dette er også den organisasjonsformen som gir klarest ansvars- og arbeidsdeling mellom selskapets styre og statsråden som selskapets generalforsamling.

På denne bakgrunn har en kommet til at SDØE bør forvaltes av et statsaksjeselskap. Det er imidlertid nødvendig å gjøre enkelte særlige tilpasninger ved lov for å kunne videreføre viktige egenskaper ved dagens ordning gjennom den nye forvalterordningen, jf. punkt 8.5.8 nedenfor.

Regjeringen har innenfor disse rammer vurdert varianter under statsaksjeselskapsformen. Eksempelvis har en vurdert om statsaksjeselskapet både skal forvalte SDØE og eie statens aksjer i Statoil. Regjeringen har allikevel valgt å foreslå en løsning som skjematisk fremstilt i figur 8.1, og som ligger til grunn for den videre omtale.

Selskapets virksomhetsområde

Det legges til grunn at forvalterselskapets virksomhet funksjonelt skal være knyttet til petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Selskapet skal ikke søke om tillatelser eller bli tildelt operatørskap.

Forholdet utad - selskapets legitimasjon

De statlige deltakerandelene vil forvaltes av selskapet for statens regning og risiko. Selskapet vil fremtre som rettighetshaver og deltaker i interessentskapene. Nødvendige disposisjoner overfor tredjemenn vil kunne bli truffet innenfor aksjelovgivningens legalfullmakter for styret og ledelsen.

Det økonomiske forholdet mellom staten og selskapet

For at staten som eier av deltakerandeler i petroleumsvirksomheten fortsatt skal sikres en årlig netto kontantstrøm som kan inkluderes i og disponeres over statsbudsjettet hvert år, forutsettes det at eiendomsretten til SDØE-andelene fortsatt skal tilligge staten, og ikke det nye forvalterselskapet. Alle inntekter og utgifter knyttet til statens eierinteresser skal holdes utenfor forvalterselskapets eget regnskap.

Staten skal stille midler til rådighet for selskapet, både til dekning av utgifter som knytter seg direkte til SDØE-andelene og til selskapets drift. Inntekter og utgifter i tilknytning til SDØE-andelene vil være underlagt statens bevilgningssystem.

Inntektene fra SDØE-andelene tilfaller staten og er ikke skattepliktige. Forvalterselskapet vil drives på grunnlag av bevilgninger fra staten, og det foreslås at selskapet unntas fra skatteplikt i lov.

Rammene for selskapets totale virksomhet vil i praksis bli trukket opp gjennom beslutninger knyttet til statsbudsjettet. Det økonomiske forholdet mellom staten og selskapet vil blant annet sikre at selskapet ikke utvikler seg i uønsket retning. Det vil måtte bli et viktig prinsipp for forholdet mellom staten og forvalterselskapet at selskapet ved ivaretakelsen ikke pådrar seg utgifter ut over de rammene statsbudsjettet inneholder.

Forvalterselskapet pålegges plikt til å føre to adskilte regnskaper, slik tilfellet er for Statoil i dag. Det skal føres regnskap for driften av selskapet på vanlig måte. Dessuten skal selskapet føre eget regnskap for inntekter og utgifter som gjelder de statlige deltakerandelene. Rapporteringen til statsregnskapet foretas etter kontantprinsippet, slik Statoil gjør i dag.

Riksrevisjonen vil på vanlig måte føre kontroll med forvaltningen av de statlige eierinteressene. I forhold til driften av selskapet vil reglene i aksjeloven om Riksrevisjonens kontroll i statsaksjeselskaper få anvendelse.

Selskapets kapitalgrunnlag

Det foreslåtte forvalterselskapet skal med hensyn til kompetanse og kapasitet ikke gjøres større enn nødvendig for å utføre selve forvalteroppgaven. Selskapet må ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne treffe beslutninger og avgi stemme på vegne av de statlige deltakerandelene i det enkelte interessentskap, slik at statens eierinteresser blir ivaretatt på en forsvarlig måte. Disse spørsmålene må også ses i sammenheng med at selskapet kan benytte forretningsførere ved utførelsen av forvalteroppdraget.

For å gjøre det mulig for selskapet å opptre utad i eget navn, må staten innestå for selskapets forpliktelser som springer ut av ivaretakelsen av SDØE. Selskapet får derved den økonomiske tyngde det trenger som en stor aktør i petroleumsvirksomheten. Prinsippet i aksjelovgivningen er at eierne av et aksjeselskap ikke svarer for selskapets forpliktelser ut over innskutt kapital, og det er derfor nødvendig å lovfeste statens ansvar for selskapets forpliktelser særskilt. Det vil senere bli fremlagt forslag til slik lovfesting, jf kap 8.5.8 nedenfor.

Et slikt ansvar påfører staten en risiko som det må tas hensyn til ved utforming av lovforslaget. Det bør derfor vedtas regler som setter visse rammer for selskapets handlefrihet, og som gir staten forsvarlige styrings- og kontrollmu-

ligheter. Ved lov vil det for eksempel kunne gis bestemmelser om styrets plikt til å påse at selskapet ikke pådras forpliktelser som det ikke er bevilgningsmessig dekning for, om styrets tilsynsplikt med forretningsføreres utførelse av sine arbeidsoppgaver, om forbud mot låneopptak og om styrets plikt til å forelegge bestemte saker for generalforsamlingen.

Styrets foreleggelsesplikt

Statens eierinteresser må ses i sammenheng med posisjonen som generalforsamling i forvalterselskapet. Statsaksjeselskapsformen er utformet i tråd med dette. Når selskapet får i oppdrag å forvalte deltakerandeler som tilhører staten, anbefales det at styret i selskapet pålegges en særlig plikt til å forelegge bestemte saker for generalforsamlingen. Denne foreleggelsesplikten bør nedfelles i lov.

Selskapet kan engasjere forretningsførere i forvaltningen av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten. Det er styrets oppgave å sikre at forretningsførere får en rapporteringsplikt til forvalterselskapet som gjør at forvalterselskapet for sin del kan oppfylle sin foreleggelsesplikt overfor generalforsamlingen.

8.5.4 Selskapets utførelse av forvalteroppgaven

Ivaretakelsen av SDØE-andelene medfører ulike typer arbeid og ansvar. For at forvalterselskapet skal kunne ivareta sitt ansvar på best mulig måte vil det måtte engasjeres ulike typer aktører. Selskapets hovedfunksjon vil være å forestå oppfølging av statens deltakerandeler i de enkelte interessentskapene og samlet for hele porteføljen, og oppfølging av avsetning av statens olje og gass.

Det vil måtte etableres ulike avtaler og arrangementer i tilknytning til den forretningsmessige ivaretakelsen av statens eierinteresser. Det kan således være aktuelt for forvalterselskapet å inngå avtaler om forretningsførsel i interessentskapene der staten deltar. Det kan og være behov for å inngå avtaler om rådgivning og andre tjenester. Avtalene og arrangementene må bidra til en best mulig ivaretakelse av ressursene og høyest mulig verdiskaping for staten. Fordi forvalterselskapet skal ha begrenset kapasitet, legges det i utgangspunktet ikke opp til at forvalterselskapet selv skal forestå avsetning av statens petroleum. Forvalterselskapet er imidlertid ansvarlig og skal således overvåke avsetningsarrangementene.

Det legges til grunn at bruk av private forretningsførere vil være i overenstemmelse med Grunnloven § 19, såfremt staten og forvalterselskapet sikres tilstrekkelig styring og kontroll med virksomheten. Forvalterselskapet må dessuten sikre at det kan oppfylle sin foreleggelsesplikt overfor generalforsamlingen. Engasjeres private forretningsførere utenfor deltakerne i interessentskapet, vil dette måtte skje i samsvar med gjeldende innkjøpsregler.

Oppfølging av deltakerandelene i interessentskapene

For det første innebærer forvalteroppgaven et ansvar for å ivareta de forretningsmessige interessene statens deltakerandeler i tillatelser representerer. Forvalterselskapet skal som deltaker i interessentskapene ha rettigheter og

plikter som deltaker i henhold til samarbeidsavtalene og som rettighetshaver etter regler gitt i eller i medhold av petroleumsloven med tilhørende forskrifter. Utgangspunktet er at selskapet vil likestilles med andre rettighetshavere. Selskapet kan selv forestå oppfølgingen i interessentskapene og utøve stemmerett eller engasjere forretningsførere for dette. Selskapet vil uansett være ansvarlig for hvordan stemmeretten utøves. Det vil imidlertid gjelde enkelte særregler med hensyn til stemmerett for selskapet som forvalter statens deltakerandeler, se punkt 8.5.5 nedenfor.

Avsetning av olje og gass

Statoil har i dag, som en del av forretningsføreroppgaven, ansvaret for å ivareta avsetningen av den oljen og gassen som SDØE-andelene genererer. I tillegg avsetter Statoil statens avgiftsolje. Dagens ordning med Statoil har etter departementets vurdering fungert godt.

Som nevnt tidligere er ikke hensikten å bygge opp en omfattende teknisk og forretningsmessig kompetanse i forvalterselskapet. Dette medfører at det vil være mest hensiktsmessig at SDØE-generert olje og gass og statens avgiftsolje ikke avsettes av forvalterselskapet. Formelt forutsetter dette at det overlates til andre å utføre denne oppgaven. Overvåking av avsetningen av disse mengdene skal forestås av forvalterselskapet og vil i seg selv stille store krav til dette.

Departementet legger til grunn at viktige sider ved dagens organisering av oljeavsetningen videreføres. Ordningen må sikre at inntektene fra salg av statens olje maksimeres og blant annet tilpasses strukturforholdene i oljemarkedet. I denne forbindelse vil det over tid bli vurdert om avsetning gjennom flere enn ett selskap best tjener dette formål. Initialt vil Statoil forestå avsetning av all den olje SDØE-andelene genererer.

Det legges ikke opp til noen endringer i organiseringen av avsetningen av statens gass. Statoil vil således fortsatt ivareta avsetningen av statens gass. Innenfor de enkelte felt vil således Statoil fortsatt ha ansvaret for å følge opp og gjennomføre de inngåtte kontraktene om salg av statens gass. Ansvaret for og overvåking av ordningen vil tilligge forvalterselskapet og vil i seg selv stille store krav til dette.

Regjeringen legger til grunn at en videreføring av avsetningsordningen for olje og gass kan skje innenfor gjeldende EU/EØS-rettslige rammer.

Netto-overskuddsavtalene

I enkelte utvinningstillatelser som ble tildelt i perioden 1969-71 har staten ingen aktive deltakerrettigheter, men kun en avtale som sikrer staten en andel av rettighetshavernes netto-overskudd fra virksomheten. I tillegg til den økonomiske interessen gir avtalene staten rett til informasjon fra virksomheten på de aktuelle blokkene.

Statoil administrerer i dag netto-overskuddsavtalene for staten. Ved delprivatisering av Statoil er det ikke lenger naturlig at denne oppgaven tilligger Statoil. Det nye forvalterselskapet vil derfor overta den funksjonen Statoil i dag har i forhold til netto-overskuddavtalene.

8.5.5 Stemmeregler i interessentskapene

Før en ny forvalterordning for statens deltakerandeler med tilhørende stemmerett iverksettes, eller før SDØE-andeler selges, må det gjennomføres et formelt skille mellom Statoils egen deltakerandel og statens deltakerandel i tillatelser der staten deltar direkte. Dette vil aktualisere visse stemmerettsspørsmål.

Alminnelige stemmeregler

Den alminnelige stemmeregel i samarbeidsavtalene er i dag basert på en kombinasjon av deltakerandel og deltakerantall for å fatte beslutninger.

Ved endring av antall deltakere eller ved endringer i den enkelte deltakers deltakerinteresse skal interessentskapet foreslå nye stemmeregler. Disse skal godkjennes av departementet. I mangel av forslag kan departementet fastsette nye stemmeregler. Nye stemmeregler skal utformes slik at den enkelte deltakers stemmevekt påvirkes minst mulig.

I de tillatelser der både Statoil og SDØE har andel avgir Statoil i dag én stemme samlet for Statoil og SDØE. I de tillatelser der SDØE, men ikke Statoil har andel, stemmer Statoil for SDØE som ledd i forretningsføreroppgaven.

Når statens egne andeler skilles ut fra Statoil og legges til et eget forvalterselskap, må det fastsettes nye stemmeregler som gir det nye selskapet en selvstendig stemmerett. Dette innebærer at man må endre stemmereglene både mht kravet til hvor mange deltakere som kreves for å fatte beslutning og hvor stor andel disse til sammen må ha.

I St.meld. nr. 26 (1993-1994) heter det blant annet: «Den beslutningsmodellen som ble etablert (i St.meld. nr. 73 (1983-1984) - vår tilføyelse) har medført bredde i beslutningsgrunnlaget, men den har også gitt et beslutningssystem der det ofte er lite samsvar mellom stemmevekt og økonomisk eksponering. På denne bakgrunn vil departementet anbefale at myndighetene ved fastsettelse av stemmeregler legger større vekt på andelsflertall enn tidligere. Dette vil også gjelde SDØE-andeler.» I tråd med de signaler som derved ble gitt, vil det være et siktemål å utforme nye stemmeregler med ytterligere vekt på andelsflertall enn tidligere.

Statens særlige stemmerettigheter, generalforsamlingsklausulen og vetoretten

I de fleste samarbeidsavtaler under utvinningstillatelser tildelt før 1. september 1995 og i eieravtalen til de fleste rørledninger og landanlegg er det knyttet særlige stemmeregler til statens deltakerandeler i spesielle saker; en såkalt generalforsamlingsklausul. Denne innebærer at «i saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller som kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger, foreligger vedtak i styringskomiteen når Den norske stats oljeselskap a.s stemmer i henhold til vedtak i sin generalforsamling.» Statoil har med andre ord beslutningsmyndighet alene. Generalforsamlingsklausulen inneholder i tillegg en særskilt regulering for enkelte vesentlige saker, som godkjennelse av budsjett og arbeidsprogram, beslutning om utbygging og samordning. Når Statoil stemmer i henhold til vedtak i generalforsamlingen i slike saker, kreves det som

hovedregel at minst 2 medlemmer med mer enn 50 prosent av deltakerandelene har stemt for forslaget.

I utvinningstillatelser tildelt fra og med konsesjonsdirektivets ikrafttredelse i Norge, erstattes generalforsamlingsklausulen med en vetorett. Vetoretten er i norsk rett hjemlet i petroleumsforskriften § 12 og i de enkelte samarbeidsavtaler.

Generalforsamlingsklausulen innebærer en positiv beslutningsmyndighet, mens vetoretten innebærer en rett til å overprøve et vedtak som er truffet.

Selv om det i dag er Statoil som utøver disse rettighetene, utøves rettighetene på vegne av SDØE, og ikke på vegne av Statoil som kommersielt selskap.

I de tillatelsene hvor staten fortsatt vil ha deltakerandeler, vil disse rettighetene bestå og vil kunne utøves av det nye forvalterselskapet.

I de tillatelsene der det ikke lenger er direkte statlig deltakelse, er det ikke grunnlag for vetorett eller generalforsamlingsklausul.

8.5.6 Forholdet til statens petroleumsforsikringsfond

Det foreligger et alminnelig prinsipp om at staten skal være selvassurandør. Etter omorganiseringen av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten og opprettelsen av SDØE i 1985, vedtok Stortinget i 1986 lov om statens petroleumsforsikringsfond. Fondet tjener som en reserve for utbetaling til dekning av skader og ansvar som rammer staten i egenskap av direkte økonomisk deltaker i petroleumsvirksomheten. Fondet dekker statens andel av utbetalinger som det etter vanlige forsikringsvilkår for oljevirksomheten er dekning for. Statoil regnes ikke som en del av staten og forsikrer sine risiki i det ordinære forsikringsmarkedet.

Ordningen med statens petroleumsforsikringsfond kan fortsette etter at statens andeler er overført til det nye forvalterselskapet. De oppgaver Statoil i dag har i forbindelse med dette, kan overføres til forvalterselskapet.

8.5.7 Forvalterselskapets organisasjon og lokalisering

Organisasjon

Omfanget av og kompleksiteten i ivaretakelsen av statens egne andeler vil blant annet være bestemt av størrelsen på den porteføljen av andeler som skal forvaltes og hvordan denne er sammensatt. Dette må reflekteres i den organisasjonen som etableres for å ivareta den fremtidige SDØE-porteføljen.

Operatøren gjennomfører arbeidet i det enkelte interessentskap. Før det fattes beslutninger i interessentskapene må deltakerne hver for seg vurdere beslutningens økonomiske og strategiske betydning. Forvalterselskapet må på linje med de andre deltakerne vurdere behovet for egne studier som grunnlag for beslutningen og stemmegivningen i interessentskapene. Forvalterselskapet vil som nevnt kunne inngå avtaler om forretningsførsel i interessentskapene. Det vil også kunne knytte til seg andre rådgivere og på den måten få tilgang til nødvendig spisskompetanse.

Virksomheten under de enkelte tillatelsene kan deles inn i ulike faser; letefasen, utbyggingsfasen, driftsfasen og avslutningsfasen. Oppfølgningsbehovet vil være forskjellig i de ulike fasene. Særlig i utviklingsfasen, som går fra funn og frem til produksjon, vil det ofte være kompliserte problemstillinger av tek-

nisk, økonomisk og strategisk betydning hvor den enkelte deltaker må treffe egne valg.

Som nevnt er det ikke hensiktsmessig at forvalterselskapet avsetter statens olje og gass. Forvalterselskapet skal imidlertid overvåke den ordningen som etableres for dette.

Forvalterselskapet kan overta de oppgavene Statoil i dag har i forbindelse med statens petroleumsforsikringsfond.

For å kunne utføre forvalteroppgaven og oppnå målsettingen om best mulig forvaltning av ressursene og høyest mulig verdiskaping vil forvalterselskapet ha behov for teknisk, økonomisk og juridisk kompetanse. Ved at forvalterselskapet ikke selv skal forestå avsetning av olje og gass og ved at forretningsførere og andre rådgivere kan engasjeres av selskapet, vil selskapets organisasjon bli begrenset.

Lokalisering av forvalterselskapet

Når det gjelder spørsmålet om lokalisering av selskapet, vil det måtte være svært viktig å vektlegge hensynet til nærhet til det oljeindustrielle miljøet i Stavanger. En kunne også vektlagt andre hensyn som for eksempel geografisk nærhet til eier og myndigheter i Oslo.

Regjeringen mener at nærhet til fagmiljøene i Stavanger er av overordnet betydning og foreslår derfor Stavanger som lokaliseringssted.

8.5.8 Lovfesting av hovedelementer

Den gjeldende forvalterordning ble etablert ved omorganisering av statsdeltakelsen gjennom Statoil i 1985. En viktig side av omorganiseringen var at Statoils forvaltningsmessige oppgaver bortfalt, med den følge at samarbeidsavtalene ble endret på viktige punkter.

For selve ivaretakelsen av de deltakerinteresser som ble overført fra Statoil til staten i 1985, var virkningene for omverdenen beskjedne. Det sentrale var den underliggende økonomiske delingen av deltakerinteressene, som fortsatt formelt fremstod som tildelt Statoil. Statoil fortsatte som før å forvalte de samlede statlige deltakerinteressene. Formelt kom derfor endringene kun til uttrykk i bestemmelser i Statoils vedtekter. Prinsippene for omorganisering ble forelagt Stortinget, som godkjente ordningen.

Den omorganiseringen av statsdeltakelsen som nå foreslås, innebærer at gjeldende underliggende deling av andelene i en SDØE-andel og en andel til Statoil blir formalisert og synliggjort. Når det således nå skal etableres en ny forvalterordning for denne formuesmassen, er det viktig at forvalterordningen gis en klar utforming. Det er viktig så vel for staten som eier som for omverdenen som skal forholde seg til denne nye aktøren. Det er da nødvendig både av praktiske og rettslige grunner å sikre forvalterordningen et særskilt lovgrunnlag. Det tas sikte på at de sentrale elementene i ordningen lovfestes i et eget kapittel i petroleumsloven.

Som nevnt legges det til grunn at forvalterselskapet unntas fra skatteplikt og at staten skal innestå for selskapets forpliktelser. Dette er forhold som må nedfelles i lov.

Regjeringen vil i nær fremtid fremme en Odelstingsproposisjon for Stortinget med forslag til et nytt kapittel i petroleumsloven som fastlegger hovedtrekkene i forvalterordningen.

8.6 Konklusjon

Regjeringen foreslår at det skal opprettes et nytt statsaksjeselskap som skal forvalte SDØE-porteføljen i utvinningstillatelser, rørledninger og landanlegg som staten beholder andeler i.

Det nye selskapet skal realisere formålet uten å inneha tilsvarende kompetanse som tradisjonelle oljeselskaper. Nye statlige deltakerandeler vil bli forvaltet av selskapet. Selskapet skal ikke selv søke om nye tillatelser. Det skal ikke gis operatørskap. Virksomheten selskapet er involvert i, vil være funksjonelt knyttet til petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. SDØE-andelene forvaltes av selskapet for statens regning og risiko. Utgifter og inntekter knyttet til SDØE-andelene vil fortsatt kanaliseres over statsbudsjettet.

Regjeringen foreslår at selskapet lokaliseres til Stavanger.

Det vil i nær fremtid bli fremmet en egen Odelstingsproposisjon med forslag til lovgivning som regulerer selskapet.

9 Transportselskap for naturgass

9.1 Opprettelse av et nytt selskap for drift av infrastruktur for naturgass

En nøytral og effektiv utnyttelse og utvikling av transport- og behandlingsanlegg for naturgass har stor betydning for realisering av verdien av norsk naturgass og må ses i et langsiktig perspektiv.

Infrastrukturen for naturgass består av rik- og tørrgassrørledninger med tilknyttede behandlingsanlegg og terminaler. Disse eies av egne interessentskap og bygges og drives i h.t. særskilt tillatelse fra Olje- og energidepartementet. Infrastrukturen for naturgass utgjør et helhetlig transportsystem.

Det er viktig at samordningsfordeler ved det helhetlige transportsystemet ivaretas ved felles utvikling og drift. Dette ivaretas i dag blant annet ved at det er samme operatør, Statoil, for store deler av infrastrukturen.

Et uavhengig og nøytralt transportselskap

Regjeringen foreslår å opprette et uavhengig selskap for transport av naturgass på norsk kontinentalsokkel. Dette bygger på følgende forhold:

- Transport- og behandlingsanleggene skal tjene alle produsenter av gass og bidra til en samlet effektiv utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen.
- Den ansvarlige for driften av transportsystemene for gass skal opptre nøytralt i forhold til alle brukerne av transportsystemet.
- Den ansvarlige for driften har en sentral rolle når det gjelder videreutvikling av transportsystemet.

Selskapet foreslås opprettet som et aksjeselskap.

Det legges opp til at alle tekniske driftsoppgaver fortsatt utføres av de organisasjonene som gjør dette i dag, etter avtale med det nyopprettede transportselskapet. Dette innebærer at det nye selskapet skal konsentrere sine oppgaver om systemdrift, lisensadministrasjon og overordnet tilsyn med den samlede transportinfrastrukturen på norsk kontinentalsokkel.

Transportselskapet vil overta ansvaret for rørledninger og transportrelaterte behandlingsanlegg for gass. Dette er anlegg som ut fra ressursforvaltningsmessige og sikkerhetsmessige hensyn er integrert i driften av transportsystemet for gass.

Selskapet skal inntil videre eies av staten, inntil man har funnet en varig form på eierskapet i rørledningssystemene på kontinentalsokkelen.

Det legges opp til at alle selskaper som har ansvar for gassrørledninger og transportrelaterte anlegg, skal behandles på samme måte.

Med utgangspunkt i dette legger departementet til grunn at det nye transportselskapet ikke skal engasjere seg i videreforedling av naturgass eller annen industriell virksomhet som går ut over de behovene som knytter seg til

selve transportfunksjonen. Ansvaret for slik virksomhet må fortsatt ligge hos oljeselskapene og andre kommersielle aktører.

Opprettelsen av transportselskapet vil ikke innebære endringer i eierskapet til rørledninger eller behandlingsanlegg. Tariffer for bruk av infrastrukturen påvirkes heller ikke.

9.2 Gjennomgang av dagens system

9.2.1 Beskrivelse av infrastrukturen for naturgass

Figur 9.1 viser oversikt over eksisterende og planlagte rørledninger for transport av gass.

Figur 9.1 Transportsystemer

Infrastrukturen kan grovt deles inn i to kategorier; 1) rikgasstransport og -behandlingsanlegg og 2) tørrgasstransport.

Rikgass består av tørrgass og våte gasskomponenter. For at rikgass skal omgjøres til salgbare produkter, hhv. tørrgass og våtgassprodukter, må våtgass skilles ut og fraksjoneres til forskjellige våtgassprodukter. Rikgass blir

transportert i rørledningene Statpipe (fra Statfjord til Kårstø), Åsgard transport og tilknytninger til Åsgard transport fra feltene Draugen, Heidrun og Norne, samt i Haltenpipe. Gass fra Troll-feltet transporteres i flerfaserørledninger til Kollsnes. Behand lingsanlegg finnes i dag på Kårstø, Kollsnes og Tjeldbergodden, samt til havs på Heimdal gassenter.

Tørrgass til kontinentet blir transportert i rørledningene Zeepipe, Franpipe, Statpipe (nedre del), Norpipe og Europipe I og II. Rørledningene er tilknyttet mottaks-/behandlingsterminaler på land i hhv. Belgia, Frankrike og Tyskland.

Tørrgass til Storbritannia blir transportert i den norske Frigg-rørledningen og behandles i tilknyttet terminal i St. Fergus. Gassproduksjonen fra Frigg vil fases ut i løpet av de nærmeste årene. Ved å legge en ny rørforbindelse mellom Heimdalfeltet og Frigg-rørledningen, vil man åpne for gasstransport til St. Fergus fra andre deler av norsk kontinentalsokkel. Det er besluttet å etablere et nytt rørledningssystem, Vesterled, som vil bestå av den nye rørledningen, den norske Frigg-rørledningen og den norske andelen av terminalen i St. Fergus. Planlagt oppstart av Vesterled er 1. oktober 2001. En tørrgassrørledning mellom Oseberg og Heimdal, Oseberg gasstransport (OGT) startet opp i oktober 2000.

Infrastrukturen for gass utgjør et helhetlig transportsystem

Infrastrukturen for naturgass består av rik- og tørrgassrørledninger med tilknyttede behandlingsanlegg og terminaler og utgjør et helhetlig transportsystem. Sammenkoblingen av ilandføringsrørledningene medfører blant annet at enkeltfelt kan levere gass på flere leveringspunkter, for eksempel både til Tyskland og til Belgia.

Driftsmessig legger det helhetlige transportsystemet forholdene til rette for stor grad av fleksibilitet når det gjelder koordinering av leveranser fra forskjellige felt. Det er mulig å optimalisere gasstrømmen fra forskjellige leveringskilder for å tilby riktig kvalitet på norsk gass. Dette skjer gjennom koordinering av transporten i rik- og tørrgassrørledninger, samt av behandlingsanlegg og terminaler. Samtidig er gasstransport knyttet tett sammen med driften av de enkelte felt. Fleksibilitet i infrastrukturen medfører at gassuttaket kan varieres for å optimalisere oljeutvinningen.

Driftsmessig representerer den store graden av gjensidig avhengighet mellom de forskjellige delene av infrastrukturen også høy kompleksitet. For eksempel er kapasiteten i de forskjellige rørledningene gjensidig avhengig av hverandre på grunn av sammenhenger mellom trykk og driftsforhold i rørledningene. Det er viktig å sikre en effektiv og rasjonell drift av infrastrukturen for å oppnå best mulig utnyttelse av den totale transportkapasiteten.

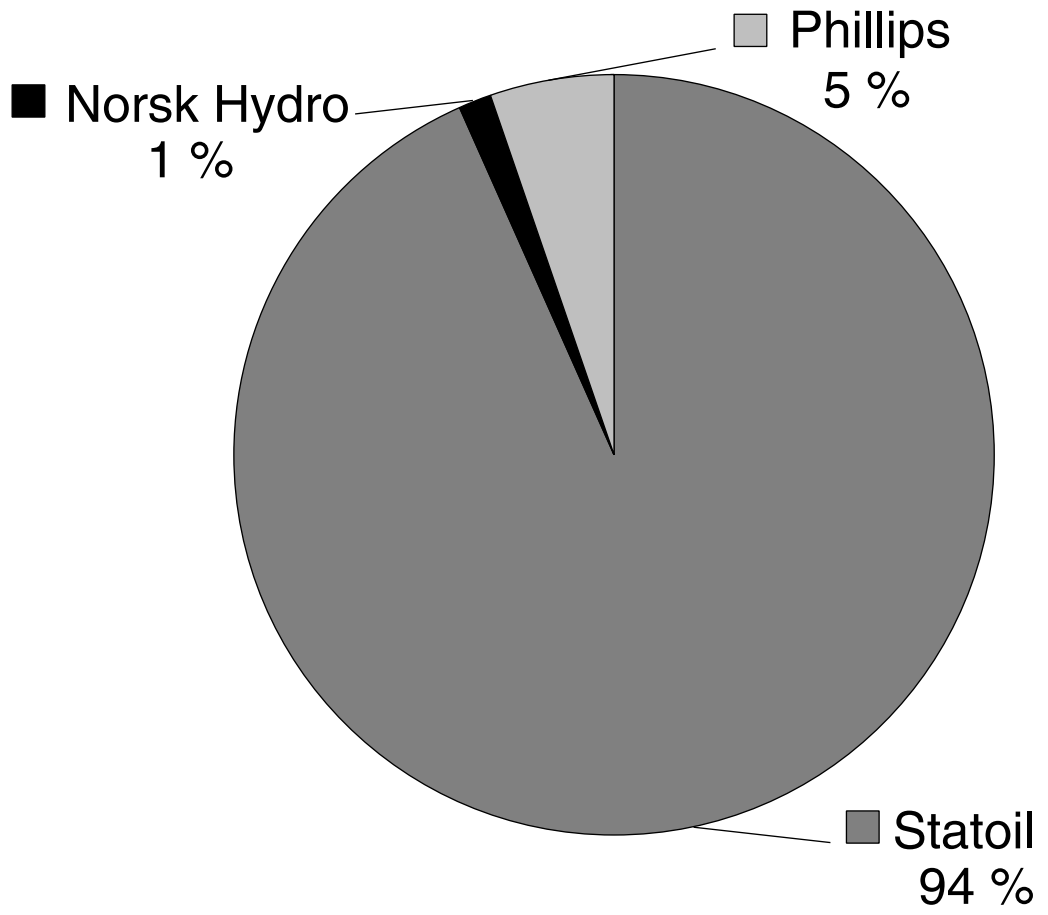
Ved kontrollsenteret på Bygnes i Karmøy kommune koordineres gassleveranser og transport gjennom infrastrukturen fra produsentene på norsk kontinentalsokkel til gasskjøperne på kontinentet. Kontrollsenteret styrer - og skal fortsatt styre - gasstrømmene gjennom 5500 kilometer med rørledninger, som til sammen transporterer ca. 90 prosent av norsk gass til kontinentet.

Organisering

Eierne av rørledninger og behandlingsanlegg er som regel organisert i separate interessentskap. Rørledninger og behandlingsanlegg bygges og drives i henhold til særskilt tillatelse gitt av Olje- og energidepartementet. Departementet godkjenner også operatør for interessentskapet. Forholdet mellom eierne er regulert av en eieravtale. Styringskomiteen er besluttende organ for interessentskapet. I styringskomiteen er alle eierne representert.

Eierne er som produsenter av gass også brukere av infrastrukturen. En infrastruktur hvor også produsentene har eierandeler har vært et viktig virkemiddel for å oppnå kostnadseffektiv utbygging og drift. Utbygging av ny kapasitet har skjedd gradvis i tråd med forventninger om fremtidig kapasitetsbehov.

Statoil er operatør for de fleste rørledninger og behandlingsanlegg, inkludert kontrollsenteret på Bygnes. Enkelte rørledninger og behandlingsanlegg er operert av andre selskaper. Phillips Petroleum er operatør for Norpipe. Statoil kan på visse betingelser overta operatørskapet for Norpipe, jf. St.prp. nr. 41 (1994-95). Norsk Hydro er operatør for Oseberg gasstransport og Heimdal gassenter, og er operatør for Vesterled i utbyggingsfasen. Departementet skal, i.h.t. vilkår i tillatelse til anlegg og drift for Vesterled, i god tid før driftsoppstart utpeke operatør for rørledningen i driftsfasen. TotalFinaElf er teknisk operatør for Friggrørledningen. Shell er operatør for Draugen gasseksport som ble satt i drift i oktober 2000, men det er i tillatelsen til anlegg og drift satt vilkår om at dette operatørskapet kan kreves overført til et eget selskap.



Figur 9.2 Andel av kapasitet i gassrørledningene de ulike selskapene har operatøransvar for
Kilde: Olje- og energidepartementet.

Figur 9.2 illustrerer hvor stor andel av den totale kapasiteten i gassrørledningene de ulike selskapene har ansvar for. Andelene er beregnet ut fra lengden og kapasiteten i rørledningene. Figuren inkluderer ikke gassbehandlingsanlegg og ilandføringsterminaler. Statoil har ansvar for seks av ni gassbehandlingsanlegg og ilandføringsterminaler for norsk gass.

Naturlig monopol - myndighetsregulering

Kostnadsstrukturen i gasstransport karakteriseres av store etableringskostnader og lave driftskostnader. Utbygging av gassrørledninger er kapitalintensivt.

Gasstransport i rørledning har stordriftsfordeler i en slik skala at dette utgjør et naturlig monopol. Naturlige monopoler kan ikke tillates å utnytte sin sterke posisjon i forhold til brukerne, men drives med sikte på en regulert forrentning av investert kapital.

Avkastningen i rørledningene er derfor regulert av myndighetene. Tariffer i nyere rørledninger er fastsatt ut fra et realavkastningskrav på rundt 7 prosent før skatt til totalkapitalen, med mulighet til mindre tilleggsinntekter for å stimulere til økt utnyttelse og kostnadseffektiv drift.

Kjøp av transport- og behandlingstjenester og vilkår for dette er gjenstand for forhandlinger mellom rørledningsinteressentskapene og brukerne. Avtaler om bruk av rørledninger og behandlingsanlegg skal forelegges departementet for godkjennelse. Departementet kan fastsette tariffer og vilkår for øvrig.

Departementet beslutter hvilke felt som skal levere under de enkelte gassalgskontrakter. Gjennom dette bestemmes også i stor grad hvilke deler av infrastrukturen de ulike felt skal benytte. Departementets innflytelse gjelder overordnet bruk, ikke den daglige driften av transportsystemet.

9.2.2 Fordeling av oppgaver

Forholdet mellom aktørene

Forholdet mellom selskapet som er ansvarlig for driften av gasstransport og eierne er regulert gjennom eieravtaler i de enkelte interessentskapene. Selskapet har vanligvis vært en av eierne i de enkelte interessentskapene.

Eieravtalene er i det store og hele standardiserte, og inneholder blant annet beskrivelse av rettigheter og plikter for den ansvarlige for driften i forhold til eierne. Vedkommende skal blant annet:

- Utføre alle aktiviteter på vegne av interessentskapet og dets eiere i overensstemmelse med eieravtalen og beslutninger tatt av eierne. Driften av transportsystemet skal foregå i tett samarbeid med de ansvarlige for drift av felt og andre transportsystemer.
- Presentere årlig budsjett for eiernes godkjennelse. Det er regler for hvordan finansielle utlegg og eventuelle overskridelser av budsjettet skal behandles.
- Utføre gasstransporttjenester på vegne av eierne av rørledningen. Dette

omfatter blant annet oversikt over ledig kapasitet.

Det er et bærende prinsipp i eieravtalene at den som er ansvarlig for driften verken skal ha tap eller gevinst som følge av arbeidet sitt.

Ansvar for eventuelle økonomiske tap i interessentskapet skal deles mellom eierne i forhold til deres eierandeler i den aktuelle rørledning. Dersom tap skyldes grov forsømmelse eller uforstand fra driftsansvarliges ledende personell, vil han måtte dekke tapet.

Den som er ansvarlig for driften kan si opp eller bli oppsagt med seks måneders varsel. En slik beslutning krever enstemmighet i styringskomiteen med unntak av den driftsansvarliges stemme.

Drift

Driftsoppgaver knytter seg til to hovedoppgaver; 1) drift av systemet og administrativ drift, samt 2) teknisk drift.

– Systemdrift innebærer oppgaver knyttet til planlegging, overvåking, koordinering og styring av transport fra feltene til mottaksterminalene. Administrativ drift med lisensadminstrasjon innbefatter regnskapsføring, fakturering og budsjettering.
– Teknisk drift innebærer planlegging og utføring av vedlikehold og reparasjoner, utvendig og innvendig inspeksjon.

Teknisk drift og prosesseringsaktiviteter på Kårstø- og Kollsnesanleggene og terminalene på ilandføringspunktene (Tyskland, Belgia og Frankrike) omfatter henholdsvis 380, 210 og 85 årsverk ifølge Statoil. I tillegg omfatter drift av Haltenpipe med mottaksanlegg på Tjeldbergodden et fåtall årsverk. I det følgende vil også prosesseringsaktiviteter være omfattet av begrepet teknisk drift.

Utvikling og utbygging av transportsystemene for naturgass

Både felteiere og eiere av rørledninger tar initiativ når det gjelder å utvikle nye rørledninger og tilknytninger til eller forsterkninger av eksisterende rørledninger.

Operatøren for et nytt felt er den som utarbeider nye utbyggingsplaner for rørledninger dersom ikke annet avtales. Denne rollen gir ingen beslutningsmyndighet i slike saker. Den ligger hos interessentskapet for feltet, eventuelt hos interessentskapet for den nye rørledningen.

Selskapene som står bak en utbygging, foreslår en operatør for anleggsfasen og driftsfasen i plan for anlegg og drift (PAD). Departementet gir tillatelse til anlegg og drift. Departementet har blant annet rett til å godkjenne eller sette vilkår om operatør for anleggsfasen og driftsfasen.

9.3 Formål med driftsfunksjonen for gasstransport

Det er viktig å oppnå en effektiv forvaltning av ressursene på norsk kontinentalsokkel. Det må derfor sikres at drift av infrastrukturen tjener helheten. Gassvirksomheten, og dermed gasstransporten, har et langsiktig perspektiv.

Myndighetenes kontroll må også være robust overfor fremtidige endringer i virksomheten på kontinentalsokkelen.

Ansvaret for de viktigste delene av infrastrukturen for naturgass må ivaretas av et nøytralt og uavhengig transportselskap, særlig med tanke på det omfang infrastrukturen for naturgass har fått. Med et nøytralt og uavhengig transportselskap menes et selskap som ikke har forretningsmessige interesser på produksjons- og markedssiden med medfølgende særinteresser i drift og utvikling av infrastrukturen og som ikke er knyttet til ett enkelt eierselskap. Dette er blant annet viktig av hensyn til norsk kontinentalsokkels konkurransekraft.

Hensynet til en effektiv ressursforvaltning er en hovedbegrunnelse for å legge ansvaret til et nøytralt og uavhengig selskap. Ved at selskapet er uavhengig, vil man unngå at det oppnår informasjonsfordeler som kan utnyttes forretningsmessig. Et selskap som kun skal drive gassrørledningene, vil heller ikke ha incentiver til å kryssubsidiere øvrig virksomhet.

Hensynet til effektiv ressursforvaltning

Den ansvarlige for drift vil ha en særlig innflytelse over infrastrukturen gjennom å legge premisser for nye beslutninger for de enkelte rørledningssystemene han er ansvarlig for. Gjennomgående ansvar for store deler av infrastrukturen gir innsikt i utviklingsbehov for det samlede transportsystemet. Med denne rolle og nærhet til transportsystemet følger stor innflytelse og påvirkningskraft i videreutvikling og utbygging.

Det er viktig at det ikke er motsetning mellom interessene til den som har ansvaret for driften og hensynet til effektiv ressursforvaltning. Ansvaret bør derfor innehas av en aktør som kan bidra til en helhetlig utvikling av infrastrukturen basert på økonomisk riktige prioriteringer.

Gjennom å ha ansvaret for de viktigste delene av infrastrukturen og eierandeler i alle deler av infrastrukturen og i de fleste utvinningstillatelser, har Statoil i dag en større mulighet enn andre selskap til å påvirke utviklingen av infrastrukturen. Det vil ikke være formålet til et delprivatisert Statoil å ta samfunnsøkonomiske hensyn ved fremleggelse av utviklingsalternativer for infrastrukturen. Selskapet kan heller ikke pålegges et slikt ansvar. Det er også grunn til å tro at Statoil i fremtiden i større grad vil konsentrere virksomheten sin til noen utvalgte områder på kontinentalsokkelen. For myndighetene er det ønskelig at den sentrale premissleverandøren for strategiske beslutninger for infrastrukturen skal være nøytral og uavhengig. Denne aktøren bør ikke være et selskap som har interesser på produksjonssiden.

En effektiv ressursforvaltning vil lettere kunne oppnås ved at ansvaret for infrastrukturen ivaretas av en nøytral aktør.

Informasjonsfordeler

Løsningen som velges, må være slik at enkeltselskaper ikke får informasjonsfordeler vedrørende transportsituasjonen og muligheter som kan utnyttes forretningsmessig. Informasjonsfordeler kan motvirkes ved ulike virkemidler. Etter departementets syn vil en best sikre seg mot at enkelteiere i infrastrukturen for naturgass får informasjonsfordeler dersom driften av infrastrukturen for transport av gass ivaretas av et nøytralt og uavhengig selskap.

Den ansvarlige for det helhetlige transportsystemet har en rolle når det gjelder å koordinere leveransene fra feltene som er knyttet til transportsystemet. Det er følgelig nødvendig med et tett samarbeid mellom operatørene for de enkelte felt og selskapet som har ansvaret for gasstransport. I denne sammenhengen er det behov for fortløpende å foreta beslutninger med hensyn til driftsforhold på felt og i transportsystemet, optimalisering av væskeproduksjonen på hvert enkelt felt og koordinering av vedlikehold og inspeksjon av felt og rørledninger og behandlingsanlegg. Alle disse beslutningene vil etter departementets syn også best ivaretas i et system med et nøytralt selskap som ansvarlig for gasstransporten.

Kryssubsidiering

I eieravtalens bestemmelser om operatørens plikter og rettigheter er det fastslått som prinsipp at selskapet verken skal ha tap eller gevinst som følge av sin rolle. Selskapet vil foruten å få dekket sine kostnader ved å drive rørledningene, også få dekket administrasjonskostnader, opplæringskostnader o.l. Et selskap som også er aktivt på kontinentalsokkelen har betydelig interesse av at infrastrukturen drives på en mest mulig effektiv måte. Likevel vil det kunne oppstå spørsmål om det krever dekning av kostnader fra andre deler av virksomheten via transportvirksomheten (kryssubsidiering). Den muligheten vil en unngå dersom ansvaret for transporten ivaretas av et uavhengig selskap med transportsystemet som eneste virksomhet.

Et selskap som ikke er integrert i øvrig virksomhet på kontinentalsokkelen, vil ha riktigere incentiver til å synliggjøre de faktiske kostnadene ved transportvirksomheten og vil heller ikke måtte ta hensyn til egne forretningsmessige interesser som produsent og selger av gass.

9.4 Opprettelse av et nytt transportselskap

Departementet anbefaler at det etableres et uavhengig selskap for drift av rørledninger og transportrelaterte behandlingsanlegg for gass.

Selskapet forutsettes å overta det ansvar som Statoil og andre selskaper i dag innehar vedrørende drift i interessentskap og selskaper i infrastrukturen for gass. Eierne vil fortsatt ha den samme bestemmende innflytelse som før gjennom styringskomiteer og selskapsorganer innenfor rammene av eier- og selskapsavtaler samt regelverket. Forslaget om et nytt selskap innebærer således ingen vesentlig endring i dagens systemmessige og juridiske organisering av infrastrukturen.

Det nye selskapet vil ta over ansvaret for rørledningene og transportrelaterte gassbehandlingsanlegg. Det er av avgjørende betydning at anlegg som ut fra ressursforvaltningsmessige og sikkerhetsmessige hensyn er integrert i driften av transportsystemet for gass, er underlagt enhetlig ansvar. Dette vil igjen gi en klar og entydig incentivstruktur for selskapet og en naturlig avgrensning mot virksomheten til de kommersielle aktørene.

Departementet legger således til grunn at det nye selskapet ikke skal engasjere seg i videreforedling av naturgass eller annen industriell virksomhet som går ut over de behovene som knytter seg til selve transportfunksjo-

nen. Ansvaret for slik virksomhet må fortsatt ligge hos oljeselskapene og andre kommersielle aktører.

9.4.1 Transportselskapets oppgaver og virksomhetsområde

Det må gjennomgås hvilke oppgaver det nye selskapet skal ha ansvar for og hvilke interessentskap dette skal gjelde. Samtidig må det vurderes hvilke oppgaver selskapet selv skal utføre og for hvilke oppgaver det skal engasjere andre egnede aktører for å få utført.

Systemdrift og administrativ drift

Transportselskapet bør ha udelt ansvar for systemdrift og administrativ drift av transportsystemet for gass. Det er viktig at ett selskap har ansvar for den daglige optimaliseringen av det helhetlige transportsystemet.

Disse oppgavene er spesielt viktige mht utnyttelse av samdriftsfordelene i infrastrukturen. Oppgavene er også viktige av hensyn til nøytralitet i forhold til brukerne, samt i forhold til de løpende driftsforhold som gjelder de leverende felt.

De nødvendige manualer for systemoperasjon må tilpasses og overføres til det nye selskapet. Selskapet må sikres tilstrekkelig rettslig grunnlag for å utføre sine oppgaver. Dette inkluderer det samvirket som skjer mellom feltene vedrørende produksjonen derfra.

Teknisk drift

Det er viktig at selskapet har et helhetssyn på driften av infrastrukturen, blant annet med hensyn til forståelsen av den tekniske tilstanden til infrastrukturen til enhver tid. Dette taler for at det uavhengige transportselskapet har det formelle ansvaret for alle typer driftsoppgaver for hvert interessentskap som omfattes av selskapets virksomhetsområde.

Departementets forslag innebærer imidlertid at arbeidet med teknisk drift videreføres av den organisasjonen som i dag gjør dette. Planlegging og utførelse av vedlikehold og inspeksjon gir stordriftsfordeler dersom disse oppgavene samles. For eksempel kan et selskap som også har ansvar for å ivareta feltinterne rørledninger og andre undervannsoperasjoner, oppnå slike stordriftsfordeler.

Departementet mener det er viktig med klare ansvarslinjer mellom det nye selskapet og disse selskapene. Det nye selskapet må ha det overordnede ansvaret.

For eksempel står oppgaver knyttet til planlegging av vedlikehold og inspeksjon i sammenheng med systemoperasjonen. En grunn til dette er blant annet at vedlikehold og inspeksjon kan medføre at rørledninger eller anlegg stenges eller får kapasitetsbegrensninger i perioder.

Utvikling og utbygging av transportsystemene for gass

Ved utvikling av eksisterende eller nye transportsystemer for gass, må det legges opp til et samarbeid mellom berørte eiere og det nye selskapet. Dette fordi

selskapet skal ha et helhetsperspektiv for å sikre godt tilpasset total transportkapasitet og overensstemmelse mellom ny og eksisterende infrastruktur.

Beslutninger om utbygging vil som i dag tas av det enkelte interessentskap med påfølgende myndighetsbehandling. Transportselskapet vil således ikke ha noen beslutningsmyndighet i slike saker.

Operatør for utbygging av nye transportsystemer vil som før pekes ut av det enkelte interessentskap som står for en ny utbygging. Operatøren skal godkjennes av departementet.

Transportselskapets virksomhetsområde

Det nye selskapet skal overta oppgavene knyttet til systemoperasjon, jf. beskrivelse over. Samordningsgevinster ved felles drift av infrastrukturen for naturgass, herunder mulighet for en best mulig styring av gasstrømmene mht å oppnå riktige kvalitetskrav til en lavest mulig kostnad, samt håndtering av situasjoner hvor felt eller deler av infrastrukturen har driftsproblemer, taler for å inkludere flest mulig rørledninger og transportrelaterte behandlingsanlegg for gass i det nye selskapets virksomhetsområde.

Alle deler av gassinfrastrukturen hvor det er innbyrdes avhengigheter mellom den enkelte rørledning eller transportrelaterte behandlingsanlegg og resten av infrastrukturen, bør derfor i utgangspunktet omfattes av selskapets virksomhetsområde. Likeledes bør rørledninger eller transportrelaterte behandlingsanlegg inkluderes under selskapets virksomhetsområde hvor det er, eller vil være mulighet for, flere felt som brukere.

Departementet anbefaler således at rørledningene Zeepipe (inkl. Europipe I), Europipe II, Franpipe, Statpipe, Åsgard transport, Heidrun gasseksport, Norne gasseksport og Draugen gasseksport, samt terminalene på kontinentet og transportrelaterte behandlingsanlegg på Kårstø inkluderes under transportselskapets virksomhetsområde.

Det er i utgangspunktet også ønskelig at andre rørledninger og anlegg trekkes inn under selskapets ansvarsområde, men det er noen særlige forhold knyttet til disse:

- Driften av Troll fase 1 foregår fra Kollsnes. Samtidig vil anlegget på Kollsnes kunne utvikle seg til et betydelig senter for behandling av gass fra andre felt. Departementet legger til grunn at Statoils operatøransvar på Kollsnes videreføres, men at det åpnes for at det nye selskapet senere kan overta oppgaver knyttet til driftsfunksjonene for gasstransport når vesentlig økning av andre felts bruk inntreffer.
- Tjeldbergodden mottar i dag gass gjennom Haltenpipe fra Heidrun. Heidrun er dagens eneste leverandør av gass til Tjeldbergodden. Men det vil også være mulighet for at andre felt vil kunne inngå kontrakter om levering til Tjeldbergodden. Departementet ser det derfor som viktig at driftsfunksjonen for gasstransport på Tjeldbergodden og Haltenpipe inkluderes under ansvarsområdet til det nye selskapet.
- Rørledninger og behandlingsanlegg som i dag drives av andre enn Statoil, for eksempel Heimdal og Oseberg gasstransport, tar en sikte på å inkludere under transportselskapets virksomhetsområde.
- Ansvaret for driften av Vesterled, inkl. terminalen i St. Fergus, overtas av det nye selskapet etter at Vesterled ferdigstilles og settes i drift. Forventet oppstart av Vesterled er oktober 2001. TotalFinaElf vil fortsette som

ansvarlig for teknisk drift i samsvar med Frigg-traktatens forutsetninger om en driftsansvarlig for både norsk og britisk rørledning.
– Det nye selskapet vil overta ansvaret for driften av Norpipe senest fra det tidspunktet dette kan overføres til Statoil i h.t. eksisterende avtale mellom Norpipes eiere.

Drift av nye rikgass-, tørrgass-, flerfaserørledninger og transportrelaterte behandlingsanlegg bør i utgangspunktet omfattes av det nye selskapets virksomhetsområde. Ansvar for drift av nye anlegg og rørledninger vil underlegges separate vurderinger av departementet.

Oppsummering

Tabell 9.1 oppsummerer hvilke rørledninger, transportrelaterte anlegg og mottaksterminaler som bør omfattes under transportselskapets virksomhetsområde.

Tabell 9.1: Oversikt anlegg som blir omfattet av transportselskapets virksomhetsområde.

Tørrgassrørledninger	Rikgassrørledninger	Terminaler/transportrelaterte anlegg
Zeepipe (inkl. Europipe I)	Statpipe sone 1&5	Zeebrugge
Europipe II	Åsgard transport	Emden/Dornum
Franpipe	Heidrun gasseksport	Dunkerque
Statpipe sone 4	Norne gasseksport	St. Fergus
Vesterled (Frigg transp.)	Draugen gasseksport	Kårstø
Oseberg gasstransport	Haltenpipe	Tjeldbergodden
Norpipe		Heimdal

9.4.2 Etablering og eierskap

Eierskap

Infrastrukturen er eid av brukerne, dvs. produsenter av gass på norsk kontinentalsokkel. En infrastruktur hvor også produsentene har eierandeler har vært et viktig virkemiddel for å oppnå kostnadseffektiv utbygging og drift.

Den ansvarlige for drift av transportsystemene skal være nøytral i forhold til aktørene. Dette tilsier at gassprodusentene bør ha begrenset innflytelse over det nye selskapets daglige drift.

Det er også svært viktig at rørledningene blir drevet effektivt. Det nye selskapet og deltakerne i interessentskapene vil vurdere hensiktsmessige mekanismer som ivaretar dette hensyn. Dette kan f.eks dreie seg om at deltakere i interessentskapene for de enkelte rørledninger, skal få anledning til å ha åremålsansatte i selskapet, samt gjennomføring av sammenlikninger av driften i rørledningssystemet med driften i andre rørledningssystemer f.eks. ved såkalt «benchmarking». Denne formen for sammenliknende analyser får mange oljeselskaper gjennomført for å se hvordan de fungerer i forhold til sine konkurrenter.

Med endringene av driftsansvaret blir det ikke noen endring av de grunnleggende økonomiske forhold for de deltakende selskaper. Det vil bli foretatt en viss refordeling mellom Statoil og SDØE av eierskap i rørledninger. Men

denne refordelingen mellom Statoil og SDØE er ikke knyttet til de endringer som foreslås for driften av gasstransporten. Det vil ellers ikke foretas noen endringer i eierstrukturen i de enkelte interessentskap for rørledningene. Eierne vil ha de samme rettigheter og forpliktelser som tidligere, og de vil som tidligere kunne utøve sitt eierskap i forhold til den ansvarlige for driften. Det nye selskapet kan ikke foreta investeringer eller inngå avtaler som ikke er forankret i de oppgaver og forpliktelser som er definert av avtalene i interessentskapene. Inntektene til eierne av rørledningene vil ikke påvirkes av endringen.

Den ansvarlige for driften blir utpekt av interessentskapet. Ved overføring av ansvaret fra Statoil og andre til det nye selskapet, vil man følge de regler som gjelder i det enkelte interessentskap.

Gassprodusentene som eiere og brukere av infrastrukturen, har økonomisk interesse av at infrastrukturen blir drevet mest mulig effektivt. De vil ha innflytelse på dette gjennom sitt eierskap i de enkelte interessentskap.

Driftskostnadene for det nye selskapet vil bli delt etter en fordelingsnøkkel som eierne vil forhandle fram.

Statlig eierandel

Siden nøytralitet er et hovedformål ved å etablere det nye selskapet, bør statens rolle være å sikre nøytralitet gjennom eierskap i selskapet. Staten må derfor ha en majoritetsandel i selskapet. Siden det er nøytralitet som etterstrebes, må en søke å få en eierstruktur hvor ikke noen selskaper føler seg forfordelt i forhold til selskapet. Dette gjelder eierskap, styresammensetning eller annen innflytelse i forhold til det nye selskapet. Eierstrukturen må ikke komme i konflikt med en senere endring i eierstrukturen til interessentskapene, og må sikre nøytralitetshensynene. Det er viktig å opprettholde fleksibiliteten i eierstrukturen. Dette taler for at staten alene er eier i det nye selskapet inntil man har funnet en varig form på eierskapet i rørsystemene på kontinentalsokkelen. Det vil allikevel bli vurdert videre om det av andre årsaker er hensiktsmessig å ha en eiersammensetning i operatørselskapet hvor produsentselskapene er representert.

Styring av selskapet

Selskapet må opptre nøytralt, og dette kan mest hensiktsmessig ivaretas ved at selskapet organiseres som et vanlig aksjeselskap.

Det har vært tatt opp hvorvidt staten skal utøve sitt eierskap i transportselskapet direkte eller gjennom et nytt forvalterselskap for SDØE. Da begrunnelsen for statens eierskap i første rekke er hensynet til nøytralitet, er det nødvendig at det ikke er noen sammenheng mellom forvalterselskapet for SDØE og transportselskapet. Staten må derfor utøve eierskapet i transportselskapet direkte.

Styret i selskapet vil ha hovedansvaret for å etablere ytterligere styringsmål for selskapet.

Oppstart av selskapet

I utgangspunktet har de enkelte interessentskap eierskapet til alle eiendeler og fasiliteter som det nye selskapet trenger for å utøve sin virksomhet. Selska-

pet vil ikke eie andre fasiliteter enn de som i tillegg er nødvendige for å kunne utføre sine funksjoner.

Det nye selskapet kan trenge enkelte fasiliteter på egen hånd, som Statoil i dag gjør tilgjengelig for de relevante organisasjonsenhetene. Dette gjelder for eksempel it-tjenester. Slike fasiliteter må det nye selskapet etablere selv.

Det vil bli nødvendig å gjennomføre en vurdering av personellbehovet før selskapet blir opprettet. Selskapet vil ha behov for om lag 150 personer for å ivareta de funksjoner det er tiltenkt og som er beskrevet ovenfor. Dette utøres nå av personer som er ansatt i Statoil. Disse personene vil derfor tilbys tilsvarende arbeid i det nye selskapet. Overføringen av personell vil skje i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. For de øvrige personer i Statoil som arbeider innenfor drift av rørledninger, terminaler og behandlingsanlegg, vil deres ansettelsesforhold ikke bli påvirket av denne delingen. Dette gjelder anslagsvis 500 personer.

Organisering av infrastrukturen

På norsk kontinentalsokkel er det valgt å avkastningsregulere tariffnivået for transport og behandling av naturgass. Olje- og energidepartementet godkjenner videre alle avtaler om utbygging og utnyttelse av infrastrukturen. Endringen av driften medfører ingen endringer i eierskap til rørledningene og ingen endringer ved fastsettelse av tariffer og adgang til infrastrukturen. Det legges ikke opp til noen endring av eksisterende reguleringsregime som følge av etableringen av det nye selskapet.

9.5 Konklusjon

Regjeringen foreslår at det skal opprettes et uavhengig selskap for transport av naturgass på norsk kontinentalsokkel. Selskapet foreslås organisert som et aksjeselskap.

Det legges opp til at alle tekniske driftsoppgaver fortsatt utføres av de organisasjonene som gjør dette i dag etter avtale med det nyopprettede transportselskapet. Dette innebærer at det nye selskapet skal konsentrere sine oppgaver om systemdrift, lisensadministrasjon og overordnet tilsyn med den samlede transportinfrastrukturen på norsk kontinentalsokkel.

Transportselskapet vil overta ansvaret for rørledninger og transportrelaterte behandlingsanlegg for gass. Dette er anlegg som ut fra ressursforvaltningsmessige og sikkerhetsmessige hensyn er integrert i driften av transportsystemet for gass.

Selskapet skal inntil videre eies av staten, inntil man har funnet en varig form på eierskapet i rørsystemene på kontinentalsokkelen.

Det legges opp til at alle selskaper som har ansvar for gassrørledninger og transportrelaterte anlegg skal behandles på samme måte.

10 Videre prosess

10.1 Salg av SDØE-andeler

I denne proposisjonen foreslår regjeringen at SDØE-andeler tilsvarende 20 prosent av verdiene i SDØE skal inngå i en restrukturering av det statlige engasjementet, forutsatt at staten oppnår tilfredsstillende vilkår.

Andelene regjeringen legger opp til å selge til Statoil vil utgjøre om lag 15 prosent, mens andelene en legger opp til å selge til Norsk Hydro og andre selskaper vil utgjøre om lag 5 prosent. For å sikre et best mulig utgangspunkt for gjennomføringen av salgsprosessen, er det foretatt en omfattende gjennomgang av alle utvinningstillatelser og transportsystemer på norsk kontinentalsokkel der staten har en direkte økonomiske andel. Oljedirektorat har gjennomført en evaluering av SDØE-porteføljen. Oljedirektoratet er blitt bistått av Gaffney, Cline and Associates, en internasjonalt ledende teknisk/geologisk rådgiver innen olje og gass.

Olje- og energidepartementets rådgivere, UBS Warburg og Pareto Securities ASA, er blant annet på denne bakgrunn, men også basert på forretnings- og markedsmessige forhold, i ferd med å gjennomføre en verdivurdering av relevante deler av SDØE-porteføljen.

Drøftelser med Statoil om salg av SDØE-andeler vil pågå i tiden fremover. Endelige avtaler om salg av andeler til Statoil, eller bytte av andeler mellom staten og Statoil vil først kunne bli inngått etter at Stortinget har behandlet denne proposisjonen, men før selskapet delprivatiseres. Salg av SDØE-andeler til andre kan skje parallelt - eller noe tidsforskjøvet - i forhold til salgsprosessen overfor Statoil.

10.2 Om børsintroduksjon

Ved børsnotering tas det inn nye eiere tilsvarende 10-25 prosent av selskapets verdi. Dette vil primært skje ved utstedelse av nye aksjer i morselskapet Den norske stats oljeselskap a.s, i kombinasjon med salg av deler av statens aksjer, og da rettet mot norske og internasjonale kapitalmarkeder. Selskapet søkes notert ved Oslo Børs.

Børsverdien av Statoil vil etter norske forhold være meget stor, og det er naturlig å anta at en vesentlig andel av de aksjer som tilbys solgt vil bli eiet av utenlandske investorer. Det vil derfor være naturlig å vurdere å søke notering av Statoil også på andre børser enn Oslo Børs.

Aksjesalget og børsintroduksjonen krever omfattende og tidkrevende forberedelser både mht. prosess og fremdriftsplan. Det er viktig å tilpasse fremdriften til selskapets regnskapsavgivelser og andre selskapsspesifikke forhold. Andre viktige forhold vil være oljeprisen og den generelle utviklingen i aksjemarkedet og særlig utviklingen for de internasjonale oljeselskapene.

For å oppnå best mulig pris for aksjene som tilbys i Statoil, er det viktig at andelen som tilbys er så stor at investorene får tillit til at staten som eier vil gi

Statoil frihet til å utvikle sin strategi basert på forretningsmessige målsettinger. Dette vil en kunne sikre gjennom et initialt tilbud av aksjer i størrelsesorden 10-25 prosent av selskapets verdi, kombinert med en klargjøring om at dette kan økes opp til 33 prosent over tid. Dessuten må det klargjøres at Statoil skal drives etter forretningsmessige prinsipper, i tråd med andre børsnoterte selskaper. Et aksjesalg i denne størrelsesorden burde stå i forhold til etterspørselen i markedet og sikre nødvendig likviditet i aksjen.

Forberedelsene vil blant annet omfatte følgende:

- Statoil videreutvikler sin strategi i lys av planene om endret eierstruktur og restrukturering av det statlige engasjementet. Det må klargjøres for investorene at selskapet skal videreutvikles etter forretningsmessige kriterier, for å skape best mulig avkastning over tid på den investerte kapital.
- Gjennomføring av restrukturering av SDØE.
- Statoil omdannes til et allmennaksjeselskap (ASA).
- Juridisk, finansiell og forretningsmessig gjennomgang av selskapet, og utarbeidelse av nødvendig dokumentasjon. Revisorer, advokater og hovedtilretteleggere vil i denne perioden foreta nødvendige gjennomganger av selskapet, og utarbeide prospekt og salgsmateriell. Det vil være nødvendig å legge fram oppdaterte regnskaper for Statoil.

Aksjesalget vil bli gjennomført av et syndikat av internasjonale og norske verdipapirforetak, som er autorisert til å gjennomføre denne type operasjoner og som har ledende markedsposisjoner og solid erfaring med tilsvarende transaksjoner. Disse blir ofte omtalt som tilretteleggere i prosessen.

Ved en privatisering er det vanlig at oppdragsgiver velger en gruppe av tilretteleggere (banksyndikat) ledet av 2-3 hovedtilretteleggere. Departementet sendte den 14. november 2000 brev til 16 banker, der bankene ble invitert til å søke om oppdrag som hovedtilrettelegger. Departementet og Statoil har gjennomført innledende drøftelser med alle de 16 bankene. Valget vil bli foretatt og kontrakt inngått i nær fremtid.

Tilretteleggerne vil bli bistått av blant andre juridiske rådgivere, revisorer og eventuelt markedsføringsrådgivere.

Hovedtilretteleggerne vil lede syndikatet, koordinere oppgavene til de andre medlemmene og ha en ledende rolle i markedsføringen av aksjen. Hovedtilretteleggerne vil også være ansvarlig for å forberede Statoil for børsintroduksjon og for å gi råd til Olje- og energidepartementet og Statoil. Informasjon om og analyse av Statoil fra hovedtilretteleggernes side vil være viktig for interessen hos potensielle investorer.

Selskapsanalyser som gjennomføres av syndikatets medlemmer, er blant annet basert på materiale fra Statoil. Analysene vil beskrive en rekke tema, som selskapsstrategi, ledelse, konkurranseposisjon og eierstruktur. De vil også omfatte markedsmessige og finansielle anslag, verdiparametre og vurderinger av risiki og sensitiviteter knyttet til analysene og verdivurderingene.

Analysearbeidet vil bli brukt av analytikerne i markedsbearbeidelsen for å forberede investorene til Statoils egne presentasjoner og mottakelsen av prospektet. Denne tidlige markedsundersøkelsen er viktig for å rette oppmerksomheten mot kjernespørsmål, bidra til å anslå et optimalt prisbånd for privatiseringen og for å stimulere pris og etterspørsel.

I forbindelse med børsintroduksjon og emisjon/salg må Statoils styre utarbeide og undertegne et særskilt prospekt, hvor alle relevante forhold ved-

rørende Statoil skildres. Statoils styremedlemmer er ansvarlig for den informasjon som gis i prospektet.

Tilretteleggerne vil gi Olje- og energidepartementet og Statoil råd om prising på og allokering av aksjene.

Den pris som kan oppnås ved salget vil være avhengig av en rekke forhold, som selskapets utvikling og utviklingen i olje- og finansmarkedene. Markedsmessige forhold kan være gjenstand for relativt store endringer over kort tid.

Det legges opp til omfattende markedsføring av Statoil-aksjen. Internasjonalt vil en i vesentlig grad rette oppmerksomheten mot institusjonelle investorer. I Norge vil en søke å tiltrekke etterspørsel fra småaksjonærer og institusjonelle investorer. Likevel vil det også i Norge være institusjonene som vil representere den største investeringsevnen.

Den totale markedsverdien på Oslo Børs målt etter aksjer som er registrert eiet gjennom Verdipapirsentralen (VPS), var ved utgangen av oktober om lag 666 mrd. kroner. Av dette eier utenlandske investorer 35 prosent, det offentlige 17 prosent og norske private investorer 48 prosent. Sistnevnte gruppe fordeler seg mellom private aksjeselskap (20,1 prosentpoeng) institusjoner (18,9) og privatpersoner (8,8). Markedsverdien og antall selskaper som er registrert på Oslo Børs svinger betydelig over tid (se tabell 10.1).

Tabell 10.1: Markedsverdi på aksjer notert på Oslo Børs m.m.

	1997	1998	1999	Nov 2000
Markedsverdi på aksjer notert på Oslo Børs (mrd. kroner)	490,0	353,0	512,0	638,0
Antall selskaper notert på Oslo Børs	217,0	235,0	215,0	212,0
Aksjeemisjoner registrert av Oslo Børs (mrd. kroner)	21,5	11,4	14,4	27,6

Kilde: Pareto Securities ASA/Oslo Børs.

Som det framgår av tabellen har emisjonsaktiviteten registrert på Oslo Børs per november 2000, passert aktivitetsnivået for rekordåret 1997.

Utenlandske investorers eierandel på Oslo Børs har ligget på over 30 prosent siden 1994, og nådde sitt høyeste nivå i september 2000 med 35 prosent. De sektorene som tradisjonelt har tiltrukket seg størst utenlandsk interesse har vært shipping, olje og offshore og IT/telekommunikasjon. I forbindelse med børsintroduksjon av Statoil, er det spesielt interessant at Oslo Børs i internasjonal sammenheng er en av de to børser som har høyest fokus på olje- og offshore-relaterte aksjer. Internasjonale institusjoner er vant med å investere i disse segmentene på Oslo Børs.

USA er det land som er registrert med de høyeste utenlandske eierandelene, foran Storbritannia. Sammen med Nederland, Sverige, Danmark og Luxembourg står disse for over 80 prosent av utenlandsk eierskap i aksjer registrert på Oslo Børs. Det største antall direkte utenlandske investorer kommer fra Sverige og Danmark. Dette har sammenheng med at investorer fra andre nasjoner i større utstrekning investerer i norske aksjer gjennom institusjoner eller gjennom såkalte «nominee-konti». [10)]

Om lag 400 000 privatpersoner er registrerte som aksjeeiere i VPS. Dette utgjør 11 prosent av den voksne befolkningen. I Sverige er det tilsvarende tallet over 50 prosent, i Danmark 33 prosent, i Finland 19 prosent, i Storbritannia 25 prosent og i USA 36 prosent.

Regjeringen har ikke avsluttet sine vurderinger om det skal benyttes særskilte tiltak for å stimulere etterspørselen fra småinvestorer.

Regjeringen vil senere legge frem en tilråding til Stortinget i spørsmålet om bruk av særskilte tiltak ved salg av aksjer i Statoil.

Alle EØS-borgere vil ha lik rett til å kjøpe Statoil-aksjer.

Det er vanskelig på forhånd å forutsi hvilke grupper av investorer som vil ønske å kjøpe aksjer i Statoil. Når man skal vurdere effektene av børsintroduksjonen er det naturlig å skille mellom norske og utenlandske fond fordi disse bruker forskjellige indekser som målestokk.

For norske institusjoner er totalindeksen viktig. Totalindeksen består av alle aksjene - både norske og utenlandske - som er notert på Børsens hovedliste. Alle aksjene er kapitalveide, dvs. at aksjene som inngår i indeksen er veid etter sin markedsverdi relativt til den totale markedsverdien av indeksutvalget. Dette innebærer at en kursendring for aksjene i et lite selskap gir mindre utslag i indeksen enn en tilsvarende kursendring i et større selskap. Vektingen av en aksje vil imidlertid også være avhengig av hvor stor andel av aksjekapitalen som er notert på Børsen.

Bare de aksjene som er fritt omsettelige blir tatt hensyn til for selskaper der staten har en betydelig eierandel. Dette betyr at for Norsk Hydro, Telenor, DnB, Kreditkassen, Raufoss og Kongsberg Gruppen er det kun den private eierandelen som teller med i indeksgrunnlaget. Det samme antas å være tilfellet for Statoil. Hvor nært de ulike investorene følger indeksens vekting varierer sterkt fra selskap til selskap og fra fond til fond. De fleste norske institusjonelle investorene gjør dette relativt slavisk og i økende omfang.

For utenlandske fond finnes det flere allokeringsstrategier, blant annet vekting per land, vekting per industrigrupper og ved at man velger seg ut enkeltaksjer.

Historisk sett har en del fond hatt en målestokk basert på vekting per land. Totalindeksen på Oslo Børs har hatt en begrenset vekt i det totale indeksgrunnlaget. Gjennom børsnotering av Statoil (og Telenor) vil Oslo Børs vekte tyngre i Europa.

De fleste fond er ikke lenger basert på vekting per land, men derimot på industrigrupper. Denne utviklingen har blitt akselerert etter introduksjonen av den felles europeiske myntenheten Euro. Disse investorene kan fritt velge hvilke selskaper de ønsker å eie innenfor gitte industrier, og vil derfor vurdere en investering i Statoil opp mot investering i andre europeiske oljeselskaper.

Det finnes også en del fond som ikke fokuserer på vekting, men som bare ser etter attraktive investeringsmuligheter uavhengig av land eller sektor. For disse investorene er det viktigst at aksjen har en likviditet som gjør det enkelt å kjøpe eller selge relativt store poster.

[10)] Det vil si at investoren ikke er formell eier av aksjen, men lar seg representere via en annen part.

En eksakt fordeling av aksjene i Statoil er vanskelig å anslå på dette tidspunkt.

Regjeringen vil i løpet av våren 2001 ta nærmere stilling til tidspunktet for børsnoteringen. Det arbeides med å legge til rette for at børsnotering av Statoil kan finne sted i løpet av 2001.

10.3 Etablering av 2 nye selskaper

Forberedende arbeid i forbindelse med opprettelse av de to nye selskapene som er beskrevet i kapitlene 8 og 9 er kommet godt i gang. Selskapene vil bli etablert etter Stortingets behandling av denne proposisjonen.

10.4 Konklusjon

Regjeringen vil arbeide for en børsnotering som sikrer de økonomiske interesser på en best mulig måte.

Regjeringen vil i løpet av våren 2001 ta nærmere stilling til tidspunktet for børsnoteringen. Det arbeides med å legge til rette for at børsnotering av Statoil kan finne sted i løpet av 2001. Salg av SDØE-andeler til Statoil vil bli gjennomført før børsnoteringen. Etablering av forvalterselskapet for SDØE og transportselskapet for naturgass vil også skje før børsnoteringen. Salg av SDØE-andeler til andre selskaper enn Statoil kan skje parallelt - eller noe tidsforskjøvet - i forhold til salgsprosessen overfor Statoil.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Introduksjon av nye eiere i Statoil vil medføre endringer i prosedyren for valg av medlemmer til selskapets styre og bedriftsforsamling, jf. kapittel 5.

Det vedtektsfestede kravet om at selskapet skal legge fram en årlig plan for virksomheten (§10-plan) for generalforsamlingen, vil bli opphevet. En redegjørelse om utviklingen i selskapet kan i fremtiden tas inn i de generelle stortingsmeldingene som blir lagt fram om bedrifter staten har eierinteresser i, og eventuelt mer kortfattet i den årlige statsbudsjettproposisjonen.

En reduksjon av den statlige eierandelen i Statoil medfører ikke i seg selv behov for å endre statens syn og holdning i spørsmål knyttet til kapitalavkastning og utbytte, men staten vil ikke lenger alene kunne ta avgjørelser om utbyttepolitikken eller avkastningskravet. Som nevnt vil ikke generalforsamlingen ha anledning til å fastsette et høyere utbytte enn det styret foreslår eller godtar.

Et forslag om å delprivatisere Statoil krever ingen lovendring, men utløser et behov for lovendring i forbindelse med etableringen av forvalterselskapet for SDØE.

I forbindelse med børsintroduksjonen må Statoil omdannes fra et aksjeselskap til et allmennaksjeselskap. Dette følger av reglene i børs- og aksjelovgivningen. Omdanningen vil bli vedtatt av generalforsamlingen. I seg selv vil ikke omdanning til allmennaksjeselskap ha noe å si for statens eierskap i selskapet. Inntekter fra eventuelt salg av statlige aksjer i Statoil planlegges overført til petroleumsfondet. Dette vil kreve en endring i loven om Statens petroleumsfond. Kontantoppgjør fra salg av SDØE-andeler overføres i sin helhet til petroleumsfondet, i henhold til loven om Statens petroleumsfond. I forbindelse med opprettelsen av et nytt statsaksjeselskap som skal forvalte SDØE i fremtiden, vil det være nødvendig å gjøre enkelte særlige tilpasninger ved lov for at den nye forvalterordningen skal kunne videreføre viktige egenskaper i dagens ordning, jf. punkt 8.5.8. Selskapet vil måtte tilføres kapital for å dekke etablerings- og driftskostnader.

Etableringen av et statlig selskap for transport av naturgass krever ingen lovendringer. Selskapet vil måtte tilføres kapital for å dekke etableringskostnader.

I forbindelse med endring av eierstrukturen mellom staten og Statoil i råoljeterminalen på Mongstad, må denne terminalen skilles ut som en egen juridisk enhet.

Det vises for øvrig til kapittel 7 for en omtale av virkninger for statens inntekter og risiko av forslagene i denne proposisjonen.

11.1 Budsjettmessige forhold

I 1999 ble det bevilget 15 mill. kroner på kap. 1800, post 21, jf. St.prp. nr. 80 (1998-99) og Innst. S. nr. 218 (1998-99) til særlig rådgiving i forbindelse med utforming av statens engasjement i petroleumsvirksomheten. I 2000 ble det

bevilget 10 mill. kroner til videreføring av dette arbeidet, jf. St.prp. nr. 61 og Innst. S. nr. 220 (1999-2000)

I forbindelse med gjennomføringen av tiltakene som foreslås i denne proposisjonen, vil det påløpe vesentlige kostnader. Den største utgiftsposten vil være provisjon til tilretteleggerne av privatiseringen av Statoil. Utgiftene må ses i sammenheng med inntektene som genereres av forslagene.

Generelt inneholder slike kontrakter med tilretteleggere et incentivelement; provisjonen deres - og dermed kostnadene ved børsnoteringen - vil være avhengig av salsgprovenyet som blir oppnådd ved transaksjonen.

Det vil også komme kostnader knyttet til andre rådgivere; juridiske, finansielle, markedsføringsrådgivere med flere.

På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å si hvor store kostnadene og inntektene vil bli. En del av kostnadene vil bli dekket av Statoil. Dette vil bli regulert i en egen avtale mellom departementet og Statoil.

Regjeringen vil legge frem en stortingsproposisjon om de budsjettmessige konsekvensene av tiltakene når utgiftene og inntektene er nærmere avklart. Regjeringen tar sikte på at dette kan skje tidlig på nyåret.

Olje- og energidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE

Stortinget samtykker i at Olje- og energidepartementet får fullmakt til:

1. å selge SDØE-andeler tilsvarende 20 prosent av SDØEs verdi til Den norske stats oljeselskap a.s, Norsk Hydro og andre,
2. at Den norske stats oljeselskap a.s dels skal betale for SDØE-andeler i kontanter, dels vil SDØE-andeler kunne inngå i selskapet som tingsinnskudd, og å ta endelig stilling til den mest hensiktsmessige betalingsform i lys av den best egnede kapitalstruktur for oljeselskapet,
3. å foreta et bytte av SDØE-andeler mellom staten og Den norske stats oljeselskap a.s, slik at staten reduserer sine andeler i Europipe II og utvalgte felt og øker sine andeler i Norpipe og Statpipe og får eierandeler i råoljeterminalen på Mongstad,
4. å ta inn nye eiere i Den norske stats oljeselskap a.s, dog slik at staten vil beholde minst 2/3 av aksjene i selskapet. I første omgang vil det tas inn nye eiere tilsvarende 10-25 prosent av selskapets verdi. Dette vil skje ved

emisjon og nedsalg av statens aksjer,
5. å opprette et nytt statsaksjeselskap for ivaretakelse av SDØE,
6. å opprette et nytt statsaksjeselskap for transport av naturgass.

Det legges fram proposisjoner for Stortinget om de nødvendige lovendringer og bevilgninger til iverksetting av de nevnte tiltakene.

Vedlegg 1

Videreutvikling av Statoil og SDØE - Statoil-styrets rapport av 13. august 1999

1 Innledning

Statoils styre viser til brev fra statsråd Anne Enger Lahnstein av 30. april 1999, der statsråden ber styret om en redegjørelse om videreutviklingen av Statoil og Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten.

I dette notatet drøfter styret disse problemstillingene. I den forbindelse tar styret opp forslag til endringer i statens virkemiddelbruk, både når det gjelder eierskapet i Statoil og forvaltningen av SDØE.

Styret har begrenset sine hovedkonklusjoner til anbefalinger knyttet til statens disponering av Statoil og SDØE. Statoil som selskap vil, på lik linje med andre selskaper på norsk sokkel, også kunne ha synspunkter på andre områder av statens virkemiddelbruk slik som skatt og avgifter, lisenspolitikk, lovgivning etc. Slike spørsmål er imidlertid ikke behandlet i dette notatet.

De forslagene som reises vil innebære en vesentlig omlegging av dagens virkemiddelbruk og av statens eierrolle i Statoil. Styrets forslag berører dermed forhold som det ikke ligger til styret å beslutte. Styret fremmer disse forslagene ut fra forretningsmessige vurderinger av hva som tjener eieren best og i egenskap av å være rådgiver for eieren.

Styrets ansvar er å lede Statoils virksomhet og sikre ivaretakelsen av SDØE under de rammevilkår som til enhver tid eksisterer. Styret ser fram til en konstruktiv dialog med eieren om de vurderinger og forslag som tas opp i dette notatet.

2 Sammendrag og anbefalinger

2.1 Olje- og gassindustrien er i forandring

Det har skjedd store forandringer i rammene omkring den norske petroleumsvirksomheten i løpet av de siste årene.

- Markedene for olje og gass, og avledede produkter, er i sterk endring. Dereguleringer og ny teknologi har bidratt til å øke verdens kapasitet for produksjon av petroleum. Samtidig er nye områder for leting og produksjon åpnet opp. Markedene for norsk naturgass liberaliseres og konkurransen mellom produsentene øker. Samlet tilgjengelig global produksjonskapasitet for olje og gass er i dag vesentlig høyere enn etterspørselen. Det er bare utøvelse av markedsmakt fra de sentrale produsentlandene i OPEC som hindrer et kraftig fall i oljeprisen.
- Som ressursområde har norsk sokkel modnet seg, og sokkelen nærmer seg nå maksimal produksjon. Flere av de store feltene har allerede passert sin maksimale produksjonskapasitet, og er på vei inn i halefasen. Funnresultatene indikerer også en generell modning: De siste årene har det blitt færre funn, og hvert av funnene er typisk vesentlig mindre og mer krevende utbyggingsmessig enn de store ressursene som ble påvist på 1970-

og 80-tallet. Åpning av nye ressursområder for internasjonal deltakelse gjør at norsk sokkel er utsatt for større konkurranse enn noen gang tidligere. Likevel er det fortsatt potensiale for nye vesentlige funn, og for stabil, langsiktig gassproduksjon inn i neste århundre. Den teknologiske utviklingen og nye former for utbygging og drift har bidratt til å redusere enhetskostnadene kraftig, og det er grunn til å forvente at denne utviklingen vil fortsette også i årene som kommer.

– Olje- og gassindustrien gjennomgår en omfattende restrukturering gjennom fusjoner, oppkjøp og etablering av nye allianser. Dette skjer i alle deler av verdikjeden. Mye av denne utviklingen er drevet fram av skjerpede krav til avkastning til eierne i kapitalmarkedene. Samlet sett har olje- og gasselskapene ikke levert tilfredsstillende resultater på 1990-tallet, og bransjens lønnsomhet er svakere enn for industrien generelt.
– Det er knyttet betydelig usikkerhet til framtidig utvikling i prisen på olje- og gass. Gjennom de siste 20 årene har realprisen på olje vist en fallende tendens, og det er mye som tyder på at denne utviklingen vil fortsette, selv om det også vil være perioder der prisene er relativt høye. Ikke minst vil nye tiltak for å begrense utslippene av klimagasser kunne påvirke produsentprisene i negativ retning. Aktørene i bransjen har i løpet av det siste året økt sine krav til robusthet for nye investeringer. Nye prosjekter må kunne levere tilfredsstillende resultater selv med en oljepris ned mot 10-12 dollar per fat.

Disse endringene påvirker både Norge som oljenasjon og staten som kommersiell aktør i oljevirksomheten. En stor del av dagens virkemiddelbruk i petroleumspolitikken ble fastlagt for om lag 15 år siden. På det tidspunktet var både forventningene om utviklingen i priser og norsk sokkels konkurranseposisjon svært annerledes enn de er i dag.

Petroleumsformuen utgjør en stor del av nasjonalformuen, og statens andel av denne formuen er sammensatt av flere elementer: Forventede framtidige skatte- og avgiftsinntekter, verdien av det direkte eierskapet gjennom SDØE og verdien av de selskapene som staten eier (enten helt eller delvis). Å forvalte denne formuen godt betyr å innrette virkemidlene slik at den samlede verdien av disse formueskomponentene maksimeres.

Styrets utgangspunkt er at det er behov for å tilpasse statens virkemiddelbruk til den nye situasjonen, for å sikre størst mulig verdiskaping og dermed også et høyt nivå på verdien av statens interesser og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Statens direkte kommersielle engasjement i petroleumsvirksomheten består av eierskapet i Statoil og av *statens direkte økonomiske engasjement* (SDØE). I tillegg er staten den største eieren av aksjene i Norsk Hydro, som er en betydelig aktør på norsk sokkel. I dette notatet drøfter styret hvordan staten som eier bør innrette seg i forhold til Statoil og SDØE for å maksimere verdien av disse kommersielle interessene, og sikre grunnlaget for at Statoil skal forbli en konkurransedyktig aktør i den internasjonale olje- og gassindustrien.

2.2 Statoil trenger en ny eierstruktur

Statoil har utviklet seg kraftig i de nesten 30 årene selskapet har eksistert. Selskapet har i dag om lag 18.000 ansatte, og driver virksomhet i 23 land. Årets

verdivurdering anslår at Statoil har en markedsverdi på om lag 110-125 milliarder kroner.

Opprinnelig var Statoil et privilegert selskap på norsk sokkel, og det ble etablert med sikte på å være et operativt instrument for staten i gjennomføringen av petroleumspolitikken. I dag konkurrerer Statoil på lik linje med alle andre aktører, og er ikke lenger et styringsredskap for staten. Staten utøver sin styring av petroleumsvirksomheten i kraft av å være lovgiver, regulator og konsesjonsmyndighet. EØS-avtalen gjør det ulovlig for staten å gi norske selskaper privilegier framfor andre aktører på sokkelen.

Eierskapet kan påvirke en bedrifts konkurranseevne både gjennom sin form og sitt innhold. Eierskapets *form* bestemmer hvordan bedriften er *organisert*, for eksempel som stiftelse, sameie, statsselskap eller som et børsnotert selskap. Dette er igjen med på å påvirke hvordan bedriften overvåkes og måles prestasjonsmessig. Et børsnotert selskap vil for eksempel være underlagt daglig resultatmåling i kapitalmarkedene, og bedriftens prestasjoner vil gi seg utslag i endringer i løpende markedsverdi. Eierskapets *innhold* viser på den andre siden til de *eierressursene* som stilles til bedriftens disposisjon, som kapital, kompetanse og markedsposisjoner. Over tid vil både formen og innholdet i en eierstruktur påvirke bedriftens ressursgrunnlag, insentivstruktur og effektivitet, og dermed også resultatutviklingen og avkastningen til eieren. Statoils viktigste konkurrenter er i dag organisert som omsettelige selskaper som eies gjennom kapitalmarkedene.

Statoils nåværende eierstruktur er problematisk av flere grunner. Dels har staten en rekke oppgaver utover det å være eier av Statoil. Staten er regulator, forvaltningsmyndighet, lovgiver og skatteinnkrever, for å nevne noe. Over tid vil det bli stadig mer krevende for staten å ivareta alle disse funksjonene og samtidig være en kommersiell eier av Statoil, bl.a. fordi Statoils konkurransebilde er blitt mer komplisert og fordi det vil eksistere målkonflikter mellom de ulike rollene staten skal fylle. Dette er en utfordring både for eieren og for selskapet.

Dagens eierstruktur gjør at Statoil ikke er eksponert for den samme markedsmessige overvåkingen som konkurrentene. På den andre siden er selskapet forankret direkte i det politiske system på en måte som ikke gjelder for andre aktører. Dette påvirker både bedriftens interne kultur og dens kommersielle handlefrihet. I den omfattende restruktureringen som nå finner sted i bransjen er bruk av eiermessige virkemidler blitt helt sentrale, bl.a. i form av aksjebytter eller ved bruk av aksjer som betalingsmiddel. Over tid vil dagens eierstruktur i Statoil kunne utvikle seg til å bli en alvorlig konkurransemessig ulempe for selskapet, noe eieren ikke vil være tjent med.

Ettersom Statoil ikke lenger er et instrument i petroleumspolitikken, er behovet for at bedriften i sin helhet eies av staten ikke lenger til stede. Med unntak for dagens modell for ivaretakelse av SDØE, er ingen av de oppgavene Statoil utfører av en slik karakter at de fordrer et 100 prosent statlig eierskap. *Det er derfor styrets oppfatning at selskapet og eieren vil være tjent med at eierstrukturen endres slik at selskapet får private medeiere og at det tas opp til notering på børs.*

En ny eierstruktur vil innebære at selskapet «normaliseres» i forhold til sine konkurrenter. Samtidig vil ansvars- og rollefordelingen i petroleumspolitikken bli klarere ved at staten ikke lenger er eneste eier av Statoil.

I internasjonal sammenheng er det norske egenkapitalmarkedet lite. Etter styrets oppfatning bør statens viktigste eierrolle i Statoil i dag være å sikre en fortsatt nasjonal forankring av selskapet. Staten bør derfor være eier av en andel i et framtidig Statoil som gjør det mulig å videreføre selskapet som en norskbasert aktør i de internasjonale energimarkedene. I hvilken grad det er nødvendig for staten å være majoritetseier for å realisere et slikt mål er like mye et politisk, som det er et industrielt og kommersielt, spørsmål.

2.3 Statens direkte økonomiske engasjement bør kommersialiseres

SDØE-ordningen ble i sin tid etablert for å hindre at Statoils kontantstrøm skulle bli så omfattende at dette i seg selv ville representere et styringsproblem i norsk økonomi. For å oppnå dette ble betalingsstrømmene til de fleste av Statoils eierandeler i lisensene på norsk sokkel delt i to, en del for Statoil (Statoils økonomiske andel, SØA) og en for SDØE. I senere lisensrunder har staten tatt egne SDØE-andeler, og i dag er SDØE-ordningen norsk sokkels største andelshaver og produsent. SDØEs utgifter og inntekter føres direkte over statsbudsjettet. Statoil er forretningsfører for SDØE og forestår salg av all petroleum for ordningen.

I vurderingen av SDØE-ordningens tjenlighet som virkemiddel for staten er en rekke forhold relevante, bl.a.

- ordningens betydning for norsk sokkels konkurranseposisjon, herunder hvordan ordningen påvirker aktørenes insentiver i ulike faser av virksomheten (leting, utbygging, produksjon og drift) og dermed den totale verdiskapingen på sokkelen;
- forholdet mellom ordningens lønnsomhet og risiko, relativt til andre måter å forvalte de samme ressursene på;
- hvordan ordningen påvirker ivaretakerens (Statoils) beslutninger og insentiver;
- eierens muligheter til å bruke ordningen for å sikre og videreutvikle viktige markedsposisjoner etterhvert som markedene dereguleres og endres.

Etterhvert som norsk sokkel har modnet seg og funnene har blitt mindre, er kravene til lønnsomhet blitt vanskeligere å møte. Nye utbygginger på norsk sokkel vil typisk være mindre felt, mer teknologisk krevende og preget av høyere enhetskostnader enn tilfellet var tidligere.

Samtidig ligger det betydelige verdier i å sikre en mest mulig effektiv drift og produksjon fra eksisterende felt som er i en nedtrappingsfase.

Markedene for norsk olje og gass er i sterk endring. Ikke minst skjer det omfattende endringer i de europeiske gassmarkedene, hvilket berører fundamentale norske interesser.

I en slik situasjon vil SDØE-ordningen framstå som mindre tjenlig, bl.a. fordi den gjennom sitt omfang kan bidra til svekke selskapenes insentiver på sokkelen og fordi ordningen i seg selv har klare begrensninger når det gjelder å sikre markedsposisjonene for sine egne ressurser.

Det er ivaretakeren (Statoil) som bærer ansvaret for SDØEs forretningsmessige utvikling. Dagens ivaretakermodell pålegger Statoil å maksimere ver-

dien av statens samlede interesser i lisensene og i avsetningen av statens petroleum. I visse situasjoner kan denne beslutningsmodellen medføre at Statoil må velge alternativer som ikke er de mest lønnsomme for Statoil som selskap. Samtidig er SDØEs investeringer begrenset til oppstrømsvirksomheten på sokkelen. Ordningen har ikke etablert posisjoner i salg, markedsføring eller raffinering. Statoil er pålagt å selge SDØEs olje og gass, men dagens avregningssystem for salg av råolje (normpris) innebærer at det ikke alltid vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Statoil å maksimere verdien av statens olje.

Dagens ivaretakermodell lider med andre ord under den svakhet at det ikke alltid er lønnsomt for ivaretakeren å maksimere SDØEs interesser, og den påfører ivaretakeren en komplisert målstruktur. En slik ivaretakermodell kan ikke videreføres over tid, uten at det vil skade både ivaretakeren og SDØE.

Mer generelt er det i den nåværende situasjonen på norsk sokkel nødvendig å vurdere SDØEs tjenlighet opp mot *alternative* måter å innrette virkemidlene på. Framtidig forventet netto kontantstrøm fra SDØE er meget betydelig. *Hoveddelen* av disse inntektene er likevel inntekter som staten ellers vil få inn som skatter og avgifter.

Som ordning representerer SDØE en svært spesiell form for statlig forretningsdrift. Den har ingen egen organisasjon eller forretningsstrategi. Styrets analyser viser at markedsverdien av de ressursene som ligger til ordningen er betydelig høyere enn de verdiene som lar seg realisere under dagens forvaltningsmodell. Slik sett bidrar ikke SDØE til å maksimere statens verdiskaping på sokkelen. *Differansen mellom SDØEs markedsverdi og nåværende formuesverdi er et uttrykk for den kostnaden staten som ressurseier må bære fordi ressursene ikke er fullt ut kommersielt ivaretatt.*

Styret kan for sin del ikke se noen grunn til at staten skal bære disse kostnadene. Ut fra en samlet vurdering vil styret derfor foreslå at eieren vurderer om SDØE-ordningen bør opphøre som framtidig virkemiddel, og at de ressursene som i dag ligger i SDØE blir kommersialisert, det vil si at de blir satt inn i en selskapsmessig sammenheng. Dette kan gjøres på flere måter, og det er naturlig at staten vurderer hvordan ressursene kan benyttes til å styrke de selskapene der den selv har eierinteresser. Styret vil for sin del foreslå at staten velger en løsning som maksimerer verdien av eierskapet i Statoil og SDØE samlet sett, det vil si at videreutviklingen av Statoil og SDØE vurderes i sammenheng med hverandre (jfr. avsnitt 2.4).

Dersom staten av ulike grunner skulle ønske å ikke kommersialisere alle SDØEs ressurser, mener styret det må etableres en ny ivaretakerordning for den gjenværende SDØE-porteføljen. I den forbindelse vil styret anbefale at det ikke etableres eventuelt nye forvaltningsorganer for en slik ivaretakelse, men at den gjennomføres på en insentivriktig måte av en eller flere av de kommersielle aktørene på norsk sokkel.

2.4 Et større og mer konkurransedyktig Statoil

For 15 år siden forelå det et behov for å begrense Statoils vekst, for å hindre at selskapet skulle bli for stort i forhold til resten av norsk økonomi. I dagens konkurransebilde er imidlertid Statoil en *liten* aktør, både finansielt og med

hensyn til reserver og produksjon. Den restruktureringen som har skjedd i olje- og gassindustrien de siste månedene har relativt sett forsterket denne situasjonen.

Selv om Statoil ikke vil ha mulighet til å nå opp i størrelse med de aller største aktørene i bransjen, har selskapet behov for å vokse. Det har etablert flere posisjoner som samlet sett gir grunnlag for å opprettholde og øke produksjonen av olje og gass, til tross for en forventet produksjonsnedgang på norsk sokkel. Dette er nødvendig for å sikre en videreutvikling av Statoil ut over i neste århundre.

Statoil har også mulighet til å etablere en sterkere stilling som *gasselskap* i Europa. I dag er Statoil en betydelig produsent og operatør av naturgass fra norsk sokkel. Hoveddelen av den gassen Statoil håndterer tilhører imidlertid SDØE, og Statoil som selskap har ikke tilstrekkelig størrelse til å være en sterk konkurrent sammenlignet med de sentrale aktørene i dagens europeiske gassmarked. Det er behov for å bygge posisjoner i verdikjeden for naturgass, slik at det blir mulig å ta del i den veksten som forventes. Det er viktig for staten, gjennom SDØE og Statoil, å utnytte de posisjoner som er oppnådd i markedene til å skape økte verdier basert på norsk naturgass.

Fordi staten eier både Statoil og SDØE foreligger det en unik mulighet til å etablere et selskap med en størrelse og et ressursgrunnlag som vil gjøre det til en slagkraftig konkurrent i de internasjonale markedene. Det er da snakk om et selskap på størrelse med de mellomstore, internasjonale integrerte olje- og gasselskapene. Ikke minst vil et Statoil med en sterkere gassposisjon kunne være en unik aktør og investeringsmulighet. Samtidig vil staten kunne realisere en større verdi på sine samlede eierinteresser, det vil si øke verdien på sin formue. Dette er mulig fordi SDØEs ressurser har større verdi når de settes inn i en selskapsmessig sammenheng enn slik de foreligger i dag, og fordi kapitalmarkedene verdsetter størrelse, finansiell robusthet og diversifisering i sin prising av aktørene i olje- og gassindustrien.

Hensikten med å øke Statoils størrelse er å gjøre det mulig for selskapet å videreutvikle sine internasjonale posisjoner, diversifisere sin portefølje og sikre seg vesentlig produksjon i produksjonsområder utenom norsk sokkel. Særlig vil styret understreke det verdiutviklingspotensialet som ligger i å bygge opp en stilling for Statoil som et sentralt gasselskap i Europa.

Styrets forslag er derfor at Statoil styrkes med hele eller vesentlige deler av SDØEs ressurser og at selskapet deretter børsnoteres og delprivatiseres. Gjennom en slik operasjon vil eieren kunne realisere en betydelig verdistigning, både i form av kontanter gjennom nedsalg av eierandeler i det nye selskapet og gjennom verdiutviklingen i de eierinteressene staten forutsettes å beholde. Samlet sett innebærer styrets forslag en mulighet til å øke verdien av statens oljeformue, samtidig som deler av denne formuen *omplasseres* i finansielle aktiva. En avvikling av SDØE som framtidig virkemiddel vil også være et bidrag til å begrense deler av statens direkte eksponering i forhold til utviklingen i olje- og gassindustrien.

Etter styrets mening vil olje- og gassindustrien være en sentral næring i Norge i mange tiår framover. Det er viktig for Norge at det finnes norskbaserte aktører som er konkurransedyktige i denne bransjen, både på norsk sokkel og internasjonalt. På grunn av tidligere beslutninger i norsk olje- og gass-

politikk har staten i dag en betydelig handlefrihet i utformingen av sin virkemiddelbruk. Styret mener at tiden er inne til å utnytte denne handlefriheten til å realisere verdi, og til å skape en solid og konkurransedyktig kommersiell aktør med forankring i Norge.

2.5 Oppsummering av styrets forslag og videre disponering av notatet

Styret reiser i dette notatet tre forslag med hensyn til videreutviklingen av det statlige engasjementet i petroleumsvirksomheten:

– At Statoils eierstruktur endres slik at selskapet får private medeiere og tas opp til notering på børs;
– At det nye selskapet styrkes med hele eller vesentlige deler av de ressursene som i dag ligger til SDØE, for å øke verdien av statens kommersielle interesser og for å skape en robust og slagkraftig norskbasert aktør i de internasjonale markedene;
– At det etableres en ny ivaretakerordning for de delene av SDØEs ressurser som eventuelt ikke blir satt inn i en selskapsmessig sammenheng.

Resten av dette notatet er strukturert på følgende måte:

I *kapittel 3* drøfter styret prinsipielt de ulike rollene staten har i petroleumsvirksomheten og hvilke spørsmål som i dag framstår som de mest aktuelle i utformingen av en rasjonell petroleumspolitikk.

I *kapittel 4* går styret igjennom noen av de viktigste endringene som har skjedd i norsk petroleumsvirksomhet med hensyn på markedsforhold, konkurranseforhold og ressursutvikling. Det er disse endringene som etter styrets oppfatning begrunner en endring i statens virkemiddelbruk.

I *kapittel 5* drøfter styret SDØE-ordningens muligheter og begrensninger, og begrunner anbefalingen om at eieren bør vurdere å avstå fra å ta andeler i nye lisenser.

I *kapittel 6* ser styret nærmere på eierskapets betydning for Statoilkonsernet og begrunner hvorfor det etter styrets mening vil være riktig å endre eierstrukturen på en slik måte at Statoil får private medeiere og selskapet tas opp til notering på børs.

I *kapittel 7* drøfter styret samspillet mellom de to formueskomponentene Statoil og SDØE, og begrunner hvorfor det etter styrets mening er riktig å styrke Statoil gjennom å overføre andeler fra SDØE til Statoil og eventuelt å etablere en ny ivaretakermodell for SDØE.

I *kapittel 8* blir styrets forslag og konsekvensene for eieren presisert og nærmere omtalt.

3 Statens engasjement i petroleumsvirksomheten

Petroleumsindustrien skaper økonomiske verdier på grunnlag av ikke-fornybare naturressurser. Disse ressursene tilhører *hele befolkningen* (den norske stat), og derfor har det vært et naturlig utgangspunkt for petroleumspolitikken å bidra til høyest mulig verdiskaping, å sikre samfunnet en høy andel av denne verdiskapingen og å utøve en sterk styring med ressursforvaltningen i næringen.

En slik målsetting for petroleumspolitikken kan naturlig deles i fire:

– For det første å sikre fellesskapet, ved staten, en høy andel av de inntek-

tene som skapes i petroleumsindustrien;
- For det andre å utvikle nødvendige styringsverktøy, gjennom lovgivning, forskrifter og forvaltningsorganer;
- For det tredje å bygge opp kompetente og konkurransedyktige norske operatører og oljeselskaper;
- For det fjerde å sikre at virksomheten gir positive impulser til norsk økonomi og norsk næringsliv, bl.a. gjennom teknologiutvikling, kompetanseoverføring og en høy andel av norske leveranser til olje- og gassvirksomheten. Et tilknyttet hovedmål i petroleumspolitikken har vært å sikre at norsk økonomi generelt ikke blir for «oljeavhengig», dvs. at virksomhetene knyttet til produksjon, transport, raffinering og salg av petroleum ikke i for stor grad blir til hinder for annen næringsutvikling, og samtidig unngå at norsk økonomi blir lite robust i forhold til svingninger i priser og markeder i petroleumsnæringen. Med hensyn til statsfinansene har det vært viktig å etablere et skille mellom opptjening og bruk av inntektene fra petroleumsvirksomheten.

En rasjonell petroleumspolitikk må bygge på solid *kompetanse* om de industrielle utfordringene i næringen. Fra starten av var det derfor et viktig mål å bygge opp norske kompetansemiljøer, både innen industri og forvaltning. *Etableringen av Statoil som et heleid statlig oljeselskap var et sentralt element i denne strategien.* Statoil skulle bygges opp til å bli en konkurransedyktig aktør og operatør på norsk sokkel. Samtidig fikk staten, gjennom sitt eierskap i Statoil, førstehånds tilgang på industriell kompetanse som basis for utforming av den løpende petroleumspolitikken.

Ordningen med et *statens direkte økonomiske engasjement* (SDØE) ble etablert med virkning fra 1985. På dette tidspunkt ble betalingsstrømmen til de fleste av Statoils deltakerandeler på norsk sokkel delt i en del til Statoil og en til staten (SDØE). Tilsvarende ble sammensettingen av statens *inntekter* fra petroleumsvirksomheten endret ved at det ble etablert en *egen* netto kontantstrøm fra SDØE. Netto kontantstrøm fra SDØE er inntektene av SDØEs andel av olje- og gassproduksjonen fratrukket SDØEs andel av investeringene, driftsutgiftene og leteutgiftene. Ordningen innebærer at Statoil er forretningsfører for SDØE og forestår salg av all petroleum for SDØE.

Ved etableringen av SDØE skjedde med andre ord en endring i *sammensettingen* av statens kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Store deler av inntektene til staten som ellers ville ha framkommet som skatter, avgifter og utbytte fra de selskapene der staten har eierskap, kommer i stedet i form av en direkte netto kontantstrøm. På samme måte ble deler av statens engasjement omgjort til et *direkte* eierskap i deltakerandelene i lisensene.

Hovedpoenget med etableringen av SDØE var å skille ut en betydelig del av den kontantstrømmen som ellers ville ha tilfalt Statoil, og føre denne rett inn i statskassen. For å oppnå dette måtte staten *selv* gå inn i rollen som direkte eier i lisensene på sokkelen, med tilsvarende ansvar for investeringer, driftskostnader og eksponering for risiko.

I utgangspunktet er staten eier av *alle* petroleumsforekomster på norsk sokkel og alle tildelte lisenser er tidsavgrensede. Dagens konsesjonssystem bygger til syvende og sist på den oppfatningen at verdiskapingen fra disse ressursene blir *større* dersom staten ikke *selv* står for all leting, produksjon og

drift, men heller satser på et aktivt samspill med kommersielle aktører i petroleumsbransjen. Det er flere grunner til at dette framstår som rasjonelt:
– Behov for kompetanse og teknologi;
– Behov for industriell erfaring;
– Behov for konkurranse for å fremme kostnadseffektivitet;
– Behov for å dele risiko med andre aktører.

Hva som er en «riktig» sammensetting av statens forretningsmessige engasjement i petroleumsvirksomheten avhenger av en rekke forhold, men først og fremst av hvilke forventinger en har om framtidig utvikling i markeder, kostnader og priser, og i hvilken grad direkte statlige eierandeler kan skape verdier på samme måte som de øvrige aktører i markedet.

Fram til i dag har det vært bred politisk oppslutning om at en blanding av *direkte* eierskap i lisensene (SDØE), eierskapet i noen av de norske *selskapene* (Statoil og Norsk Hydro) og de etablerte *rammebetingelsene* på norsk sokkel, til sammen har gitt en «riktig» sammensetting av statens engasjement.

Løsningen er likevel historisk betinget. Med de store endringene vi nå opplever i markedsforhold, konkurranseforhold, i utviklingen av ressursgrunnlaget på sokkelen og ikke minst den restrukturering som skjer i oljebransjen som et resultat av disse endringene, er det naturlig å stille spørsmål ved *om den sammensettingen av statlig engasjement som vi har hatt de siste 15 årene er den riktige også framover.*

Utgangspunktet for en slik vurdering må være hensynet til framtidig verdiskaping, som igjen er grunnlaget for å maksimere statens framtidige inntekter, og for å sikre positive ringvirkninger fra petroleumsvirksomheten til resten av norsk økonomi. Det gjelder da å finne den riktige *balansen* mellom en rekke ulike interesser og forhold.

Noen sentrale elementer i denne vurderingen er bl.a. disse:
– Norsk sokkels konkurranseposisjon som ressursområde, m.a.o. utforming av rammevilkår som gjør det attraktivt for selskapene å lete etter olje og gass og å investere i nye prosjekter slik at ressursene kommer til lønnsom produksjon, samtidig som staten sikres et høyt nivå på skatte- og avgiftsinntektene;
– Å sikre de markedsposisjoner som er bygget for avsetning av norsk olje og naturgass;
– Å sikre en rasjonell utvikling og håndtering av de store ressursene og verdiene som i dag ligger til SDØE;
– Å ivareta statens selskapsmessige eierinteresser på en måte som sikrer at det som er bygget opp i form av kompetanse, teknologi og ressurser får en høy langsiktig avkastning.

Disse elementene berører myndighetenes politikkutforming på ulike områder:
1. Utformingen av *rammevilkårene* dreier seg om den overordnede styringen med petroleumsvirksomheten, om skatter og avgifter, lisenspolitikk, konkurransepolitikk, miljøpolitikk og om tilpasning av aktiviteten på norsk sokkel med norsk økonomi generelt.
2. Å ivareta verdiene i *SDØE* er *i seg selv* en stor utfordring, uavhengig av spørsmålet om eierskapet i Statoil. SDØE har i dag en betydelig petroleumsportefølje som er utsatt for utviklingen i priser og markeder. *Etter styrets oppfatning er det nødvendig å endre holdningen til ivaretakelsen av disse*

ressursene. Ofte framstilles SDØE som en integrert del av det norske petroleumsskattesystemet. En slik framstilling er etter styrets mening ikke fullt ut dekkende. SDØE er en betydelig investor og ressurseier, og denne siden ved ordningen vil komme til å bli mer og mer framtredende i tiden som kommer. Den lisensportefølje som tilligger SDØE møter i økende grad industrielle og kommersielle utfordringer, herunder utfordringer knyttet til håndtering av *risiko* og behov for *aktiv* utvikling og styring av porteføljen. Det er nødvendig at disse behovene blir ivaretatt så profesjonelt som mulig, og på en måte som sikrer *entydighet* mellom SDØEs interesser og interessene til den eller de som skal stå for den praktiske ivaretakelsen - enten dette er Statoil eller andre.

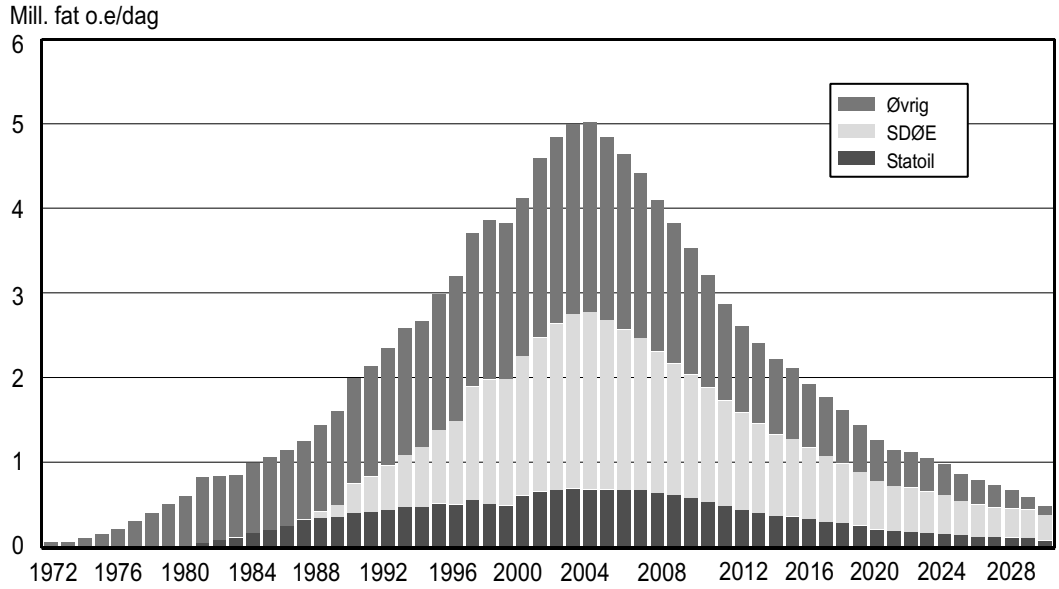
3. Endelig er spørsmålet om å ivareta statens *selskapsmessige* eierinteresser knyttet til selskapenes behov for strategisk videreutvikling, forretningsutvikling og alliansebygging, eierens ambisjoner for selskapene, kravene til avkastning, ønske om risikoeksponering, mekanismer for kontroll og overvåkning, krav om finansiell robusthet og utbyttepolitikk, det vil si en aktiv beslutningsdyktighet i videreutviklingen av selskapenes verdier.

Selv om disse spørsmålene er knyttet til hverandre, er dette er tre klasser av nokså forskjellige typer utfordringer. Samtidig er det slik at de beslutningene man kommer fram til på ett område vil ha konsekvenser for de øvrige. Utfordringen er derfor å finne løsninger som både hver for seg og samlet vil ivareta statens interesser som ressurseier og bedriftseier på best mulig måte.

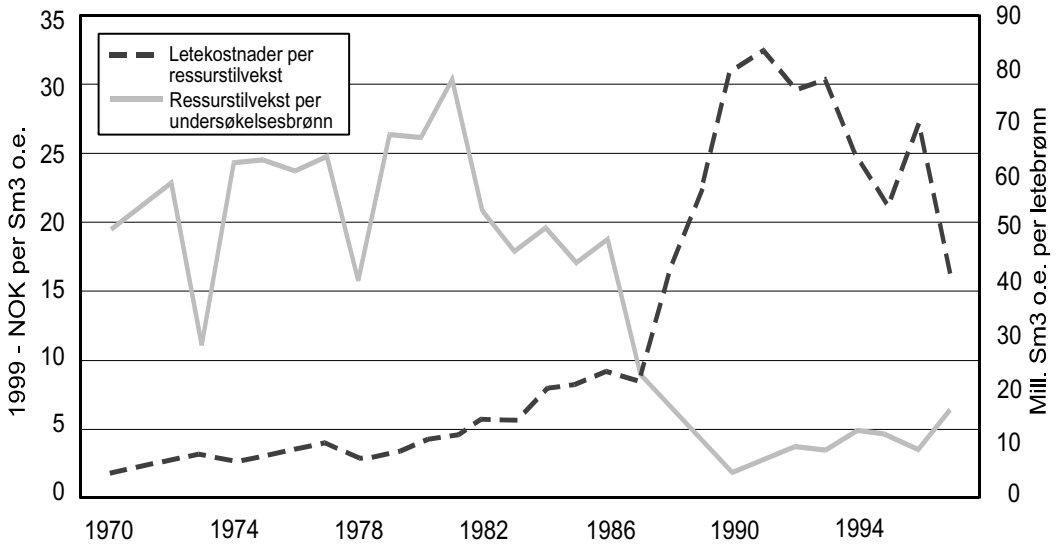
4 Endringer i markedsforhold, konkurranseforhold og i ressursutviklingen på norsk sokkel

Norsk kontinentalsokkel er nå en moden olje- og gassprovins. Denne situasjonen karakteriseres av flere forhold:

- Som samfunn har Norge foretatt betydelige investeringer i realkapital knyttet til olje- og gassvirksomheten, og det er store nasjonale interesser knyttet til at disse investeringene får en høy, langsiktig avkastning. Staten har selv stått for de største investeringene på norsk sokkel;
- Det er etablert en internasjonalt konkurransedyktig oljeindustri med kapasitet for videreutvikling. Både i oljeselskapene, i leverandørindustrien og i det norske FoU-systemet er det bygget opp omfattende kompetanseressurser som må videreutvikles med sikte på framtidig verdiskaping;
- Produksjonen på norsk sokkel er høy, og forventes å nå en topp i løpet av de nærmeste årene, jfr. figur 1.1. Olje- og gassvirksomheten står i dag for om lag 1/6 av Norges BNP;
- Funnraten (antall funn og størrelsen på hvert funn) har i flere år vist en fallende tendens, jfr. figur 1.2;
- På flere av de store norske feltene er vi nå inn i en fase med haleproduksjon og økende kostnader per produsert enhet;
- Mange av de nye utbyggingsprosjektene er karakterisert ved høye enhetskostnader, fordi funnene er mindre og utbyggingsløsningene er mer teknologisk krevende;
- Generelt gir verken dagens funnportefølje, rammevilkår, kostnadsnivå eller tilgjengelige teknologi tilstrekkelig grunnlag for å sikre videreføring av en høy lete- og utbyggingsaktivitet på norsk sokkel;



Figur 11.1 Samlet olje- og gassproduksjon på norsk sokkel. Perioden 1972-2030
Kilde: Statoil.

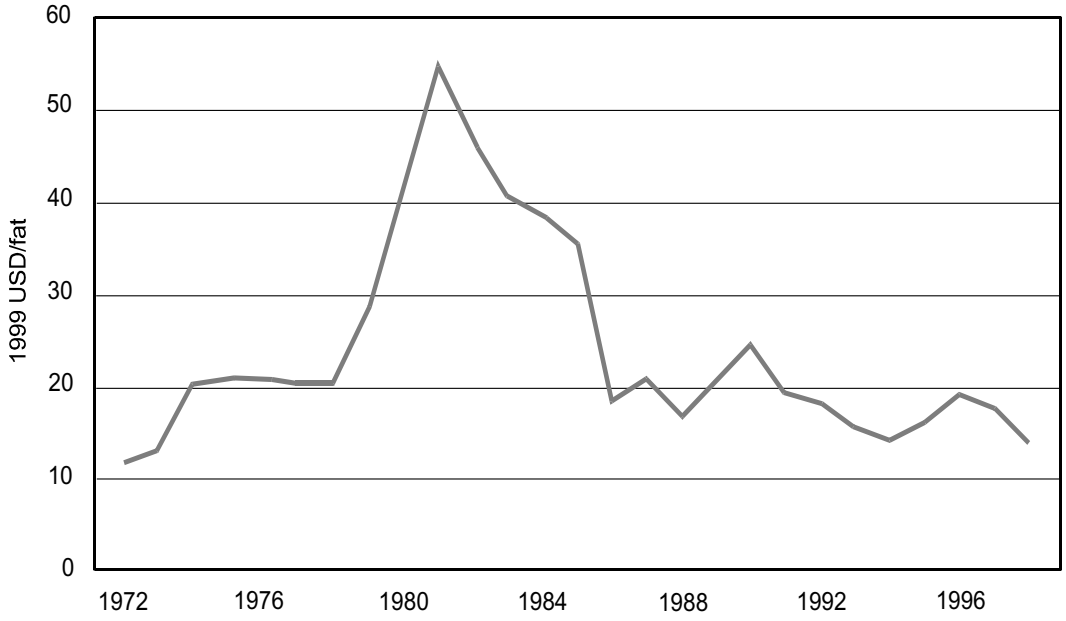


Figur 11.2 Utviklingen i leteeffektivitet på norsk sokkel
Kilde: Oljedirektoratet.

Samtidig har det skjedd store endringer i *markeds- og konkurranseforholdene* for den norske og internasjonale olje- og gassindustrien. Noen viktige trekk ved denne utviklingen er:

Siden begynnelsen av 1980-tallet har realprisen på petroleum og avledede produkter vist en fallende tendens, i motsetning til hva som tidligere var forventingene, jfr. figur 1.3. Oljemarkedet er ustabilt, og marginene innenfor petrokjemi, raffinering og detaljmarkedsføring er knappe. Den globale petroleumsin-

dustrien er i dag preget av tilbudsoverskudd, og det er bare utøvelse av markedsmakt fra produsentlandene i OPEC som nå hindrer nye kraftig prisfall.



Figur 11.3 Oljeprisens utvikling - nordsjøkvalitet. Årsgjennomsnitt 1072 - 1998
Kilde: Statoil.

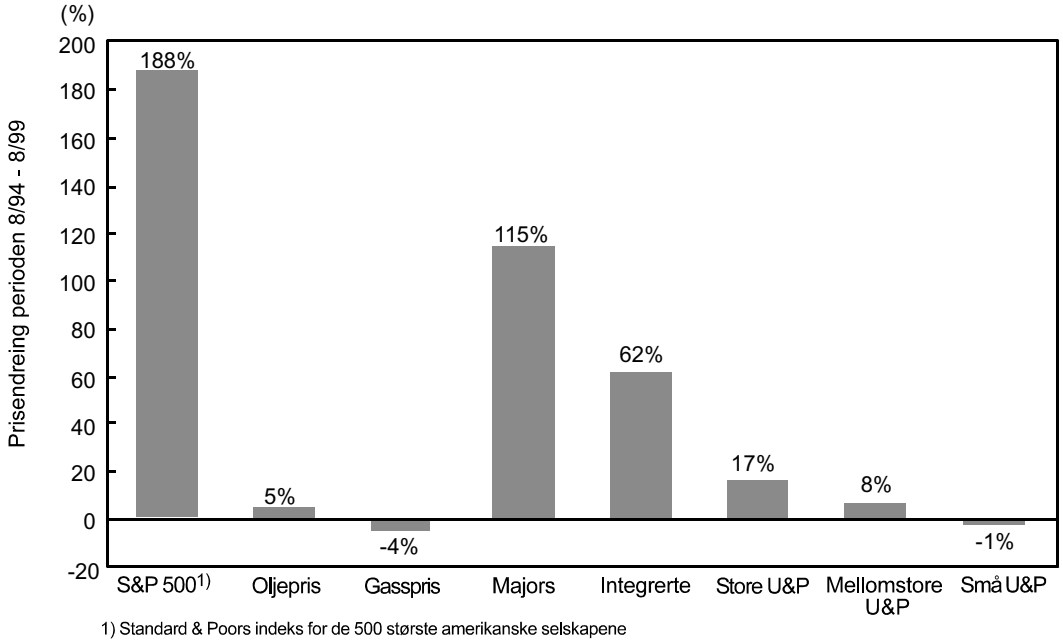
– Utviklingen i oljeprisen vil ha konsekvenser for prisen på norsk naturgass i de europeiske markedene. Det norske avsetningssystemet for gass er bygget omkring langsiktige salgskontrakter som forutsetter jevnlige prisrevisjoner, der bl.a. prisen på alternative energikilder til naturgass (som olje) inngår som del av prisfastsettelsen. Et varig skift i retning av lavere oljepris vil dermed påvirke de betydelige verdiene som ligger i inngåtte gassalgskontrakter, og som har en tidshorisont langt inn i neste århundre. På den andre siden er det europeiske gassmarkedet i sterk vekst og utvikling, og det er gode muligheter for å skape verdier med utgangspunkt i norsk naturgass. De norske ressursene og den norske infrastrukturen gjør at Norge vil være en svært konkurransedyktig leverandør av naturgass til Europa;
– I tillegg kommer den reguleringsmessige utviklingen i våre gassmarkeder, som går i retning av økt konkurranse i alle deler av verdikjeden. Det er en alminnelig oppfatning at også dette vil bidra til å presse prisene og marginene nedover, selv om økt gassetterspørsel i Europa vil være med på å dempe en slik utvikling. Det er usikkert på hvilken måte deregulering og økt konkurranse vil presse marginene innenfor oppstrømsvirksomheten i gassindustrien, men det er urealistisk å anta at denne delen av verdikjeden vil bli uberørt. I sum vil dette påvirke fundamentale forhold ved Norges rolle som betydelig eksportør av naturgass;
– Det er grunn til å anta at inntektspotensialet fra produksjon av petroleumsprodukter vil reduseres som følge av internasjonale anstrengelser for å begrense utslippene av klimagasser. I St.meld.nr. 46 (1997-98) presenterte Regjeringen anslag for mulige virkninger på Norges petroleumsformue av at innsatsen for å begrense globale klimautslipp trappes opp. Her antydes det at formuen kan bli halvert i forhold til de pris- og markedsforventnin-

ger som eksisterte da meldingen ble presentert, og at oppbyggingen av Statens petroleumsfond vil kunne stoppe opp så tidlig som i 2005;
– Nye lete- og produksjonsområder er åpnet for internasjonal konkurranse verden over, jfr. figur 1.4, noe som både åpner nye muligheter for den norske oljeindustrien og samtidig skjerper konkurransesituasjonen i forhold til andre ressursområder. Samtidig endrer myndighetene i flere land (f.eks. USA, Storbritannia og Irland) sin virkemiddelbruk, bl.a. gjennom dereguleringer og endringer i skatte- og avgiftssystemene, for å øke konkurransekraften til egne ressursområder;

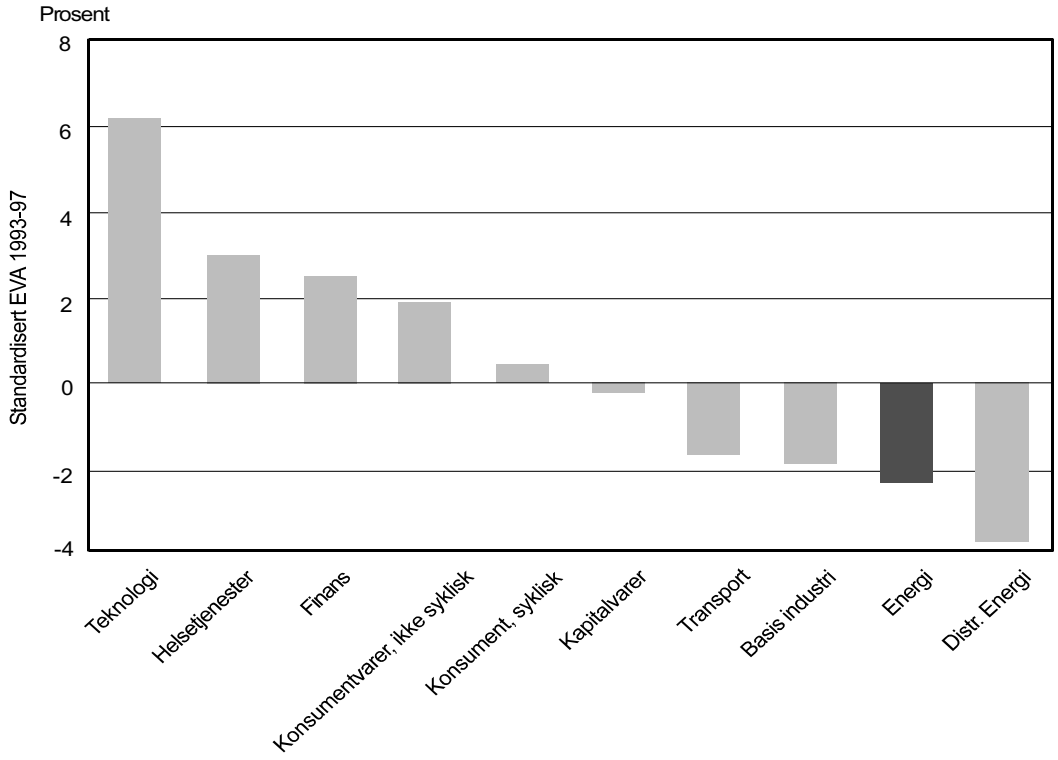
Figur 11.4 Nye Uamp;P områder - åpnet for utenlandske investorer

– Parallelt med dette har det skjedd betydelige teknologiske endringer, som dels har redusert lete- og produksjonskostnadene og som dels har gjort det økonomisk mulig å utvikle olje- og gassforekomster i stadig mer vanskelige naturomgivelser. I sum har dette bidratt til å øke den globale produksjonskapasiteten for olje og gass;
– Både oljeindustrien og leverandørene gjennomlever en periode med omstrukturering og konsolidering. Hos de internasjonale oljeselskapene er særlig to trekk gjennomgående: For det første at de største aktørene øker sin selskapsmessige størrelse gjennom omfattende fusjoner. Og for det andre at selskapene fokuserer sin lete- og produksjonsvirksomhet til såkalte «kjerneområder» der det ligger til rette for kostnadseffektivisering gjennom å ta ut synergier i alle faser av virksomheten, inklusive letevirksomhet.

Olje- og gassindustrien har alltid vært kapitalintensiv og arbeidet med lange investeringshorisonter. Av dette følger det at usikkerheten ved virksomheten vil være større enn i de fleste andre næringer. Samtidig er konkurransen mellom aktørene i den globale olje- og gassindustrien skjerpet, både for oljeselskapene og for leverandørene. Lønnsomhetsutviklingen for industrien under ett har ikke vært tilfredsstillende de siste årene, jfr. figur 1.5 og 1.6.



Figur 11.5 Aksjekursutviklingen i olje- og gassektoren
Kilde: FacSet, Datastream.



Figur 11.6 Verdiskapning i utvalgte bransjer
Kilde: Morgan Stanley Dean Witter, Stern Stewart.

Mange av de markedsutfordringene vi i dag kan observere var enten ikke var til stede, eller var til stede på en helt annen måte, på det tidspunktet da hovedstrukturen i statens deltakelse i petroleumsvirksomheten ble utformet.

Dette vil naturligvis også påvirke hva som er rimelige forventninger om *framtidig* pris- og markedsutvikling. Mens det i 1970- og 80-årene var vanlig å anta at realprisen på olje og gass ville stige som følge av økt etterspørsel og begrensede muligheter til å øke produksjonskapasiteten, forventer de fleste eksperter i dag at risikoen for *prisfall* på kort og mellomlang sikt er større enn sannsynligheten for at prisen skal stige til varig høyere nivåer. Høye anslag for kommersielle globale reserver, og mulighetene til raskt å øke produksjonen i flere ressursland, bidrar til å underbygge denne antakelsen.

I 1992 sluttet Norge seg til EØS-avtalen. Selv om denne avtalen ikke medførte store endringer i det som allerede var innarbeidet politikk og praksis i norsk oljevirksomhet, legger den klare rammer for utformingen av konkurransebetingelsene på norsk sokkel. Hovedprinsippet om ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, og kravene til et klart skille mellom statlig forvaltning og statlig forretningsdrift, legger føringer både på statens rolle som eier av kommersielle selskaper og på ivaretakelsen av SDØE.

Norsk petroleumspolitikk fram til i dag framstår samlet sett som vellykket, også i en internasjonal sammenheng. Rammebetingelsene har gjort det mulig for noen av selskapene å skape store verdier på grunnlag av Norges undersjøiske energiforekomster. Norsk sokkel er fortsatt et ledende produksjonsområde i verden, både med hensyn til volumer, teknologi og standarder for helse, miljø og sikkerhet. Gjennom årene er det utviklet norske selskaper og norske industrielle miljøer av høy internasjonal kvalitet. Samtidig har kombinasjonen av statlig eierskap, petroleumsskattesystemet og SDØE-ordningen bidratt til at en meget høy andel av denne verdiskapingen har tilfalt staten.

Det er likevel styrets oppfatning at summen av de endringene som har skjedd både på norsk sokkel og i omgivelsene særlig i de aller siste årene gjør at det foreligger et behov for en gjennomgang av sentrale virkemidler i petroleumspolitikken. Både den norske stat og Norge som energinasjon har betydelige interesser knyttet til å forsvare etablerte posisjoner, og til å sikre en videreutvikling av den norske oljenæring og norsk sokkel som ressursområde. Samtidig har statens eiermessige utfordringer blitt annerledes, både når det gjelder innholdet i eieroppgavene og rammene omkring dem.

En politikk som er tilpasset de aktuelle utfordringene for næringen må utformes med sikte på å nå noen overordnede mål. Det er en viktig erfaring at hva som er de viktigste hensynene vil variere over tid. Petroleumspolitikken er dynamisk. Den må hele tiden tilpasses de markedsmessige, ressursmessige, teknologiske og handelspolitiske betingelser som til enhver tid gjelder.

Slik styret ser det, er følgende *fire hovedmål* de mest sentrale i dagens situasjon:

1. Å sikre fortsatt høy verdiskaping fra norsk sokkel ved å styrke sokkelens konkurranseposisjon;
2. Å ivareta statens behov for inntekter fra petroleumsvirksomheten, bl.a. ved å

– maksimere verdiene i SDØE-porteføljen;
– sikre staten en robust og tilpasset risikoprofil;

– sikre grunnlaget for lønnsom produksjon og nye prosjekter;

1. Å ivareta etablerte markedsposisjoner, og sikre fundamentet for sterke norske aktører både hjemme og internasjonalt;
2. Videreutvikle og styrke den norske oljeindustrien, herunder å skape en eierstruktur for Statoil som gir økt konkurransekraft, flere eierressurser og økt kommersiell handlefrihet.

De vurderingene som styret legger fram i dette notatet bygger på disse målene. Det er styrets oppfatning at staten, ved å legge til rette for endringer i Statoils eierstruktur og den videre ivaretakelsen av SDØE, vil ha større mulighet til å realisere målene enn ved å videreføre dagens virkemiddelbruk.

5 SDØE-ordningen - utfordringer og framtidig ivaretakelse

5.1 Statens langsiktige finansielle utfordringer

Inntektene fra petroleumsvirksomheten spiller en spesiell rolle i norsk økonomi, av særlig tre grunner:
– Deler av inntektene er ikke inntekt i vanlig forstand, men basert på uttapping og salg av en ikke-fornybar naturressurs - det skjer m.a.o. en omplassering av statens formue;
– Inntektene varierer sterkere enn andre inntekter, ikke minst som følge av svingninger i oljeprisen;
– Statens inntekter fra salg av olje og gass har ikke samme inndragende virkning på privat sektor som øvrige statlige inntekter. Løpende bruk av petroleumsinntektene kan derfor i visse situasjoner skape pressproblemer og svekke fastlandsøkonomien.

Som ressurseier, står staten overfor et *formuesforvaltningsproblem* i utformingen av petroleumspolitikken og den økonomiske politikken. Dette forvaltningsproblemet er todelt:

På *den ene siden* å sikre at formuen er mest mulig *optimalt sammensatt*, bl.a. ut fra krav til risiko og avkastning. Dette berører spørsmål som utforming av rammevilkårene på sokkelen (herunder konsesjonsvilkår, letepolitikk og skattepolitikk), nivået og innretningen på statens direkte engasjement, utforming av eierrollen i de selskaper der staten er eier (eller medeier), og valget mellom omplassering av formuen til realinvesteringer innenlands eller i finansielle fordringer utenlands.

På *den andre siden* må staten gjøre valg mellom konsum og sparing, dvs. fastlegge hvor *raskt* formuen skal forbrukes.

Inntektene fra petroleumsvirksomheten er tiltenkt en nøkkelrolle når det gjelder å ivareta statens *langsiktige* finansielle behov. Det er et erklært mål å sette vesentlige deler av statens løpende petroleumsinntekter til side for å møte framtidige utfordringer på utgiftssiden. I St.meld.nr. 1 (1998-99) Nasjonalbudsjettet 1999 skriver Regjeringen bl.a. følgende i kapittel 3.1.5:

« *Andelen eldre i befolkningen vil øke i tiårene framover i vestlige land. For de fleste landene vil det trolig være vanskelig å komme utenom betydelige reduksjoner i offentlige tjenestetilbud og ytelser, eventuelt kombinert med omlegginger av pensjonssystemene. Alternativt må inntektene i offentlige budsjetter økes gjennom skatteøkninger eller økt egenbetaling for offentlige tjenester. Store petrole-*

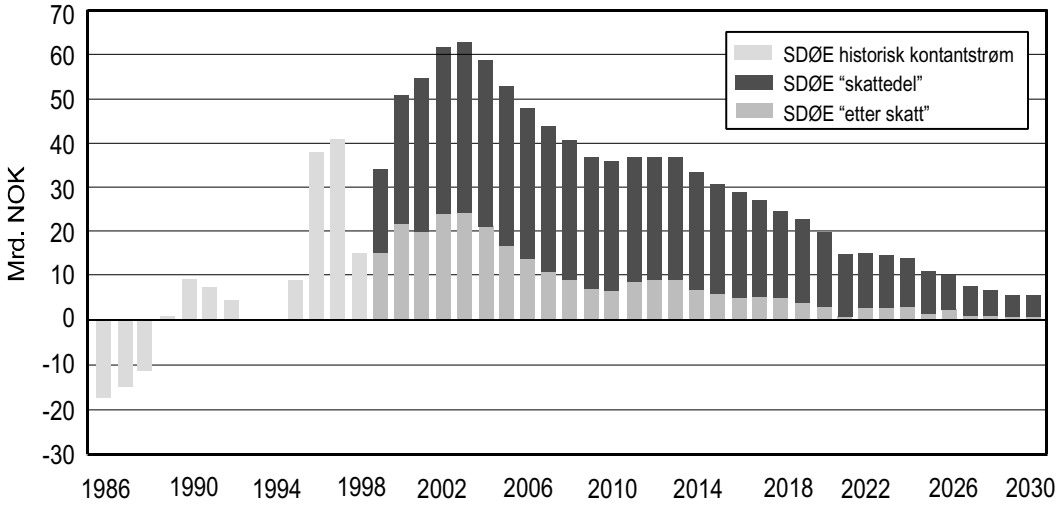
umsinntekter for staten gjør at Norge har et bedre utgangspunkt enn de fleste andre land. Petroleumsinntektene vil imidlertid ventelig falle utover i neste århundre. I perioden med høye petroleumsinntekter er det nødvendig å sette til side betydelige midler i petroleumsfondet for å unngå kraftige innstramminger i offentlige budsjetter senere.»

Usikkerheten omkring statens mulighet til å sette midler til side knytter seg særlig til tre forhold:

– Nivået på statens samlede kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten;
– Oppnådd avkastning på statens finansielle fordringer i Petroleumsfondet;
– Nivået på videreført overskudd på statsbudsjettet.

Anslagene for statens framtidige kontantstrøm hviler først og fremst på forventinger om inngangen av skatte- og avgiftsinntekter og netto kontantstrøm fra SDØE. Disse er igjen avhengige av en rekke forhold, som priser, produksjon, kostnader, nye funn og framtidige investeringer i olje- og gassvirksomheten. Beregninger som Regjeringen har gjort i forbindelse med St.meld.nr. 46 (1997-98) viser at skatte- og avgiftsinntektene og inntektene fra SDØE spiller en om lag likeverdig rolle som andel av statens kontantstrøm. Netto kontantstrøm fra SDØE forventes å stå for mellom 43 og 53 prosent av statens samlede petroleumsinntekter fram mot 2020 (de øvrige inntektene kommer fra skatter og avgifter og som utbytte fra Statoil).

SDØEs samlede kontantstrøm går inn i statskassen. Den største delen av dette vil gå til staten som skatter og avgifter selv om SDØE skulle bli satt inn i en selskapsmessig sammenheng. Dette fremgår av figur 1.7, som viser fordeling mellom skatt og etter skatt kontantstrøm om SDØE betraktes som et selskap.

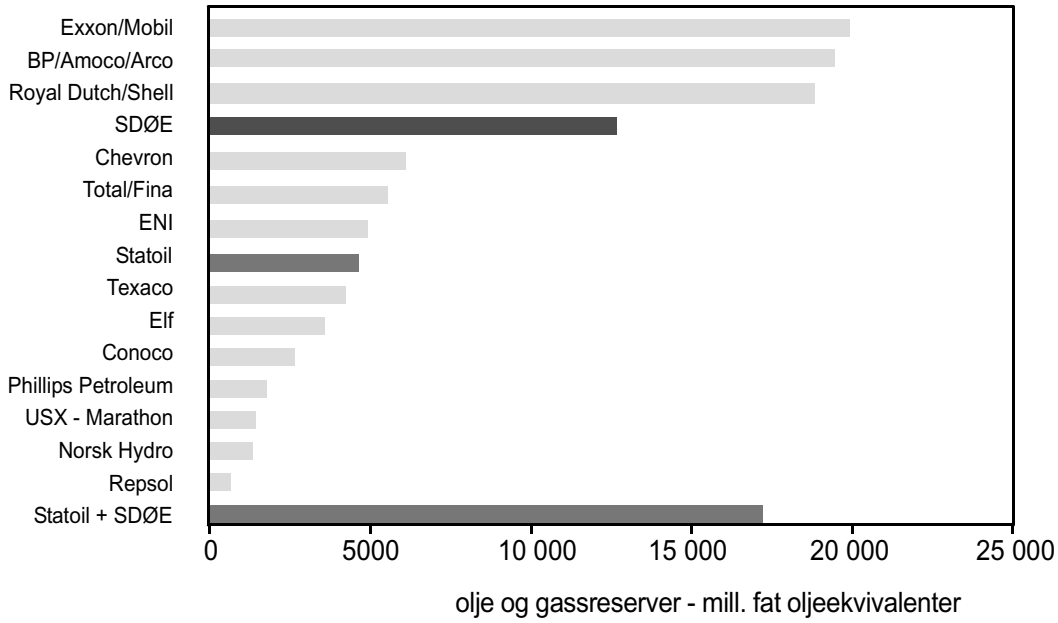


Figur 11.7 Statens netto kontantstrøm fra SDØE (SDØE vurdert som skattepliktig selskap fremover i tid)

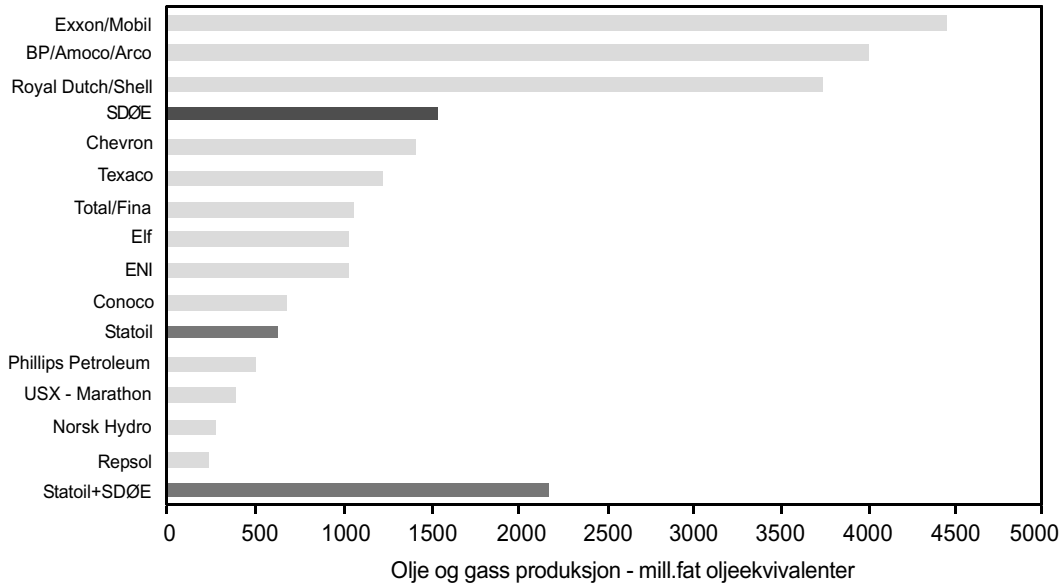
Kilde: DnB Markets.

5.2 SDØEs omfang og lønnsomhet

SDØE utgjør en stor portefølje sammenlignet med de internasjonale oljeselskapene, særlig når den sees i sammenheng med Statoils portefølje. Figurene 1.8 og 1.9 illustrerer dette vurdert ut fra henholdsvis ressurser og produksjon.



Figur 11.8 Sammenligning av olje- og gassressurser
Kilde: DnB Markets.



Figur 11.9 Sammenligning av olje- og gassproduksjon
Kilde: DnB Markets.

SDØEs regnskap føres etter kontantprinsippet i statsbudsjettet og statsregnskapet. For bedre å kunne sammenligne resultatutviklingen i SDØE med annen næringsvirksomhet har Regjeringen i St.meld.nr. 46 (1997-98) laget en oppstilling av SDØEs økonomiske stilling etter regnskapsprinsippet. Ut fra dette er det laget en oversikt over totalkapitalrentabiliteten før skatt for SDØE og de norske oljeselskapene for perioden 1992-97. Dette er et mål for resultatutvikling i forhold til anvendt kapital, og i oversikten går det fram at SDØEs

totalkapitalrentabilitet var på 22 prosent i gjennomsnitt i perioden. Til sammenligning var tilsvarende tall for Statoil 17 prosent, Norsk Hydro 11,4 prosent og Saga 13 prosent.

Det er ikke unaturlig at SDØEs resultater - målt ved driftsresultat dividert på gjennomsnittlig totalkapital - er bedre enn det selskapene har oppnådd: Ordningen har betydelig lavere faste kostnader enn de kommersielle aktørene, den deltar ikke i langsiktig forretnings- og teknologiutvikling, har ikke konsernsenter, og den er samtidig eier av store andeler i de mest lønnsomme feltene på sokkelen. SDØE er i en høstingsfase.

Fra et kostnads- og driftssynspunkt har SDØE ikke andre kostnader enn de som er direkte relatert til lisensene, og ordningen har førsteretten til å ta andeler i de lisensene som er mest løfterike ut fra lønnsomhet. Med hensyn til produksjon er de vesentligste SDØE-andelene plassert i store felt som var oppdaget *før* ordningen ble etablert. SDØE kunne med andre ord bygges på et kjent reservegrunnlag.

I motsetning til Statoil og Norsk Hydro har ikke SDØE investert i nedstrømsvirksomhet, som i den aktuelle perioden har hatt svakere avkastning enn letevirksomhet og produksjon av olje og gass. SDØE har heller ikke investert i leting og utbygging *internasjonalt*. For selskapene er imidlertid slike investeringer nødvendige for å opprettholde markedsposisjoner, en optimal risikoprofil, fortsatt virksomhet og avkastning etter at produksjonen på norsk sokkel blir trappet ned.

Det er hevet over tvil at SDØE-ordningen har gjort det mulig for staten å hente merinntekter fra olje- og gassvirksomheten i perioder med høy lønnsomhet. I dagens situasjon er det imidlertid viktig å reflektere over om ordningen bør videreføres når usikkerheten rundt marginer, priser og lønnsomhet er større og størrelsen på nye funn er betydelig mindre enn det vi var vant med på 1970- og 80-tallet, jfr. kapittel 4. SDØEs lønnsomhet hviler fullt ut på forhold *utenfor* ordningen selv: Dels på pris- og markedsforhold, dels på egenskapene ved de feltene der SDØE har andeler, dels på den kostnadseffektiviteten og teknologiutviklingen som de industrielle aktørene (selskapene) generelt evner å oppvise, og særlig på *ivaretakerens* kompetanse og beslutninger.

I motsetning til et kommersielt selskap har ikke SDØE egne områder for forbedring og ny forretningsutvikling. SDØE kan heller ikke tilpasse sin portefølje i kjerneområder nasjonalt og internasjonalt, for dermed å skape større verdier. Slik sett er ordningen mer utsatt for omstendigheter som den selv ikke kontrollerer enn en kommersiell aktør ville være, og den har ingen mulighet til direkte å påvirke sin egen lønnsomhet etter at nye prosjekter er besluttet.

Det er i første rekke SDØEs *ivaretaker* - dvs. Statoil - som bærer SDØE. Relasjonen mellom SDØE og ivaretakeren er derfor av svært stor betydning for ordningens resultatutvikling, både historisk og framover. Gjennom ivaretakelsen av SDØE håndterer Statoils organisasjon et produksjons- og reservegrunnlag som er nesten tre ganger større enn det selskapet kan bokføre på egen bunnlinje. Etter styrets oppfatning framstår det derfor som *ekstra problematisk* at selve ivaretakermodellen ikke er insentivriktig utformet. Dette gjelder ikke bare kostnadene ved å oppebære en organisasjon av tilstrekkelig størrelse, men også beslutningsmodellen ved investeringsvalg, reglene for

avsetning av SDØEs råolje, og den måten høye SDØE-andeler og skattesystemet på norsk sokkel samvirker på.Med de store verdiene som ligger til SDØE kan ikke eieren være tilfreds med en modell som ikke entydig og klart gir insentiver til å maksimere SDØEs verdiskapingspotensiale. I dette ligger det farer for verdiforringelse, både i selskapet og i SDØE. Over tid vil verken Statoilkonsernet eller SDØE være tjent med at denne insentivstrukturen videreføres.

5.3 Om behovet for en forventningsrett virkemiddelbruk

Det er viktig at petroleumspolitikken er *forventningsrett*. En virkemiddelbruk som er rasjonell under visse typer forventninger kan gi uønskede resultater dersom forventningene endres. Dette gjelder i særlig grad for SDØE-ordningen og for utøvelsen av de mulighetene som ligger i den.

Begrunnelsen for SDØE-ordningen har variert over tid. Fra starten av var SDØE en løsning på statens behov for å splitte opp forventet kontantstrøm i Statoil. Slik sett kunne man hevde at forholdet mellom Statoil og SDØE var et rent internt anliggende for staten. Men egenskapene ved denne løsningen gjorde at det også kunne føres argumenter for at SDØE er en del av statens samlede *petroleumsskattesystem*, fordi ordningen gjør det mulig for staten å gå inn med direkte andeler i lisenser som er spesielt løfterike med hensyn på lønnsomhet. Argumentet er da at ordningen bidrar til statlige *merinntekter* fra slike lisenser, i forhold til hva staten ville hatt bare som skatteoppkrever.

Etterhvert som det ikke lenger er fullt sammenfall mellom lisenser der SDØE og Statoil er deltakere, begynner SDØE mer og mer å framstå som en *selvstendig investor og produsent*. Dette har også sammenheng med at SDØEs portefølje gjennom årene har vokst betydelig, slik at staten selv nå er norsk sokkels suverent største andelshaver.

Både skatteinntektene og netto kontantstrøm fra SDØE er utsatt for stor usikkerhet. Denne usikkerheten gjelder prinsipielt begge veier, - inntektene kan bli både høyere og lavere enn anslagene til enhver tid antyder. I usikkerheten ligger dessuten et betydelig *dynamisk* element: Lave priser gir seg ikke bare utslag i lavere inntjening per produsert enhet, men påvirker også selve *produksjonsnivået* ved at lønnsomheten ved driftsinvesteringer (f.eks. produksjonsboring) og nye feltutbygginger blir berørt, sammen med lønnsomheten ved letevirksomhet. Nedgang i pris gjør også at anslaget for *totale reserver* justeres ned.

Prisfall og forventninger om et lavere oljeprisleie slår dermed ut på *flere måter* i forhold til statens samlede kontantstrøm:

- Selskapenes lønnsomhet reduseres, og dermed reduseres også grunnlaget for skattlegging;
- Statens direkte inntekter fra SDØEs produksjon faller som følge av lavere pris per produsert enhet;
- Produksjonsvolumet faller fordi lønnsomheten ved driftsinvesteringer, nye feltutbygginger og letevirksomhet faller;
- Totale reserveanslag nedjusteres, og dermed reduseres også grunnlaget for framtidige petroleumsinntekter.

Statens direkte investeringer er således sterkt risikoutsatte. *De merinntektene som SDØE-ordningen kan innebære for staten er bare mulig å realisere ved at staten påtar seg en slik risiko.*

Under forventninger om høy lønnsomhet, gode funnresultater og nye prosjekter med høy internrente vil denne risikoen framstå som akseptabel og uproblematisk. Under forventninger om normal (eller avtakende) lønnsomhet, svakere funnresultater og lavere avkastning i nye prosjekter, samt økt konkurranse fra andre petroleumsprovinser, vil statens risikoeksponering framstå på en annen måte.

Mot dette kan det argumenteres for at SDØEs investeringsvalg er identiske med de valg som en kommersiell aktør ville gjøre. Statens investeringer gjennom SDØE bygger på vurderinger der Statoils lønnsomhetskrav etter skatt må være innfridd. Først når dette er tilfellet dikterer dagens beslutningsmodell at Statoil skal velge det investeringsalternativ som maksimerer statens samlede interesse.

Det er åpenbart en fordel, og et bidrag til redusert risiko, at statens investeringsbeslutninger fullt ut er basert på forretningsmessige vurderinger. Dette endrer likevel ikke det faktum at SDØE som mekanisme er statisk og mer følsom for endringer i prosjektenes forutsetninger enn det som gjelder for selskapene. Det er nettopp viljen til å ta denne risikoen som gjør det mulig for staten å hente ut merinntekter fra prosjektene. Dette forklarer samtidig hvorfor det ville være ønskelig for staten å tilpasse sin ressursportefølje mer aktivt, for dermed å øke verdien av sine direkte deltakerandeler.

Dette reiser to viktige spørsmål ved SDØE-ordningen:

– Er ordningen forventningsrett ut fra dagens situasjon? Til en slik vurdering hører også en vurdering av alternative anvendelser av statens kapital. Under forutsetning av at statsbudsjettene vil gå med overskudd de nærmeste årene, vil det åpenbare alternativet til å investere i nye prosjekter på norsk sokkel være å plassere midlene direkte i Statens petroleumsfond.
– Er det mulig å øke samlet verdiskaping på norsk sokkel, og dermed også statens inntekter, ved å justere sammensettingen av statens forventede kontantstrøm fra felt i produksjon, besluttede prosjekter og prosjekter under vurdering? Vil staten kunne komme bedre ut totalt sett ved å legge større vekt på rollen som regulator og skatteinnkrever, og mindre vekt på rollen som direkte investor?

Begge spørsmålene dreier seg om statens formuesforvaltning. Det første fokuserer på behovet for å sikre at *nye* investeringer i SDØEs regi har et riktig forhold mellom forventet risiko og avkastning, gitt dagens markedsutsikter og statens alternative plasseringsmuligheter. Enkelt formulert er dette spørsmålet om hvorvidt det er rasjonelt å videreføre SDØE-ordningen, dvs. om staten bør ta direkte andeler i *nye* lisenser.

Det andre spørsmålet knytter seg til å sikre verdiene av den eksisterende SDØE-porteføljen, og til den måten SDØE-ordningen påvirker den *industrielle utviklingen* på norsk sokkel. En sentral problemstilling er hvorvidt de betydelige andelene SDØE har tatt i eksisterende felt kan påvirke operatørselskapenes insentiver i *negativ* retning. Grunnen til at denne problemstillingen oppstår er at dagens struktur med få unntak har gitt operatørene relativt små andeler i lisensene. For et operatørselskap som opplever både sterkere konkurranse og flere investeringsmuligheter er det ikke åpenbart at disse ande-

lene forsvarer bruk av de beste selskapsmessige ressursene. På marginen kan det lett tenkes at det vil være mer attraktivt for selskapet å utvikle nye felt eller forretningsmuligheter i andre ressursområder.

Dette kan man se på som SDØEs (og dermed statens) *insentivrisiko*, og den er todelt:

– For det første er den knyttet til at aktørene på norsk sokkel er internasjonale selskaper som gjennom hele 1990-tallet har fulgt en strategi der de fokuserer sin virksomhet i kjerneområder, der deres egen ressursinnsats har stor betydning for de forretningsmessige resultatene. Denne tendensen har forsterket seg kraftig det siste året. For å kunne trekke til seg de sterkeste aktørene, må også norsk sokkel legge til rette for slik fokusering. Alternativet kan være at insentivene til kostnadseffektivisering og teknologiutvikling blir for svake. Dette gjelder imidlertid ikke bare nye prosjekter, men like mye i produserende felt der oppgaven nå er å sikre maksimal produksjon av påviste ressurser. Spørsmålet er derfor om SDØEs betydelig omfang i produserende felt kan bidra til at den industrielle utviklingen ikke blir optimal og at staten dermed både går glipp av inntekter fra produksjon og skatter. Det er m.a.o. viktig å være oppmerksom på at SDØE-ordningen i seg selv kan påvirke norsk sokkels konkurransekraft, ikke minst gjennom sitt omfang.
– For det andre er den knyttet til at SDØE er en ordning som ivaretas. Det er da helt nødvendig å sikre at ivaretakeren og SDØE har de samme insentivene. I dag er dette ikke alltid tilfellet, noe som ikke bare skyldes at Statoil og SDØE arbeider med ulike avkastningskrav og at det finnes en skjevhet i lisenseierskapene, men som også er knyttet til at Statoils øvrige virksomhet får relativt større betydning for selskapet. Etterhvert som norsk sokkel modnes vil denne utviklingen bli forsterket om Statoil skal kunne videreutvikles. De samlede selskapsmessige ressursene må rettes inn mot prosjekter og aktivitet som styrker selskapets lønnsomhet og verdiskapingspotensiale. På marginen vil det dermed kunne oppstå konflikt mellom selskapets behov for ressurser og ivaretakerrollens ressursbehov. Allerede i dag er det krevende for selskapets ledelse å finne den rette balansen innenfor flere forretningsområder, og mye trekker i retning av at dette vil bli en enda større utfordring over tid. Gitt de betydelige interessene og verdiene som ligger i SDØE er denne situasjonen ikke tilfredsstillende, verken for Statoil som selskap eller for staten som eier av SDØE.

I forlengelsen av et slikt resonnement er det nødvendig også å vurdere det vi kan kalle SDØEs *markedsrisiko*, som er behovet for å sikre etablerte posisjoner i produktmarkedene. Prinsipielt er dette en utfordring både når det gjelder gass og olje, men gassutfordringen framstår kanskje som den mest sentrale i dagens situasjon, jfr. kapittel 4.

Problemstillingen er her om SDØEs eksisterende portefølje og posisjoner er optimalt tilpasset, og om det er egenskaper ved selve ordningen som gjør at industrielle muligheter ikke blir forfulgt. Dette handler først og fremst om hvilken rolle SDØE *kan* spille uten å komme i konflikt med eksisterende konkurranselovgivning. Det ligger i selve ordningens natur at SDØE skal være en *passiv* deltaker i utbyggingsprosjekter på norsk sokkel. Dette legger *både* føringer på i hvilken grad SDØE kan forfølge nye forretningsmuligheter utover i produktmarkedene, og hvilken aktivitet SDØE kan utøve på sokkelen, *uten* å bli oppfattet som et kommersielt selskap som skal likebehandles med

andre aktører. I den grad det blir stadig viktigere for SDØE å arbeide aktivt med sin eksisterende portefølje og sikre sine interesser i produktmarkedene, vil denne problemstillingen bli mer påtrengende.

På denne måten får SDØE-ordningen konsekvenser for statens kommersielle handlefrihet. *Et ønske om å videreføre ordningen innebærer at handlefriheten og tilpasningsmulighetene begrenses, noe som etter styrets mening må regnes som et ekstra risikoelement for staten som ressurseier og produsent.*

Denne drøftingen leder fram mot to spørsmål i tilknytning til SDØE som virkemiddel i petroleumspolitikken:

1. Bør staten ta SDØE-andeler i *nye lisenser* på norsk sokkel?
2. Hvordan bør staten innrette seg med hensyn på å optimalisere verdien i den eksisterende SDØE-porteføljen?

Etter en samlet vurdering har styret kommet til at det vil være riktig av staten å vurdere å avstå fra å ta SDØE-andeler i nye lisenser, eller under enhver omstendighet sterkt redusere størrelsen på andelene. Begrunnelsen for dette bygger på tre elementer:

– Betydningen for norsk sokkels konkurransekraft;
– Forholdet mellom risiko og avkastning;
– Statens behov for økt handlefrihet i forvaltningen av den eksisterende SDØE-porteføljen.

Det er styrets vurdering at de mulige merinntektene ordningen kan medføre i *nye lisenser* ikke forsvarer ulempene ved å videreføre ordningen. Tvert i mot mener styret at grunnlaget for å øke verdiskapingen både på norsk sokkel generelt og for staten spesielt sannsynligvis vil være størst dersom SDØE-ordningen som et framtidig virkemiddel avvikles.

En av begrunnelsene for SDØE-ordningen ligger i at petroleumsvirksomheten tradisjonelt har vært en næring med til dels betydelig avkastning *ut over* «normal» avkastning på investert kapital (grunnrente), og at det har vært rasjonelt for staten å sikre seg en størst mulig andel av denne meravkastningen. Dette er for øvrig *også* begrunnelsen for særskatten på norsk sokkel, som gir selskapene en marginal skattesats på 78 prosent, m.a.o. 50 prosentpoeng høyere enn for bedriftene på fastlandet.

Etterhvert som lønnsomheten i petroleumsvirksomheten (både i Norge og internasjonalt) mer og mer nærmer seg den type avkastning vi kan observere i andre råvarebaserte industrier, *svekkes* argumentet for de store statlige investeringene. Gjennom 1990-tallet har lønnsomheten i olje- og gassvirksomheten, og i tilknyttet leverandørindustri, vært *lavere* enn gjennomsnittet for øvrig industri.

Dersom staten finner å ville videreføre ordningen med direkte statlige eierandeler i visse spesielle situasjoner, f.eks. dersom det gjøres funn av betydelig størrelse på sokkelen, vil det være naturlig å se dette i sammenheng med etablering av en ny ivaretakermodell for ordningen.

5.4 Mulige løsninger for den eksisterende SDØE-porteføljen

SDØE er nå inne i en høstningsfase, der et overordnet hensyn må være å maksimere verdien av gjennomførte investeringer.

I prinsippet foreligger det en hel rekke muligheter for den framtidige forvaltningen av SDØEs porteføljе. Noen av disse er:

– En kommersiell og insentivmessig riktig ivaretakelse ved ett eller flere selskaper;
– Salg av andeler for å realisere verdi og forbedre insentivstrukturen på norsk sokkel. Dette gir grunnlag for tilsvarende økning av oljeformuen;
– Legge hele eller deler av ressursene inn i selskaper som staten eier, eventuelt i kombinasjon med at tilsvarende verdier hentes inn gjennom aksjeemisjon;
– En kombinasjon av flere av disse tiltakene.

Det er flere hensyn som kan trekke i retning av at SDØE *fortsatt* skal være produsent på norsk sokkel. SDØE har eierandeler i flere prosjekter med høy forventet lønnsomhet, der ordningen skaper merinntekter for staten utover inntektene fra skatter og avgifter. I disse prosjektene spiller m.a.o. SDØE den rollen som ordningen har vært tiltenkt.

Dette er imidlertid ikke like mye tilfelle for *alle* SDØEs eierandeler, og det er heller ikke åpenbart at staten samlet sett kommer best ut ved å beholde meget høye andeler selv i de prosjektene som er mest lønnsomme for SDØE. Ved å redusere sine eierandeler kan SDØE bidra til å bedre insentivstrukturen i disse lisensene og på den måten legge til rette for høyere verdiskaping, noe som igjen kommer staten til gode i form av større produksjon og høyere skatteinntekter. Samtidig må et valg om å videreføre eierskapet til SDØE-andeler veies opp mot lønnsomheten i andre alternativer, f.eks. ved direkte eller indirekte å realisere verdiene i markedet, dvs. omplassere deler av statens formue fra petroleumsvirksomhet til andre områder. Styret drøfter disse alternativene nærmere i kapittel 7 og 8.

Aktiv porteføljeforvaltning og utforming av en mer tidsmessig ivaretakerfunksjon vil begge være bidrag til å redusere SDØEs, og dermed *statens*, insentivrisiko i petroleumsvirksomheten. For å redusere *markedsrisikoen* vil det kunne være aktuelt med nye industrielle grep, f.eks. å etablere nye verdikjeder på gassområdet som gjør SDØEs gass mindre sårbar for endringer i markedsstrukturen for gass. Det kan også være aktuelt for SDØE å ta posisjoner i nedstrømsvirksomheten i oljemarkedet for å sikre en høy pris på de betydelige volumene SDØE skal avsette i årene som kommer.

Slike operasjoner kan imidlertid neppe realiseres i regi av SDØE slik ordningen i dag framstår, men bør vurderes sammen med innretningen på forvaltningen av statens *selskapsmessige* eierinteresser. En viktig del av statens petroleumsformue er verdien av eierinteressene i Statoil og Norsk Hydro. Det er derfor naturlig å se på mulighetene til å styrke disse selskapenes ressursbase som del av forvaltningen av statens samlede formue. Gjennom å styrke selskapenes verdi og markedsposisjoner bidrar staten samtidig til å øke verdien på denne delen av sin formue.

For sin del er styret av den prinsipielle oppfatning at fortsatt ivaretakelse av SDØEs ressurser ikke er den beste og mest verdiskapende løsningen for staten som ressurseier, og at ressursene derfor bør kommersialiseres.

Skulle eieren likevel velge å opprettholde deler av SDØE, er det viktig at en eventuell fortsatt ivaretakelse må skje på en måte som er *insentivriktig*. Det er i statens egen interesse at det er *lønnsomt* for ivaretakeren å maksimere

SDØEs verdier. To umiddelbare konsekvenser av dette bør etter styrets mening være at SDØE betaler ivaretakeren for alle de oppgaver som utføres for ordningen, og at det på marginen må være lønnsomt for ivaretakeren å maksimere verdien av SDØEs petroleum.

Overdragelse av andeler fra SDØE til ett eller flere selskaper vil måtte gjennomføres innenfor rammen av gjeldende konkurranseregler i EØS-avtalen. Slik overdragelse kan ikke ha elementer av statsstøtte i seg, men må skje til markedsverdi. Transaksjonsmessig kan dette skje på flere måter, f.eks. som tingsinnskudd (kapitalinnskudd) eller som salg. Styret mener det er viktig å erkjenne at en rekke opsjoner faktisk er tilgjengelige, både på kort og lang sikt. I kapittel 7 og 8 blir disse problemstillingene drøftet nærmere, og styrets forslag til mulige løsninger blir omtalt og begrunnet.

6 Statoils eierstruktur

6.1 Om eierskap og konkurranseevne

Det er ulike syn på hvilken betydning eierskapet har for bedrifters konkurranseevne generelt. I løpet av de siste årene har vi imidlertid sett at interessen for spørsmålet om eierskap er økende, og det virker som om det eksisterer en nokså alminnelig oppfatning om at eierskapet *kan ha* stor betydning for de resultatene bedriftene evner å skape.Hvis utgangspunktet er en privat eid og konkurranseutsatt bedrift, vil eierskapet ha betydning både gjennom sitt *innhold* og sin *form*.

– Det første viser da til de ressursene som eierne stiller til disposisjon for bedriften, som kapital, kompetanse, nettverk og markedsposisjoner, den styringen som utøves og de krav til avkastning som formuleres.
– Eierskapets form handler på den andre siden om hvorvidt bedriften er organisert som et omsettelig selskap (børsnotert), som et samvirke, som en stiftelse, gjennom et partnerskap eller på annen måte. Ulike eierformer gir grunnlag for ulike insentiv- og kontrollsystemer, med tilhørende utfordringer for den eiermessige oppfølgingen av bedriften.

Både eierskapets innhold og form kan ha betydning for bedriftens adferd fordi de begge påvirker *målene* for driften, de *insentiver* som legges til grunn, hvilken *frihet* bedriften har til å treffe kommersielle beslutninger og bedriftens muligheter til å *finansiere* nye prosjekter.

Over tid vil slike forhold påvirke bedriftens kultur, kostnadseffektivitet og konkurranseevne, og dermed også eiernes avkastning. De kan også ha betydning for forholdet mellom eiere og ledelse, og for hvilke sanksjoner eierne kan, eller vil, gjøre bruk av dersom virksomheten ikke leverer tilfredsstillende resultater.

Prinsipielt stiller eierne tre typer av ressurser til disposisjon for bedriften:

– Kapital
– Insentiver, målsettinger og systemer for prestasjonsovervåking
– Kompetanse (kommersielle nettverk, FoU-ressurser, strategisk kompetanse, etc.)

Blandingsforholdet mellom disse ressurskategoriene vil naturlig nok variere en hel del, noe som i seg selv kan påvirke eierskapets betydning for bedriftens prestasjoner.

Eierskapets *form* kan bidra til å *klargjøre og forsterke* sammenhengen mellom risiko og avkastning, eller mellom ledelse og resultater. For eksempel vil et børsnotert selskap motta styringskorrektiver både fra *nåværende* og *potensielle* eiere. Nåværende eiere styrer normalt gjennom kapitalmarkedet og bedriftens styre, mens potensielle eiere sender styringssignaler gjennom kapitalmarkedet. Dersom bedriften leverer dårlige resultater vil dette gi seg negative utslag i aksjekurser og i markedsverdien til selskapet.

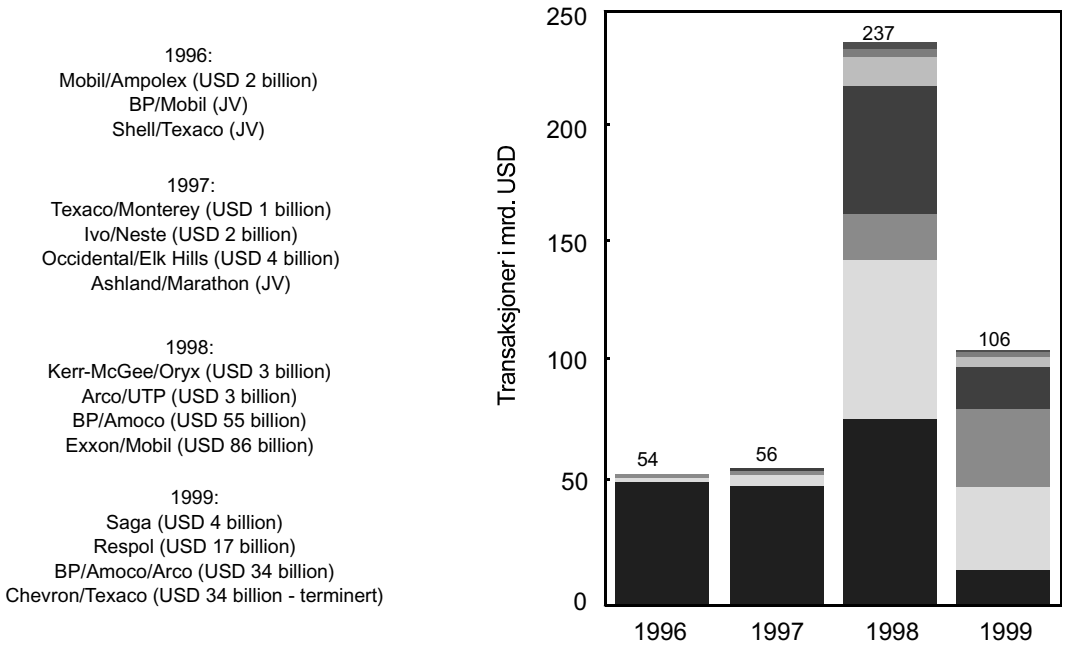
Selv om alle eiere av konkurranseutsatte virksomheter må antas å ha høy avkastning som hovedmål, kan selve tilnærmingen til eierskapet variere nokså mye. En vanlig klassifisering av ulike eierroller er inndelt etter to dimensjoner; *tid* og *grad av aktivitet*.

Det kan for det første være snakk om høy avkastning på *kort* eller *lang* sikt. Ulike eiere vil også ha ulike ambisjoner, eller ressurser, når det gjelder å ta *aktivt* del i styringen av bedriften. Som ren *spareform* er investeringer i aksjer blitt stadig mer populært, hvilket i seg selv bidrar til å øke det passive eierskapet i bedriftene. Det er et markant trekk i hele OECD-området at innslaget av *institusjonelle* eiere i bedriftene øker.

Eierskapets form kan også ha betydning for bedriftens konkurranseevne gjennom mulighetene til å restrukturere, gjennomføre fusjoner og bygge allianser. I mange land er såkalte krysseierskap vanlige, og de brukes gjerne til å befeste en eiergrupperings stilling i flere delmarkeder samtidig. De siste årene har vi også sett at mange bedrifter fusjonerer gjennom aksjebytter eller eventuelt benytter aksjer som betalingsmiddel ved oppkjøp, og på den måten bruker likviditeten i eierformen til å skape enheter med større produksjonsevne og større markedsandeler.

Ut fra dette er det klart at eierskapet kan påvirke bedriftens konkurranseevne på *flere måter*, og at både innhold og form i et «optimalt» eierskap vil variere mye fra bedrift til bedrift. En nyetablert virksomhet vil sannsynligvis trenge både mer kompetanse og langsiktighet i eierrollen enn en etablert og tradisjonsrik bedrift. Det er også mulig å tenke seg at mange bedrifter vil være tjent med å ha flere typer eiere inne *samtidig*, både «utålmodige» eiere med kortsiktig perspektiv og mer langsiktige investorer.

Styret legger til grunn at mange av de utfordringene som knytter seg til eierskap i konkurranseutsatte bedrifter generelt, også er relevante for Statoilkonsernet. I den internasjonale energiindustrien har vi de siste månedene kunnet registrere at nettopp aktiv bruk av eiermessige virkemidler er helt sentrale i den omstruktureringen som finner sted, jfr. figur 6.1. Det finnes derfor etter styrets mening en rekke grunner til å drøfte om dagens eierstruktur i Statoil er vel tilpasset de markedsmessige utfordringene selskapet skal møte, og de eiermessige utfordringene som staten i økende grad vil bli konfrontert med.



Figur 11.10 Økende konsolidering i olje- og gassektoren
Kilde: Kilde: Morgan Stanley Dean Witter / DnB Markets.

6.2 Særlige utfordringer ved offentlig eierskap

Styret viser til at fire vanlige begrunnelser for at det offentlige skal *eie* eller *gi støtte til* næringsvirksomhet er:

- Markedssvikt, dvs. at markedet alene ikke klarer å frambringe det samfunnsøkonomisk optimale tilbudet av en vare eller tjeneste;
- Fordelingspolitikk, dvs. at det offentlige gjennom direkte eierskap, eller på andre måter, kan bevirke en annen og mer ønsket fordeling av varer og tjenester enn markedet vil gi;
- At næringsvirksomheten bygger på naturressurser som er felleseie for hele samfunnet og derfor bør organiseres i offentlig regi.
- At det kan være rasjonelt for det offentlige å gi fødselshjelp til etablering av ny virksomhet i nye bransjer gjennom bruk av «såkornkapital.»

Disse begrunnelsene kan ha ulik styrke og relevans under ulike forhold. De gir heller ikke svar på *hvordan* offentlig eierskap best kan utformes for å sikre effektivitet og størst mulig verdiskaping, f.eks. om de offentlige virksomhetene skal organiseres som monopoler eller som konkurranseutsatte virksomheter som mottar offentlig støtte.

Offentlig eierskap omfatter en rekke typer virksomheter, med ulike kjennetegn og ulike oppgaver. Til offentlig eid *forretningsvirksomhet* knytter det seg en rekke prinsipielle problemstillinger som kan være mer eller mindre alvorlige, avhengig av de aktuelle omstendighetene.

For det første representerer det offentlige, f.eks. staten, en rekke ulike interesser i tillegg til eierinteressene i snever forstand. Ofte er nettopp poenget med det offentlig eierskapet at slike ulike interesser skal veies mot hverandre i den løpende driften, og at det skal tas «bredere hensyn» enn de rent bedriftsøkonomiske. Dette skaper en komplisert målstruktur og liten forutsig-

barhet med hensyn til de beslutningene som ledelsen faktisk vil fatte. Ofte vil disse beslutningene være sterkt preget av andre hensyn enn hensynet til bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

– I tillegg til å være eier vil det offentlige, og da særlig staten, også være kunde og regulator i de markedene der bedriften opererer. Både selve eierrollen og organiseringen av beslutningsprosessene i bedriften vil som en følge av dette kunne bli komplisert.
– En vanlig løsning på dette problemet er å etablere et skille mellom forretningsmessige hensyn og andre hensyn. Dette kan gjøres ved f.eks. å skille forretningsdriften ut som et eget selskap, gi den et styre og klare forretningsmessige mål, slik tilfellet er for Statoil. Dersom selskapet fortsatt skal ivareta andre hensyn enn rent bedriftsøkonomiske, kan disse klargjøres og eieren kan gi bedriften kompensasjon for de merkostnadene bedriften eventuelt pålegges. Fordelene ved dette er at kostnadene ved å ta slike hensyn synliggjøres og at det blir enklere for eieren å måle bedriftens prestasjoner. Det er imidlertid problemer knyttet til slike løsninger. For det første innebærer de at det offentlige frivillig må avgi den *styringsretten* som kanskje var en viktig begrunnelse for å etablere virksomheten i første omgang. Et annet problem knytter seg til behovet for å skape *tillit og troverdighet* omkring bedriftens uavhengighet og bedriftsøkonomiske fokusering. Dette behovet gjelder både i forhold til partnere, finansmarkedet, leverandører og konkurrenter, som i forhold til ansatte, samfunnet og det politiske system generelt.
– Offentlig eierskap skaper også egne problemer for utformingen av selve eierrollen, f.eks. ved uforutsigbarhet i utbytte- og egenkapitalpolitikken, som er viktige eiermessige styringsredskaper. Her er problemstillingen (både for statsaksjeselskapene og statsforetakene) ikke bare at det er generalforsamlingen som fastsetter utbyttet (i motsetning til styret, som er det normale for private aksjeselskaper), men at generalforsamlingen igjen normalt bindes av budsjettvedtak i Stortinget. Tilsvarende må beslutninger om tilførsel av *egenkapital* gjennomgå omfattende politisk utredning og prøving. Dersom bedriftsledelsen gjennom forhandlinger med andre kommersielle aktører ønsker å fremme forslag om å øke egenkapitalen for å iverksette nye prosjekter, krever beslutningsprosessen at alle sider ved prosjektet «åpnes opp» for en offentlig, politisk gjennomlysning, der utfallet ikke alltid er lett å forutse. På den ene siden følger dette av de demokratiske krav som må stilles til saksbehandlingen i statens organer. På den andre siden er det liten tvil om at prosessen samtidig tilføres betydelig *politisk usikkerhet* som kan skape passivitet i organisasjonen og både tvil og motstand hos potensielle partnere. *Summen av dette gir at den mest naturlige (og ofte eneste mulige) eierrollen det offentlige kan fylle er rollen som en langsiktig og passiv eier.* I visse tilfeller vil en slik rolle være naturlig, hvis f.eks. oppgaven først og fremst er å sikre *nasjonalt* eierskap eller sørge for langsiktig *sparing* på det offentliges hånd. Men denne begrensningen vil kunne være negativ dersom den aktuelle bedriften står overfor store omstillingsbehov og industrielle utfordringer, der kravene til strategiske prioriteringer og aktiv eierstyring er store.

Oppsummert kan vi si at det knytter seg særlige utfordringer til offentlig eierskap langs følgende dimensjoner:

– Det offentlige (og særlig staten) representerer en rekke ulike interesser, noe som kan gi en komplisert målstruktur for bedriftene;

– Statlig eierskap begrenser selskapets fleksibilitet til å delta i restruktureringsprosesser;
– Det offentlige (staten) spiller en rekke ulike roller i økonomien, bl.a. rollene som regulator, lovgiver og skatteinnkrever;
– Det er knyttet problemer til å etablere et fast og troverdig skille mellom bedriftsøkonomiske hensyn og andre hensyn i offentlig forretningsdrift;
– Det er knyttet spesielle problemer og begrensninger til den eierrollen det offentlige (og særlig staten) kan fylle;
– Offentlig eide foretak møter særlige problemer med hensyn til overvåkning og eiermessig kontroll.

På samme måte som det finnes ulike begrunnelser og omstendigheter omkring etableringen av offentlige foretak, vil foretakene i ulik grad være berørt av disse problemstillingene. Hva som er en god eierstruktur for en kommersiell bedrift vil avhenge av en rekke forhold, der hensynet til bedriftens prestasjoner og konkurranseevne vil være det viktigste. Samtidig mener styret det er verdt å peke på at det offentlige kan ha en rekke *kvaliteter* som eier. Både når det gjelder ivaretakelse av *nasjonalt* eierskap, evne til å reise *kapital* og evne til å foreta *langsiktige* investeringer, har det offentlige (og særlig staten) klare fortrinn framfor private investorer.

Det er de senere årene foretatt en rekke privatiseringer av olje- og gasselskaper, jfr. tabell 1.1. I Europa er det ingen gjenværende heleide statlige selskaper av noen størrelse utenfor den tidligere østblokken.

Tabell 11.1: Privatiseringer i olje- og gassektoren

Selskap	Land	Privatiseringsår	Selskapsverdi Mill. USD [1]	Andel på børs	Statlig eierandel
Fortum	Finland	98	4,356	12,1%	75,5%
Hellenic Petroleum	Hellas	98	1,443	23,0%	77,0%
Surgutneftegaz [2]	Russland	98	2,507	2,6%	0,0%
Petrobras	Brasil	97	12,087	4,0%	52,9%
Lukoil [2]	Russland	96	4,060	3,2%	30,0%
Gazprom [2]	Russland	96	42,927	1,0%	40,0%
ENI	Italia	95	26,390	15,0%	37,0%
MOL	Ungarn	95	797	23,9%	25,0%
YPF	Argentina	93	6,707	45,3%	0,0%
PTT Eamp;P	Thailand	93	336	15,4%	61,0%
Total	Frankrike	92	8,048	12,4%	5,4%
Elf Aquitane	Frankrike	92	16,360	2,3%	0,0%
Repsol	Spania	89	4,305	24,3%	0,0%

[1]Implisitt (basert på initiell andel på børs)
[2]I tillegg er det gjennomført ytterligere privatiseringer i Russland

Kilde: Kilde: Morgan Stanley Dean Witter.

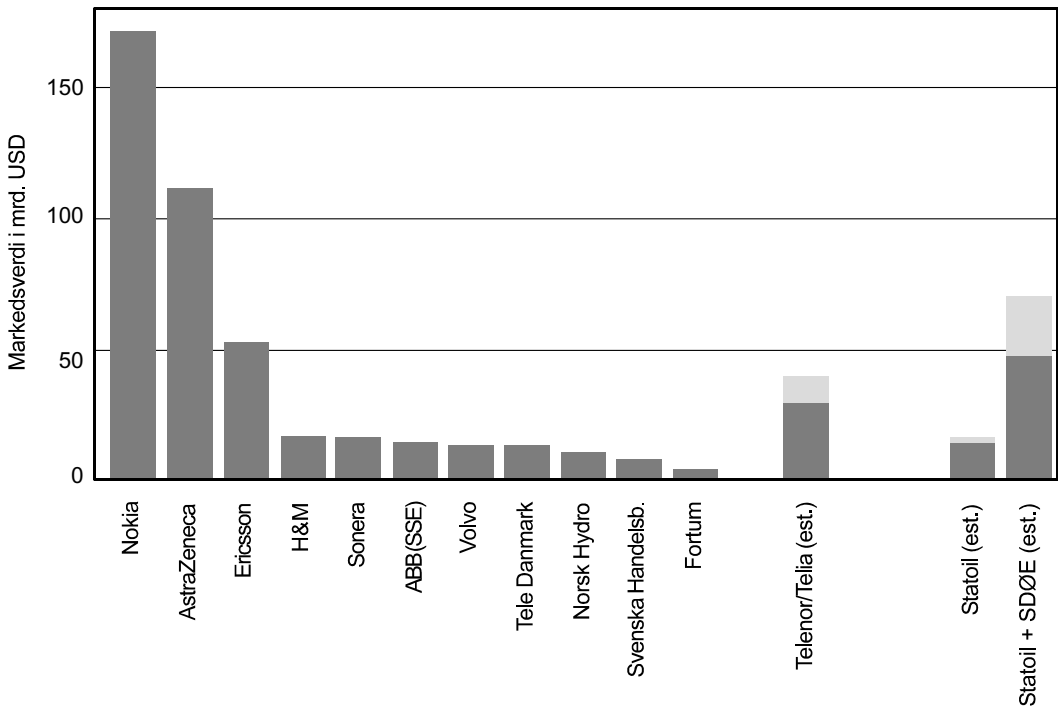
Det finnes en hel rekke former for privat eierskap, som hver har sine fordeler og ulemper avhengig av de aktuelle omstendighetene. *Utfordringen lig-*

ger derfor i å finne løsninger som er vel tilpasset behovene i hvert enkelt foretak, samtidig som det er mulig å ivareta overordnede politiske mål innenfor de sektorene der foretakene har sin virksomhet.

6.3 Utfordringer og problemstillinger knyttet til eierstrukturen i Statoil

Styret mener at statens eierskap i Statoil så langt har vært vellykket. Alle vesentlige *mål* for eierskapet siden 1972 må mer eller mindre kunne sies å være nådd:

- Selskapet har utviklet seg til å bli en kompetent og konkurransedyktig aktør på norsk sokkel. Vurdert som operatør og teknologibedrift har Statoil en ledende posisjon på flere områder;
- Selskapet har gjennom årene tilført norsk næringsliv og eieren betydelig industriell kompetanse, som et viktig grunnlag for utformingen av statens petroleumspolitikk;
- Selskapet har ivaretatt SDØEs interesser på en måte som både har sikret staten en betydelig kontantstrøm fra olje- og gassvirksomheten, og som samtidig har bidratt til å balansere statens rolle som ressursmyndighet, regulator og direkte aktør;
- Selskapet har hatt en betydelig vekst og verdistigning, også målt gjennom rene kommersielle verdivurderinger;
- Selskapet har evnet å posisjonere seg nedstrøms, innenfor markedsføring, raffinering, salg og petrokjemi, og har etablert en rekke posisjoner som energiselskap og internasjonalt oppstrømsselskap;
- Målt i (estimert) markedsverdi er Statoil et av landets største foretak, og et viktig «lokomotiv» for den industrielle utviklingen i Norge. I nordisk sammenheng er likevel ikke Statoil blant de største foretakene, jfr. figur. 1.11.



Figur 11.11 Markedsverdi utvalgte nordiske selskaper

Kilde: DnB Markets.

Mye av den suksessen staten har hatt som eier av Statoil må tilskrives at formålet med virksomheten hele tiden har vært forretningsmessig, med et klart fokus på verdiskaping. Det har i alle år vært et selvstendig aksjeselskap, uavhengig av forvaltningen. Organisasjonen har evnet å møte nye utfordringer og ta godt vare på tilgjengelige ressurser. Samtidig har staten utøvet sitt eierskap med troverdighet i de ulike fasene som selskapet har gjennomlevd:

– Den *første* fasen som selskap under oppbygging og «opplæring.»
– Den *andre* fasen som et privilegert selskap med gradvis større operatør- og utbyggingsoppgaver.
– Og den *tredje* fasen med fravær av privilegier, økt konkurranse, internasjonalisering og systematisk måling av kommersielle resultater.

Det er m.a.o. verdt å merke seg at statens eierrolle har skiftet i den tiden Statoil har eksistert. Svært mange av de beslutningene som er foretatt gjennom årene ville *i dag* vært utenkelige, både fordi de ville bryte med målet om likebehandling av selskapene på norsk sokkel og fordi de ville være i strid med internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg underveis, - i første rekke EØS-avtalen.

Statoils langsiktige virksomhetsgrunnlag strekker seg forbi ressursgrunnlaget på norsk sokkel. Den bygger på å utnytte den kompetansen som er bygget opp i Norge til skape verdier gjennom nye ressurser og økt produksjon internasjonalt. Denne strategien har bred oppslutning hos eieren og i det norske politiske miljø, samtidig som den er gitt positiv omtale i de kommersielle verdivurderingene som er gjennomført de siste årene.

Utviklingen har gjort Statoil til et større og mer krevende selskap å eie. De markedene der Statoil i dag er aktiv utvikler seg raskt, både konkurransemessig, teknologisk og reguleringsmessig. Nye produkter og nye omsetningsformer vokser fram hele tiden, det skjer omfattende bransjeglidninger mellom ulike energibærere, og ved nye former for sammensetting av tjenester.

Samtidig representerer den internasjonale satsingen *i seg selv* en rekke utfordringer. Statoil må etablere et troverdig og godt forhold til partnere, myndigheter og leverandører over hele verden. Spørsmål knyttet til sosial ansvarlighet, menneskerettigheter og politisk risiko får økende aktualitet. For staten som *eier* kan dette innebære at det oppstår særegne (ikke-kommersielle) problemstillinger på det utenrikspolitiske området som ikke i samme grad ville gjelde for en privateid norsk bedrift.

Organisasjonen må utvikle en internasjonal kultur, som kombinerer selskapsidentitet med respekt for, og kunnskap om, lokale forhold. For å hente ut synergier er det viktig at selskapets egne menneskelige ressurser er mest mulig mobile.

I sum står Statoil overfor *enorme konkurransemessige utfordringer*, både i Norge og i utlandet. Mange av de aktørene som Statoil skal konkurrere med slår seg sammen til globale foretak, med betydelige kapital- og produksjonsreserver. Verdien av teknologiske fortrinn blir stadig raskere «spist opp» av konkurrentene, samtidig som konkurrentenes evne til å restrukturere og gjennomføre nye strategiske grep er bedre utviklet enn hos Statoil, noe som bl.a.

er en følge av dagens eierstruktur. Konkurrentene har også gjennomgående sterkere posisjoner i viktige internasjonale oppstrømsområder enn Statoil.

Spørsmålet er da etter styrets mening hvilken rolle dagens eierstruktur spiller i denne situasjonen, og om det kan tenkes andre eierløsninger for konsernet som er bedre tilpasset de framtidige utfordringene.

Utgangspunktet for en slik drøfting må være de tre nøkkelområdene der eierskapet kan tilføre bedriften konkurransefortrinn:

1. Kapital og finansiering;
2. Mål, insentiver og systemer for overvåking av bedriftens prestasjoner;
3. Kompetanse, kommersielle nettverk og strategiske ressurser

Med hensyn til det første punktet innebærer dagens situasjon både fordeler og ulemper. Fordelen ligger først og fremst i at eierskapet gir Statoil høy kredittverdighet i de internasjonale kapitalmarkedene. En annen fordel kan være at eieren neppe vil stanse gode prosjekter av finansielle årsaker (selv om det kan tenkes andre grunner til at eieren sier nei til å tilføre kapital til nye prosjekter).

Ulempene knytter seg særlig til de forholdene som er omtalt tidligere: Tilførsel av egenkapital er en *politisk* beslutning, like mye som den er bedriftsøkonomisk. Dette ligger i eierskapets natur, og det legger i praksis nokså sterke bånd på hvordan styret og den daglige ledelsen kan utvikle nye prosjekter som krever økt egenkapital. Det viktigste bidraget til bedriftenes egenkapital generelt er for øvrig tilbakeholdt overskudd.

Eierstrukturen legger også klare begrensninger på hvilke strategiske grep som eventuelt kan foretas når det gjelder *restrukturering og fusjoner*. I petroleumsindustrien generelt ser vi at mange av Statoils viktigste konkurrenter aktivt utnytter sin eierstruktur (som omsettelige aksjeselskaper) til å foreta omfattende strukturelle endringer med sikte på kostnadseffektivitet og styrket markedsposisjon.

Til det andre punktet kan det knyttes mange merknader. Strengt forkortet kan man si at Statoils mål- og insentivstruktur er mer komplisert og uhensiktsmessig enn hva som ville være tilfellet for en privat eiet bedrift.

Det er flere årsaker til dette, bl.a. de mange ulike roller og oppgaver som Statoil er tildelt: Ivaretaker av SDØE i lisensene, fast lederskap i Gassforhandlingsutvalget (GFU) og Forsyningsutvalget (FU), og selger av SDØEs petroleum. Det kreves mye av dagens ledelse for å sikre at selskapet opptrer korrekt og blir forstått riktig i alle de ulike rollene som skal fylles samtidig som selskapet skal konkurrere på lik linje med andre aktører i markedet.

I forhold til Statoils internasjonale strategi innebærer dagens eierstruktur både fordeler og ulemper. Fordelen ligger i at eierskapet kan inngi tillit hos myndigheter og partnere i andre land. Ulempen ligger i at både utenlandske myndigheter og selskaper har problemer med å akseptere at Statoil er et fullt ut kommersielt selskap, og ikke en aktør som opptrer på vegne av eieren. Fordelen kan dermed lett utvikles til å bli en ulempe.

Mange roller, og til dels motstridende målsettinger, påvirker naturlig nok også bedriftens *interne kultur* og forretningsmessige orientering.

Også på kompetansesiden foreligger det spesielle utfordringer. Eierskapet i Statoil utøves av statsråden i fagdepartementet for energipolitikken. Det sier seg selv at det ville være utenkelig, og helt i strid med alle konkurranse-

regler, om eieren skulle utnyttet alle de kunnskapene forvaltningen sitter inne med i forhold til beslutningsprosesser, saksgang, politiske vurderinger og annet, til å gi Statoil særlige fordeler i forhold til andre konkurrenter.

Dette er et generelt problem som følger av at eier og regulator er samme forvaltningsinstans. Eieren vil ha klar interesse av å opptre på en måte som ikke skaper mistanke om forskjellsbehandling, kanskje t.o.m. i den grad at eierens eget selskap påføres *ulemper*.

Ut fra dette er det mulig å konkludere med at dagens eierstruktur innebærer flere begrensninger og enkelte klare ulemper for selskapet. Begge de to uavhengige verdivurderingene av Statoil som ble gjennomført i 1998 pekte på det statlige eierskapet som et negativt element, og som en ulempe for selskapet.

En kan dermed spørre hvordan en eierpolitikk som fram til i dag har vært vellykket nå gradvis framstår som en kommersiell utfordring. Forklaringen ligger nok på flere plan:

– For det første er selve innretningen av statens eierskap i Statoil fundamentalt forandret siden etableringen av selskapet i 1972. Den gang var det viktig, nettopp gjennom klare politiske beslutninger, å gi selskapet fordeler slik at det kunne vokse og bygge egen kompetanse. I dag ville slike virkemidler være i strid med norsk rett. Dagens Statoil har som primæroppgave å skape økonomiske resultater for eieren i fri konkurranse med andre aktører i markedet. Eierrollen er følgelig preget av dette: Hva staten som eier prinsipielt kan tilføre selskapet, nemlig politisk bestemte privilegier, er ikke lenger tilgjengelige. Motsatt er ressurser som en «normal» eier kunne tilføre, som industriell kompetanse, klare målformuleringer og sterke styrings - og overvåkingsmekanismer, enten utilgjengelige eller svakt utviklet.
– For det andre har Statoil som selskap utviklet seg langt utover rollen som den sentrale norskeide aktøren på norsk kontinentalsokkel. I virkeligheten har selskapet for lengst etablert en strategi der virksomheten på norsk sokkel gradvis vil få mindre betydning, og der veksten først og fremst skal skje internasjonalt. Statoil har med denne strategien, som har hatt solid tilslutning fra eieren, bevisst påtatt seg andre og flere forretningsmessige utfordringer enn de som opprinnelig ga begrunnelsen for opprettelsen av selskapet. Etterhvert som Statoils internasjonale strategi føres videre, vil begrunnelsen for at selskapet skal være heileid av den norske stat bli gradvis svekket. Det er etter styrets oppfatning vanskelig å finne grunner for at den norske stat bør eie et selskap som produserer petroleum i Venezuela, Angola eller Storbritannia. På den andre siden er det naturlig for norske myndigheter å ha som industriell ambisjon at det bør finnes norskeide aktører i de internasjonale energimarkedene.
– Selskaper som skal hevde seg i dagens konkurranse må ha en klar og entydig fokus på kostnadseffektivitet og lønnsomhet. Dagens eierstruktur legger ikke tilsvarende press på Statoils organisasjon som tilfellet er hos de viktigste konkurrentene. I tillegg må Statoil ivareta roller som noen ganger krever at selskapets egen lønnsomhet nedprioriteres. Over tid mener styret det er grunn til å frykte at målkonflikter, mangelfull disiplinering fra markedene og lite utviklet resultatovervåking vil påvirke selskapets prestasjoner i negativ retning, noe som verken vil tjene eieren eller bedriften.

6.4 Mulige eiermessige løsninger for Statoil

Statoil representerer betydelige verdier. Årets verdivurderinger av selskapet anslår markedsverdien til om lag 110-125 mrd. kroner. Ettersom eieren er den norske stat, er det naturlig at spørsmålet om eierstrukturen i Statoil settes inn i en generell petroleumspolitisk sammenheng. Noen overordnede mål for eierstrukturen som etter styrets mening vil være naturlige er disse:

- Statoil er bygget opp som et kompetent og konkurransedyktig norsk energiselskap. Det bør være et mål å sikre et *fortsatt sterkt nasjonalt eierskap* i selskapet;
- Eierløsningen for Statoil må støtte opp under målet om å maksimere statens inntekter fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel;
- Eierløsningen må bidra til å gi Statoil en sterk og entydig insentivstruktur, med vekt på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og langsiktig verdiskaping;
- Det bør være et mål for eierstrukturen at Statoil får tilnærmet samme finansielle og markedsmessige handlefrihet som konkurrentene, både i Norge og i utlandet.

Ut fra dette er det mulig å forstille seg en rekke eierløsninger.

- En mulighet ville være å fortsette som i dag. Denne løsningen kan imidlertid vise seg å være den mest dramatiske med tanke på selskapets videre utvikling og verdiskapingspotensiale, jfr. diskusjonen over;
- Ytterligere presiseringer av eierrollen kan oppnås ved å videreutvikle dagens beslutningsmodell for SDØE-ivaretakelsen, slik at interessekonfliktene mellom Statoil og SDØE klargjøres og begrenses, og slik at Statoil kompenseres for de merkostnadene ivaretakerrollen påfører selskapet samtidig som man skaper større forutsigbarhet rundt utbytte og egenkapitalpolitikken;
- Det er også mulig å etablere et heleid statlig holdingselskap for Statoil, og deretter finne passende eierkonstellasjoner for hvert enkelt forretningsområde;
- Det har vært antydet at Statoils oppstrømsvirksomhet på norsk sokkel kunne skilles ut som en heleid statlig virksomhet, og at nye medeiere kan hentes inn på øvrige forretningsområder;
- Ut fra vurderinger i dette notatet vil et alternativ være en «Hydro-modell» for Statoil, som et børsnotert selskap der staten sitter med en betydelig og kontrollerende eierpost;
- Og endelig kunne man tenke seg at Statoil fusjonerte med et annet selskap, og på den måten skaffet seg en strategisk medeier.

Til alle disse løsningene knytter det seg fordeler og ulemper, sett fra et eiersynspunkt. Derfor er det en viktig oppgave å finne det rette balansepunktet mellom ulike hensyn som må ivaretas.

Som eier har staten noen åpenbare fordeler: Ingen kan som staten sikre *nasjonalt* eierskap. Staten har finansiell styrke til å være en *langsiktig* eier. Og det finnes flere eksempler på at statens eierskap gir Statoil *troverdighet* i forhold til kredittinstitusjoner og andre lands myndigheter.

Vi har også omtalt flere av *ulempene* ved statens eierskap, slik det arter seg i dag. Svært mange av disse kommer av at staten er *eneeier* i Statoil. Ved å føre inn nye, private eiere vil de problemene som er knyttet til insentiver, målstruktur, overvåking av prestasjoner, «utvanning» av eierrollen og kommersiell troverdighet kunne bli vesentlig redusert.

For å bringe private medeiere inn i selskapet, finnes det flere tilgjengelige strategier:

1. Børsintroduksjon;
2. Identifisere investor(er) som ut fra et strategisk motiv ønsker å eie en andel i Statoil;
3. Sammenslåing med et annet selskap med private eiere.

Til disse løsningene knytter det seg ulike utfordringer.

– En børsintroduksjon innebærer at Statoil underlegges umiddelbar evaluering fra kapitalmarkedene, noe som både vil gi en reell markedspris for selskapet og sterkere styringssignaler til ledelse og organisasjon.
– En strategisk investor kan bringe med seg komplementerende ekspertise, nettverk og markedsrelasjoner. På den andre siden vil en slik løsning isolert sett ikke føre til at selskapet verdivurderes og evalueres på linje med sammenlignbare selskaper, med mindre det blir børsnotert samtidig, eller på et senere definert tidspunkt.
– En sammenslåing med et annet selskap ville også kunne tilføre Statoil økt kompetanse og sterke markedsposisjoner. Ulempen med en slik løsning ville først og fremst være at den over tid kan representere en trussel mot Statoils nasjonale tilhørighet. En betydelig statlig eierandel vil imidlertid hindre en slik utvikling.

Disse tre løsningene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende over tid. Dersom Statoil først blir organisert som et børsnotert selskap, vil selskapet på et senere tidspunkt både kunne fusjonere med andre selskaper, samtidig som det også ville være mulig for en strategisk investor å opparbeide seg et betydelig eierskap i selskapet. I dagens situasjon framstår imidlertid børsnotering som den mest praktiske og naturlige løsningen. Med en ny eierstruktur på plass vil det være en løpende strategisk vurdering for eiere og ledelse å avklare behovet for å etablere nye allianser og partnerskap.

Dette taler da for etablering av en «Hydro-modell» for Statoil. Gjennom en slik modell vil det være mulig å kombinere mange av de positive egenskapene ved et sterk offentlig eierskap med de fordelene som ligger i at bedriften har en entydig bedriftsøkonomisk målsetting og er underlagt kontinuerlig disiplinering og resultatmåling fra kapitalmarkedene. I så fall har en lykkes med å etablere en «vinn-vinn» løsning, både for selskap og eier. Det kan føres ulike argumenter for hvor *stor* den statlige/private eierandelen i selskapet bør være, og hvordan en prosess med å føre private eiere inn i Statoil best kan administreres, jfr. drøftingen i kapittel 7 og 8 under.

Samtidig er det viktig å understreke at løsninger i retning av å etablere et eiermessig *skille* mellom virksomheten på norsk sokkel fra den øvrige virksomheten vil innebære å etablere en helt ny *forretningsstrategi* for Statoil. Grunnlaget for at Statoil har evnet å etablere sterke internasjonale posisjoner er den styrken, både finansielt og strategisk, som selskapet har på norsk sokkel. En videreutvikling av disse posisjonene er helt avhengig av denne delen av selskapets virksomhet. Et eiermessig skille mellom norsk sokkel og virksomheten for øvrig vil redusere mulighetene til å skape et slagkraftig internasjonalt selskap. Den internasjonaliseringen som selskapet i dag gjennomgår vil måtte begrenses kraftig, og selskapets videre utvikling vil langt på vei bli bestemt av de mulighetene som finnes hjemme i Norge.

En slik utvikling vil ikke være ønskelig, og den vil også være i strid med de målene for selskapet som eieren og et bredt flertall på Stortinget tidligere har sluttet seg til. *Styret kan derfor ikke anbefale slike løsninger.*

7 En framtidsrettet virkemiddelbruk - eierskap og ivaretakelse

7.1 Styrets utgangspunkt - forretningsmessig utvikling av Statoil og SDØE

Styrets hovedoppgave er å ivareta det forretningsmessige engasjementet for de av eierens formueskomponenter som det har direkte ansvar for, nemlig Statoilkonsernet og SDØE. Det betyr at styrets forslag til framtidig virkemiddelbruk først og fremst vil være innrettet mot å maksimere verdien av denne delen av statens petroleumsformue.

For staten som eier er Statoilkonsernet og SDØE *forskjellige* typer formueskomponenter:

– SDØEs verdier ligger i de ressursene som ordningen har direkte eierskap til, og i forventningene omkring hvordan ordningen gir Statoil mulighet til å utnytte disse ressursene til framtidig verdiskaping.
– Statoils verdier ligger på den andre siden i summen av ressursporteføljen, organisasjonens kompetanse, etablerte markedsrelasjoner, etablerte markedsandeler, kvalitet i ledelse og styringssystemer, forretningsstrategi, lønnsomhet og kostnadseffektivitet. Verdien av Statoil måles ved (estimert) markedsverdi for konsernet, dvs. antatt verdi dersom selskapet var omsettelig på børs. I fastsettelsen av denne verdien vil kapitalmarkedet altså legge vekt på en hel rekke forhold i tillegg til forventet verdi av konsernets ressursbase.

Vurdert i en større sammenheng har Statoil også stor *indirekte* betydning for norsk næringsliv og for norsk økonomi. Selskapets aktiviteter og investeringer skaper ringvirkninger som igjen er grunnlag for verdiskaping og sysselsetting i andre bedrifter. Statoil har en sterk posisjon som teknologibedrift og som offshore operatørselskap. Gjennom årene har organisasjonen bygget opp en betydelig kompetansebase og industriell erfaring. Statoils betydning for det norske samfunnet går derfor ut over den markedsverdien eieren ville kunne realisere gjennom et salg av bedriften.

Den reelle verdien av *SDØEs* ressurser kan ikke fastsettes nøyaktig. Forhold som forventninger til framtidig utvikling i priser og kostnader vil åpenbart være av betydning. Men i tillegg er det forskjell på *statens* verdifastsetting av SDØEs ressurser under dagens forvaltningsregime, og den verdien en kommersiell aktør ville legge på de samme ressursene, m.a.o. en forskjell mellom SDØEs *formuesverdi* og *markedsverdi*.

Mens statens formuesverdi beskriver verdiskapingspotensialet ved å produsere ressursene slik de foreligger, vil en markedsaktør legge flere *andre* typer perspektiver til grunn for sin verdifastsettelse: Strategiske hensyn, mulige synergier og effektiviseringsgevinster, bruk av ressursene til å optimalisere porteføljen, omdisponering av ressurser i forhold til andre produksjonsområder, muligheter for etablering av nye markedsposisjoner, nye forretningsmuligheter, partnerskap og allianser, og så videre. Vurdert på denne måten vil ressursene få en *tilleggsverdi* når de settes inn i en selskapsmessig

sammenheng, slik at summen av markedsverdien og framtidige skatte- og avgiftsinntekter vil være *høyere* enn statens formuesverdi.

Differansen mellom SDØEs formuesverdi og markedsverdi kan vurderes som den kostnaden staten som ressurseier må bære fordi ressursene ikke er fullt ut kommersielt ivaretatt, dvs. ikke inngår i en selskapsmessig portefølje som kan videreutvikles markedsmessig. Dette er nærmere omtalt og beskrevet i kapittel 8.

På samme måte vil Statoils markedsverdi kunne økes ved at selskapet gis en eierstruktur, størrelse og profil som bidrar til økt konkurransedyktighet og sterkere handlekraft i markedene. I den bransjemessige restruktureringen som nå pågår er det åpenbart at aktørenes størrelse, diversifisering og strategiske posisjon blir premiert verdimessig. Å videreutvikle Statoil slik at selskapets handlefrihet og markedsposisjoner kan økes vil gjøre det mulig å realisere en betydelig verdistigning for eieren.

Ut fra dette vil styret foreslå hvordan eieren gjennom å *omplassere* sine formueskomponenter kan *øke verdien* av dem, og samtidig legge et solid grunnlag for Statoil som konkurransedyktig aktør i de internasjonale energimarkedene.

– Den overordnede strukturen i styrets forslag er at staten bør benytte hele eller vesentlige deler av den ressursbasen som i dag ligger i SDØE til å skape et sterkere Statoilkonsern med betydelig større markedsverdi og utviklingspotensiale enn i dag. Staten bør deretter omplassere deler av sin petroleumsformue gjennom å etablere en ny eierstruktur for konsernet.
– For den delen av SDØEs portefølje som eventuelt ikke inngår i et framtidig Statoil eller disponeres på annen måte, foreslår styret at det etableres en ny ivaretakermodell.

Disse forslagene vil ha konsekvenser for *sammensettingen* av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten bl.a. ved at deler av kontantstrømmen fra SDØE konverteres til framtidige skatte- og avgiftsinntekter.

Den *formuesmessige* nettoeffekten av at staten øker markedsverdien av sitt eierskap i Statoil og sine investeringer i SDØE, og at denne verdistigningen deretter realiseres gjennom delprivatisering av selskapet er todelt:

– For det første vil verdien av statens eierskap i Statoil og SDØE øke;
– For det andre vil staten ta ut deler av nåverdien av sin samlede formue raskere enn den ellers ville gjøre.

Styrets forslag vil også ha gunstige *indirekte* virkninger for staten som ressurseier og regulator:

– Kombinasjonen av omdisponering av eksisterende SDØE-andeler og at staten avstår fra å ta slike andeler i nye lisenser vil bidra til å styrke insentivstrukturen på norsk sokkel, og øke norsk sokkels konkurransekraft som ressursområde;
– På samme måte vil en ny ivaretakermodell for en eventuell gjenværende SDØE-portefølje bidra til å redusere statens insentivrisiko;
– Styrets forslag innebærer at en større del av ressursene på norsk sokkel blir fullt ut kommersielt ivaretatt, slik at verdiskapingsmulighetene i verdikjeden for de ulike produktene kan utnyttes bedre enn i dag. Dette er ikke minst viktig i forhold til de europeiske gassmarkedene;
– Et sterkere Statoil vil samtidig framstå som en mer attraktiv partner for andre aktører. Mens staten ikke har direkte mulighet til å etablere formålstjenlige kommersielle partnerskap og allianser, vil en sterkere norsk

industriell aktør aktivt kunne diversifisere sin ressursbase gjennom bytte og salg av andeler og operatørskap både på norsk sokkel og internasjonalt. Dette vil både bidra til å sikre Statoil sterkere posisjoner i ressursområder med stort framtidig verdiskapingspotensiale, samtidig som aktørbildet på norsk sokkel blir mer variert og preget av sterkere konkurranse;
- Et sterkere Statoil vil kunne bidra til økt internasjonalisering av norsk leverandørindustri og norske kompetansemiljøer. Samtidig vil den internasjonale deltakelsen bidra positivt til utviklingen på norsk sokkel ved at Statoil utsettes for økt konkurranse og høster erfaringer som kan ha betydning for utvikling av ny teknologi, nye utbyggingsløsninger og nye driftsmodeller;
- Petroleumsvirksomheten utgjør en betydelig andel av norsk økonomi. Dette vil også være situasjonen i mange år framover. Det vil ha stor betydning for den industrielle dynamikken, og for de potensielle ringvirkningene for norsk næringsliv, at det finnes sterke og konkurransedyktige norske aktører i næringen.

7.2 Statoils verdiskapingspotensiale og konkurransebilde

Utgangspunktet er at Statoil har et betydelig framtidig verdiskapingspotensiale og at selskapet representerer en *unik mulighet* til å etablere en slagkraftig norsk aktør i den internasjonale olje- og gassindustrien. I den forbindelse vil styret understreke at eierens faktiske handlefrihet når det gjelder å etablere et solid grunnlag for selskapets videre utvikling vil være betydelig større *før* (eller i forbindelse med) etablering av en ny eierstruktur enn det vil være *etter* at selskapet har fått private medeiere. I dagens situasjon er staten eneste eier av både Statoil og SDØE, og eieren har derfor større handlefrihet mht. å innrette sine kommersielle interesser. Dette er en viktig grunn til at styret har vurdert Statoils framtidige konkurransekraft og den videre forvaltningen av SDØEs ressurser i sammenheng med hverandre.

Å styrke Statoil gjennom SDØE-andeler er en logisk konsolidering av statens posisjoner på norsk sokkel. SDØE har eiendeler, men ingen organisasjon. Statoil har på sin side framtidsrettede posisjoner, kompetanse og en organisasjon som kan skape merverdi.

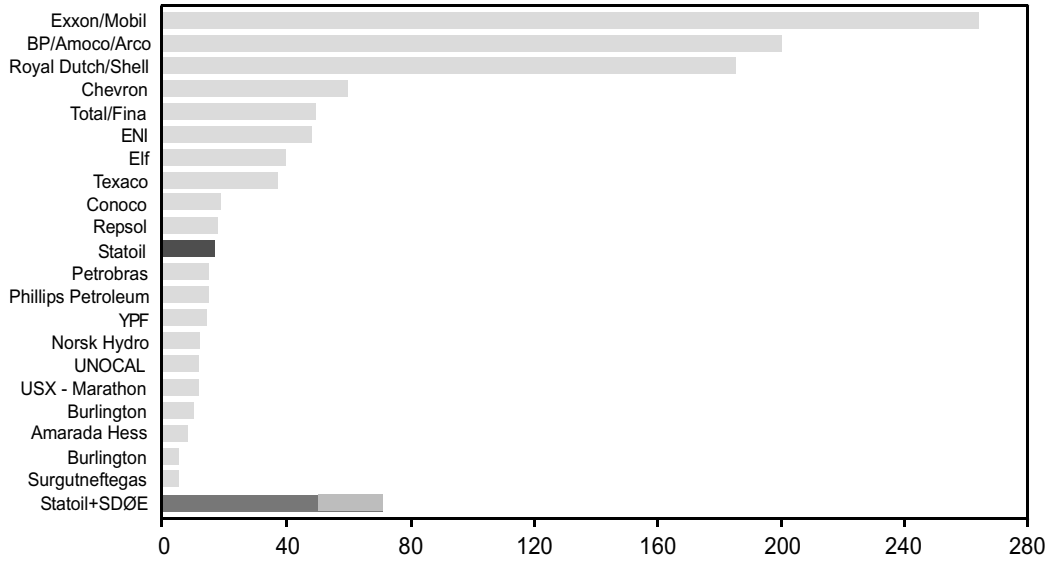
For å realisere Statoils verdiskapingspotensiale er det imidlertid også nødvendig med en rekke tiltak *utover* etablering av en ny eierstruktur og en ny eierform for selskapet:
- Mens Statoil hadde en positiv resultatutvikling under første halvdel av 1990-tallet, har det ikke evnet å levere tilfredsstillende resultater de siste årene. Gjennom 1996, 1997 og 1998 har Statoil beveget seg vekk fra selskapets eget resultatmål, som er å levere en avkastning til eier på linje med de 25 prosent beste selskapene i petroleumsindustrien. Særlig var resultatet for 1998 svakt. Uansett valg av organisasjonsform og selskapsmessig profil for konsernet, er det styrets oppfatning at de kortsiktige lønnsomhetsresultatene må forbedres. Selskapet har initiert effektiviseringstiltak for å redusere selskapets driftskostnader med 1 milliard kroner innen utgangen av år 2000. Som en konsekvens av dette vil antall årsverk bli redusert med omlag 1500. Det er avgjørende for selskapets framtidige verdiutvikling å lykkes med disse effektiviseringstiltakene.
- Statoil har også et forbedringspotensiale som driftsoperatør. Mens resultatene mht. driftsstabilitet, sikkerhet og miljø viser en positiv utvikling, er det fortsatt et stykke igjen før selskapet kan si seg tilfreds med effektivite-

ten, og med utviklingen i driftskostnadene, på norsk sokkel.
– Som de fleste andre aktører har Statoil opplevd overskridelser i sine prosjekter de siste årene. Å heve kvaliteten i prosjektutviklingen og -gjennomføringen, øke leteeffektiviteten og effektivisere stabs- og støttefunksjonene er nødvendig for å kunne ta ut det verdiskapingspotensialet som organisasjonen disponerer.

På den andre siden har Statoil gjennom 1990-tallet maktet å etablere viktige internasjonale posisjoner, både oppstrøms og nedstrøms. De internasjonale reservene har økt sterkt, hvilket er avgjørende for konsernets framtidige verdiskapingsmuligheter. Statoil har solide posisjoner i de markedene der selskapet deltar i detaljmarkedsføring. Statoil har også hatt en ledende rolle i flere teknologiske sprang, med betydelige konsekvenser for utviklingsmulighetene bl.a. på norsk sokkel. Selskapets stilling som en teknologisk avansert aktør er styrket. Organisasjonen gjennomfører nå forbedringstiltak innen alle forretningsområder. Med fortsatt fokus og større tempo på kostnadsreduksjoner og effektivisering i alle ledd av virksomheten, ligger det til rette for at Statoil på nytt skal kunne levere årlige resultatforbedringer.

De siste årene har aktørbildet i olje- og gassindustrien endret seg kraftig, som ledd i bransjens respons på svakere etterspørsel, sterk produksjonsvekst og gjennomgående lavere avkastning enn i industrien for øvrig. Vi har fått et klarere skille mellom de aller største internasjonale integrerte selskapene (super majors) og de øvrige (majors og spesialiserte oppstrømsselskaper). Ser vi 1990-tallet under ett har det også skjedd andre ting som har endret strukturen i industrien:

Det er gjennomført flere privatiseringer i oljeselskaper som tidligere var heleid av staten, og nedsalg av statlige eierandeler i en rekke energiselskaper. Flere av disse selskapene har hatt solid verdistigning i denne perioden;
– Flere selskaper har søkt å internasjonalisere sin virksomhet ved deltakelse i andre lands ressursområder;
– Betydningen av kapitalmarkedenes verdsetting av selskapene har økt. Selskapenes prestasjoner og markedsmessige posisjoner underlegges stadig sterkere evaluering fra investorenes side;
– Nye aktører etablerer seg innen de fleste forretningsområder, samtidig som det skjer betydelige bransjeglidninger, ikke minst i grenselandet mellom markedene for gass og elektrisitet.
– I norsk sammenheng er Statoil et stort selskap. Sammenlignet med sine internasjonale konkurrenter er imidlertid selskapet lite, jfr. figur 1.12.



Figur 11.12 Markedsverdi av olje- og gasselskaper
Kilde: DnB Markets.

Statoils konkurransebilde er med andre ord mer sammensatt enn noen gang. På den ene siden er det nå etablert flere globale aktører med en markedsverdi som er 10-15 ganger større enn Statoils. Det er trolig at denne restruktureringen vil fortsette, ikke minst fordi kapitalmarkedene verdsetter egenskaper som størrelse, diversifisering og finansiell robusthet. På den andre siden ser vi at nye og spesialiserte aktører vinner innpass f.eks. i oppstrømsmarkedene, mens tradisjonelle kraftselskaper (ofte med en sterk kapitalbase) beveger seg mer og mer i retning av gassbasert virksomhet. Dette gjelder ikke minst i Europa.

Det er naturlig å spørre hvilken rolle Statoil kan spille i dette konkurransebildet, og hva som er en optimal *selskapsprofil* for å sikre en solid verdiutvikling i selskapet. Det er flere forhold som da vil ha betydning. Disse forholdene er først og fremst knyttet til selskapets løpende prestasjoner og lønnsomhet, men også andre forhold vil være viktige:

- Selskapets størrelse vil både ha betydning for markedenes vurdering av finansiell robusthet og konkurransekraft;
- Selskapets profil og posisjon vil være av betydning, herunder
  - Posisjonen som ledende selskap på norsk sokkel
  - Selskapets tyngde og integrasjonsmuligheter i de europeiske gassmarkedene
  - Selskapets vekstpotensiale gjennom den internasjonale oppstrømsvirksomheten
  - Selskapets stilling som energiselskap i utvalgte regioner
  - Selskapets posisjon og strategi i verdikjeden for olje og raffinerte produkter
- Selskapets mulighet til å delta i bransjens restrukturering gjennom sin kapitalisering og kontantstrøm;
- Selskapets ledelse, organisasjon og eierstruktur.

I de framtidige energimarkedene vil ikke størrelse på linje med de største *i seg selv* være noen garanti for solide resultater. For *alle* aktører vil det være avgjørende at tilgjengelige ressurser gis en god utnyttelse, at de forretningsstrategiene virksomheten bygger på er troverdige og godt tilpasset de markedene som skal betjenes, og at resultatvekst og lønnsomhet er på linje med konkurrentene. Likevel vil *størrelse og finansiell styrke* til å møte usikre pris- og markedsforhold være av stor betydning.

En hovedbegrunnelse for etableringen av SDØE var at staten vurderte det som lite hensiktsmessig å la Statoil *alene* håndtere den betydelige kontantstrømmen som ellers ville tilfalt selskapet utover 1980- og 90-tallet. Vurderingen var at et selskap med en slik størrelse ville representere et ekstra styringsproblem for norsk økonomi. I dag fortoner denne problemstillingen seg annerledes: På den ene siden har SDØE-ordningen faktisk bidratt til å avdempe Statoils vekst. Slik sett har den fungert etter hensikten. På den andre siden har ikke oljeprisen utviklet seg slik som forventet, og Statoils viktigste konkurrenter har økt sin størrelse og internasjonale slagkraft. Samtidig har ressursgrunnlaget på norsk sokkel modnet, slik at vekstutsiktene her framstår på en annen måte.

Etterhvert som integrasjonen i internasjonal økonomi har tiltatt, er det ikke et selskaps størrelse i forhold til *norsk økonomi* som er avgjørende, men dets størrelse, robusthet og konkurransekraft relativt til *konkurrentene*. Alle tunge aktører i den internasjonale oljeindustrien har ett eller flere kjerneområder som er tyngdepunktet i deres reservebase og hvor de har en ledende posisjon. For Statoil vil norsk sokkel være et slikt kjerneområde. Oppgaven for selskapet vil være å utvikle nye kjerneområder internasjonalt.

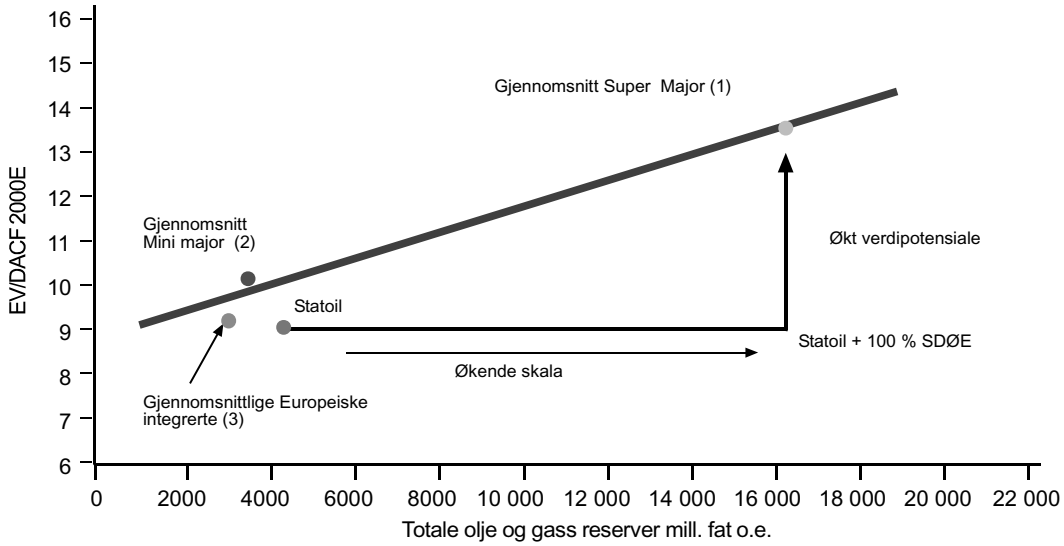
7.3 Et større og mer konkurransedyktig Statoil

Det er styrets oppfatning at det foreligger gode muligheter til å utvikle et *konkurransedyktig og fremtidsrettet olje- og energiselskap* med basis i de ressursene som Statoil og SDØE til sammen representerer. Selskapet vil kunne plassere seg på samme nivå som en rekke andre solide internasjonale selskaper, med kraft til å etablere sterkere posisjoner i markeder som gir grunnlag for vekst og lønnsomhet.

For å realisere det verdiskapingspotensialet som ligger i et slikt framtidig Statoil, mener styret det er naturlig å bygge på følgende forretningsmessige ambisjon:

- Statoil skal være et selvstendig og integrert olje- og energiselskap med hovedbase i Norge.
- Statoil skal med utgangspunkt i en ledende posisjon på norsk sokkel utvikle 3-5 internasjonale kjerneområder oppstrøms; styrke sin posisjon som et integrert gasselskap i Europa; i enkelte regioner utvikle en stilling som et komplett energiselskap.
- Statoil skal gi verdiskapning for eierne på nivå med de 25% beste av våre konkurrenter.

Et større Statoil vil få en høyere markedsverdi fordi størrelse verdsettes i kapitalmarkedene. Fig. 1.13 illustrerer denne sammenhengen. Store selskaper verdsettes ut fra høyere multiplikator på sin inntjening enn mindre selskaper.



(1) Inkl. Royal Dutch Shell, Exxon, BP Amoco
(2) Inkl. Mobil, Chevron, Texaco, Arco, USX-Marathon, Phillips, Amarada Hess, Conoco, Occaidental, Unocal
(3) Inkl. ENI, ELF Aquaitaine, Total, Fina, Repsol, Norsk Hydro

Figur 11.13 Økende størrelse gir økt verdipotensial
Kilde: J S Herold, Morgan Stanley Dean Witter.

Det er likevel viktig å understreke at verdiskapingspotensialet i selskapet bare kan realiseres dersom det konsekvent forfølger en strategi for å nå sine strategiske og forretningsmessige hovedmål. Dette er illustrert ved at det er store variasjoner i verdimultiplikatorene mellom de selskapene som utgjør de gruppene av selskaper som er illustrert i figuren. Dette reflekter forskjeller i selskapenes inntjening, porteføljesammensetning og tillit hos markedsaktørene. Slik styret ser det, vil særlig følgende områder da peke seg ut som sentrale for Statoil for å realisere høyest mulig markedsverdi:

For oppstrømsvirksomheten:

– Det er nødvendig å styrke Statoils posisjon som *et ledende selskap på norsk sokkel*. Dette innebærer bl.a. at selskapet må realisere sine mål for norske kjerneområder og forbedre sine prestasjoner bl.a. innenfor leting, prosjektgjennomføring og drift;
– Statoil har etablert 3-4 internasjonale posisjoner med store verdiskapingsmuligheter. Disse posisjonene må utvikles til reelle kjerneområder for selskapet, hvilket innebærer store finansielle utfordringer, operatørmessige utfordringer og prosjektmessige utfordringer;
– En lønnsom vekst innen oppstrømsvirksomheten innebærer at nye prosjekter må være robuste mot oljepriser ned mot 10 dollar per fat.

For gassvirksomheten:

– Økt egenproduksjon av gass på norsk sokkel må utnyttes til å sikre selskapet en sterk posisjon i det europeiske gassmarkedet, slik at det blir robust mot endringer i markedsstrukturen og i fordelingen av marginer i verdikjeden for gass;
– Eierandeler og markedsposisjoner må utnyttes til å skape nye forretningsmuligheter og effektiv kapasitetsutnyttelse;
– Selskapet må etablere en sterk nedstrømsposisjon slik at det framstår som

integrert i hele gasskjeden, og slik at Statoil i realiteten blir ett av Europas mest sentrale gasselskaper.

For oljehandel og tilknyttet nedstrømsvirksomhet:
– Statoils sterke globale posisjon som selger av råolje og produkter må videreutvikles.

I regionale energimarkeder:
– Det er naturlig for Statoil å ha høye ambisjoner om deltakelse i utviklingen av energimarkedet i Norden og Nord Europa, og i andre utvalgte regioner, samt videreutvikle selskapets detaljmarkedsføring.

Et Statoil som makter å utvikle seg på disse områdene vil både ha styrke, særpreg og distinkte konkurransefortrinn framfor andre selskaper, hvilket er nødvendige forutsetninger for varig konkurransedyktighet i petroleumsvirksomheten, noe som igjen er grunnlaget for ytterligere verdiskaping for eierne.

Det er imidlertid viktig å understreke at dagens Statoil ikke er dimensjonert for å møte alle disse utfordringene. For eksempel vil det neppe være mulig å utvikle selskapets internasjonale posisjoner til kjerneområder med tilstrekkelig kritisk masse og samtidig forfølge de andre strategiske retningene med nødvendig styrke. Statoil har heller ikke en egen gassportefølje som gir grunnlag for å etablere solide posisjoner i det europeiske gassmarkedet. Samlet vil disse forretningsområdene kreve investeringer på et nivå som er høyere enn det Statoil i dag har finansiell styrke til å bære.

Styret vil understreke den betydning størrelse har i de endringer som har skjedd i våre markeder. Statoil, slik det framstår i dag, har for liten størrelse i forhold til det markedet selskapet bør ha ambisjon om å konkurrere i. Resultatene til de såkalte «super-majors» viser at størrelse og diversifikasjon er kritiske suksessfaktorer i oppstrømsmarkedet. Typisk har «super majors» 50% av funnkostnadene sammenlignet med mindre oppstrømsselskaper. Det er nå bred aksept for at den sterkeste verdiskapning finner man hos de selskaper som har
– en kapitalbase av en størrelse som gjør selskapet i stand til å operere flere store prosjekter samtidig;
– en stor grad av diversifikasjon i investeringsporteføljen.

Et ønske om å bygge størrelse i oppstrømsområdet er en av de viktigste faktorene bak den konsolidering vi i dag ser i bransjen.

Med hensyn til reserver og produksjon er Statoil i dag på størrelse med de mindre internasjonale integrerte oljeselskapene, som Conoco og Phillips. Disse selskapene sliter med å utvikle en forretningsstrategi som bygger på andre forhold enn størrelse. Slik selskapet framstår i dag, vil Statoil stå overfor de samme utfordringene - både i konkurransen om mulighetene i markedet, men også med å overbevise investorene om attraktiviteten i selskapet.

Et Statoil med en markedsverdi som er 2 til 3 ganger større enn dagens vil imidlertid ha tilstrekkelig styrke til å realisere den omtalte strategien, og dermed få solid fotfeste i sine viktigste markeder. Det er da snakk om et selskap på størrelse med Texaco, Elf, TotalFina og opp mot ENI, men mindre enn Chevron. Dersom et framtidig Statoil når opp i denne størrelsen, og gjennom bl.a. salg/bytte av SDØE andeler omdisponerer porteføljen og utvikler en

struktur i tråd med strategien, er det grunn til å forvente at kapitalmarkedene vil gi det en verdi tilsvarende sammenlignbare selskaper. *Dette vil innebære at samlet avkastning til eieren blir vesentlig høyere enn ved å videreføre dagens system*.

7.4 Gassutfordringen og mulighetene i det europeiske gassmarkedet

Statoils gassvirksomhet er uløselig knyttet til gassmengdene i SDØE-porteføljen. Kontraktuelt og operasjonelt fungerer Statoil og SDØE som «ett selskap» i markedet, og dette gjør Statoil til en stor eksportør av gass til det europeiske kontinentet.

Det europeiske gassmarkedet er preget av betydelig vekst. Den gjennomsnittlige veksttakten de siste 10 år har vært 3,5 prosent, eller en økning fra et forbruk på omlag 314 mrd. Sm3 i 1988 til et nivå på 446 mrd. Sm3 i 1998. Forventningene fram mot 2010 er et forbruk på godt over 600 mrd. Sm3. De største leverandørene til dette markedet er Gasprom (Russland), Gasunie (Nederland) og Sonatrach (Algerie), i tillegg til Statoil. Ut over dette er spesielt *Exxon* og *Shell* store leverandører gjennom sine sterke posisjoner på britisk sokkel, sitt eierskap i Gasunie (50 prosent) og sitt engasjement i gassproduksjonen i Tyskland.

Historisk har gassmarkedene i Vest Europa vært regulert i verdikjeden fra transmisjon til distribusjon. Statlige og privateide gasselskaper med monopolrettigheter har helt til langt ut på 90-tallet dominert nedstrømsmarkedet for gass. Noen av de mest sentrale selskapene er Ruhrgas, Gaz de France, tidligere British Gas, ENI m.fl. Også her har selskapene Shell og Exxon markerte posisjoner gjennom eierskap i Ruhrgas, Gasunie og egne nedstrømsselskaper.

Det europeiske gassmarkedet er nå i sterk endring. Storbritannia gjennomførte en deregulering og oppsplitting av sitt statlige gassmonopol på midten av 90-tallet. EUs nylig vedtatte gassdirektiv innebærer at også de øvrige gass- og elektrisitetsmarkeder over tid vil åpnes for økt konkurranse. Formålet med dereguleringen er økt konkurranse og lavere priser på naturgass. Spesielt det siste vil kunne påvirke norske interesser.

Som en følge av denne utviklingen endrer aktørene i markedet sine posisjoner. De store gasselgerne, og i særlig grad Gazprom, beveger seg inn i det europeiske nedstrøms gassmarkedet. Det er også økende press fra kjøpere for å bedre betingelsene, herunder etablering av kjøpergrupper på lokalt nivå, samt press fra storforbrukere om felles prising på tvers av geografiske områder. Grossist- og transmisjonsselskaper integrerer seg vertikalt i kjeden (Ruhrgas) og ekspanderer utover sitt tradisjonelle område (Gaz de France, Ruhrgas etc). Også elektrisitetsprodusenter og energiselskaper (PreussenElectra, RWE, Enron) driver en meget aktiv posisjonering i hele gasskjeden. Det er et tydelig trekk at elektrisitetsmarkedet og gassmarkedet konvergerer, samtidig som det utvikles spotmarkeder, nye produkter basert på flere energibærere og nye omsetningsformer.

Styret er av den oppfatning at et Statoil som er styrket med SDØEs gassressurser over tid kan utvikles til å bli et sentralt gasselskap i Europa, med sterke posisjoner både oppstrøms og nedstrøms.

Statoils posisjon er i dag for det alt vesentligste knyttet til produksjon av gass fra norsk sokkel, til eierskap og operatørskap for infrastruktur fra norsk sokkel til landingspunktene i eksportmarkedene, og til selskapets rolle i salgsforhandlinger gjennom GFU. Ved platåproduksjon fra norsk sokkel eksporterer eksempelvis Statoil og SDØE samlet ca. 50 mrd. Sm3 gass, og forventes å ha en markedsandel i Tyskland på om lag 20 prosent.

Statoil startet tidlig med å posisjonere seg nedstrøms i det europeiske gassmarkedet, men har ikke en posisjon på dette området som står i forhold til vår oppstrømsposisjon. Viktigst er selskapets interesser i Storbritannia ved selskapet Alliance gass, og eierposisjonene i Tyskland - Etzel GasLager, andel i rørsystemet NETRA og eierposten i gassalgs- og transmisjonsselskapet Verbundnetz Gas AG (VNG) (5 prosent). Årsaken til at Statoil ikke har sterkere nedstrømsposisjoner er dels at dereguleringen og dermed mulighetene ikke har utviklet seg tilstrekkelig, og dels at selskapets nedstrømssatsing så langt utelukkende har vært basert på Statoilkonsernets finansielle evne og reserveposisjon. Vurdert ut fra dette har satsingen vært vellykket, men den er ikke tilstrekkelig for å sikre Statoil en solid posisjon i et marked med betydelige vekstutsikter. *Tvert i mot foreligger det en åpenbar mulighet for at den sterke stillingen Norge har etablert som gassnasjon, og som særlig hviler på Statoils markedsføring og statens egne gassvolumer, kan bli svekket og oppsplittet gjennom de reguleringsmessige endringene som nå finner sted.*

Det er styrets oppfatning at Statoil må videreutvikle den posisjonen som selskapet har etablert sammen med SDØE, for å skape et *integrert gasselskap* i Europa slik bl.a. Exxon og Shell har lykkes med. De viktigste grunnene til dette er bl.a.:

- Større robusthet for verdiskapning i hele verdikjeden, og behovet for å videreføre slagkraften i markedet;
- Redusere noe av den sårbarhet den ensidige produksjonssatsingen innebærer;
- Kunne utvikle nye forretningsmuligheter og partnerskap med utgangspunkt i en samlet portefølje;
- Være nærmere markedet, og ta aktivt del i den verdiskapningen som bygger på gass produsert i Norge;
- Dra nytte av den merverdi kapitalmarkedet setter på Statoil som et europeisk gasselskap.

En sammenslåing av Statoil og SDØEs gassportefølje representerer en unik opsjon til å dra nytte av denne muligheten. Dagens struktur vil kunne sette sterke hindringer i veien for å etablere nødvendige posisjoner for den gassen staten totalt sett disponerer. Bare et kommersielt eierskap vil kunne gi den slagkraft som er nødvendig - ikke bare i form av størrelse, men også som byttemiddel ved eventuelle transaksjoner.

Statoils posisjon og vekstmuligheter i det europeiske gassmarkedet vil ha betydning for den framtidige verdiutviklingen i selskapet. Markedets prising av selskaper bygger bl.a. på i hvilken grad selskapet sammenlignet med de øvrige aktørene innen samme gruppe skiller seg ut på en attraktiv måte i sitt forretningskonsept. Det er en rekke selskaper som kan vise til sterke kjerneområder for olje og gass, men svært få som har Statoils mulighet til å utvikle seg til et av de mest sentrale gasselskapene i Europa.

Det er styrets oppfatning at eieren bør utvikle denne muligheten, og i den grad man skal prioritere måter å styrke Statoil på, vil styrking gjennom gassverdikjeden være avgjørende.

I den forbindelse er det imidlertid også nødvendig å reflektere over Statoils stilling som gassaktør på norsk sokkel relativt til konkurrentene. Det er styrets oppfatning at dette først og fremst kan være en relevant problemstilling når det gjelder gassinfrastrukturen, hvilket i første rekke må møtes gjennom utforming av rammebetingelsene og reguleringsbestemmelsene på sokkelen. I selve gassmarkedet er de øvrige aktørene både like dominerende og ofte større enn et samlet Statoil/SDØE vil være. Med hensyn til produksjon fra norsk sokkel er mer enn 70 prosent av de «modne» gassreservene allerede forpliktet gjennom langsiktige kontrakter, samtidig som selskapets roller som operatør står uforandret.

Når det gjelder Statoils sterke posisjon med hensyn til infrastruktur er det viktig å peke på følgende momenter:

– Infrastrukturen på norsk sokkel er i utgangspunktet underlagt sterk styring fra myndighetene vedrørende tariffer, innfasing av ny gass og etablering av ny infrastruktur;
– Det er etablert et prinsipp om at både fortjeneste og risiko i hovedsak skal tilbakeføres de feltene der gassen produseres;
– Det er i praksis allerede etablert tredjepartsadgang til transporttjenestene;
– Som operatør er Statoil alt i dag pålagt nøytral behandling av alle skipere;
– Det er i utgangspunktet en betydelig balanse mellom skipere og eiere i transportsystemene på norsk sokkel.

Styret mener at nødvendige reguleringsmessige hensyn i stor grad er ivaretatt, og at det kan foretas ytterligere tilpasninger for å sikre tilstrekkelig transparens og likebehandling, for eksempel når det gjelder kapasitetstildeling og tariffer. Det vil heller ikke være unaturlig om myndighetene vurderer etablering av et eget reguleringsorgan for disse formålene.

7.5 Modeller for framtidig SDØE-ivaretakelse

Gitt at SDØE-andelenes markedsverdi er høyere enn verdien av framtidig kontantstrøm fra de samme andelene (formuesverdi), vil det mest rasjonelle for staten være enten å selge alle SDØE-andeler eller å plassere dem direkte i en selskapsmessig sammenheng, for deretter å høste av oppnådd verdistigning.

Det kan likevel være grunner til at staten *ikke* vil ønske å avvikle hele SDØE-porteføljen:

– For det første kan det foreligge strategiske grunner til at staten selv ønsker å beholde direkte andeler i visse felt og lisenser;
– For det andre kan staten ha et ønske om å balansere sine posisjoner ut fra en avveining mellom risiko og belønning, dvs. realisere noen av verdiene, plassere noen i form av eierinteresser i Statoil, og fortsatt beholde noen i form av direkte eierandeler (som siden eventuelt kan realiseres). Dette vil for eksempel kunne gi fleksibilitet til å utnytte eierandelene i forbindelse med framtidige kapitalutvidelser i Statoil eller andre selskaper der staten har større eierinteresser.

Under forutsetning av at staten ikke ønsker å kommersialisere *alle* de ressursene som ligger i SDØE, vil en endring i Statoils eierstruktur skape behov for en ny ivaretakerordning.

Det er viktig at denne ordningen er insentivriktig relativt til ivaretakeren, slik at det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å ivareta SDØE. Det er også viktig at modellen utformes på en nøytral måte i forhold til konkurranseregelverket i EU, som også gjelder på norsk sokkel. Selv om staten etter EØS-avtalen har rett til å peke ut sin egen ivaretaker for SDØE-porteføljen, er det ikke mulig for staten å gi særfordeler til enkeltselskaper.

Etter styrets mening finnes det objektive grunner til at Statoil fortsatt bør være ivaretaker for en eventuell SDØE-portefølje, selv etter at konsernet har fått ny eierstruktur. Slike grunner finnes bl.a. i Statoils erfaring som ivaretaker, i omfanget av Statoils operatørskap og deltakelse i lisensene på norsk sokkel, og i selskapets posisjon i gassmarkedet. Det er imidlertid ikke nødvendig at Statoil er SDØEs *eneste* ivaretaker, og det kan tenkes ulike modeller for utforming av den kontrakten som ivaretakelsen må bygge på. Et alternativ til å administrere ivaretakelsen gjennom ett eller flere *selskaper*, ville være å gjøre det gjennom *lisensoperatørene*. Styret vil imidlertid *ikke* anbefale at det etableres nye myndighetsorganer eller selskaper for å forestå framtidig SDØE-ivaretakelse, ut fra hensyn til kostnader ved duplisering av funksjoner og muligheter for nye insentivkonflikter.

Modellen for SDØE-ivaretakelse vil også avhenge av ordningens *størrelse* og *sammensettingen* av den framtidige SDØE-porteføljen som skal ivaretas.

Det vil være rasjonelt å utforme en eventuell framtidig SDØE-portefølje på en måte som gjør at ordningen bidrar til en mest mulig stabil inntektsstrøm for staten og at den reduserer mulige insentivkonflikter i forhold til ivaretakeroppgaven. *Dette kan tilsi at en slik portefølje først og fremst bør ligge i store og etablerte felt, og i infrastruktur på sokkelen*. Samtidig bør andelene skaleres betydelig ned i de lisensene der de i dag er svært høye (dvs. over 20-25 prosent), slik at det blir mulig å oppnå insentivforbedringer hos operatører og øvrige lisenshavere.

7.6 Konsekvenser for norsk sokkels konkurranseposisjon

Verdiskapingen på norsk sokkel er avhengig av sterk konkurranse og et mangfold av aktører. For staten som ressurseier vil det derfor være et overordnet mål å utforme rammebetingelser som er slik at de beste internasjonale selskapene, med best tilgjengelig teknologi og de mest effektive utbyggings- og driftsløsningene, ønsker å investere i nye prosjekter på sokkelen.

For styret er det viktig at Statoil beholder sin stilling som det ledende selskapet på sokkelen. Utgangspunktet for denne posisjonen vil imidlertid være selskapets egen konkurranseevne og kompetanse, og ikke særbehandling i forhold til andre aktører.

De forslagene styret reiser vil gjøre Statoil til et enda større selskap på sokkelen, målt i produksjon, kontantstrøm og reserver. Dette vil naturlig reise spørsmål om Statoils posisjon vil bli *for* sterk, til tross for at det ikke vil medføre endringer i de relative posisjonene mellom aktørene på norsk sokkel.

I den forbindelse vises det til at *både* forslaget om ikke å ta SDØE-andeler i nye lisenser og å kommersialisere SDØEs andeler i eksisterende lisenser, vil

bidra til å styrke sokkelens konkurranseposisjon og gjøre det mer attraktivt for *alle* aktører å delta i utviklingen av nye prosjekter.

I vurderingen av Statoils størrelse på sokkelen er særlig tre forhold av vesentlig betydning:

– Hovedhensikten med å øke Statoils størrelse er å gi selskapet et grunnlag for å vokse i andre ressursområder, og å etablere seg som en sterk aktør i det europeiske gassmarkedet. Som selskap forventes et større Statoil å oppnå en bedre verdiutvikling gjennom å bruke en større portefølje på sokkelen til å skaffe seg operatørskap og reserver i sine internasjonale kjerneområder. Sett fra selskapets side vil det derfor ligge sterke insentiver til å omsette økt størrelse på norsk sokkel til økt størrelse internasjonalt, gjennom kjøp og bytte av andeler og operatørskap. Ved å forfølge en slik strategi vil Statoil dermed aktivt bidra til at andre selskaper styrker sin stilling i Norge;
– Sett fra konkurrentenes side vil det ikke være avgjørende hvordan staten disponerer sine eksisterende ressurser mellom SDØE og Statoil. Begge porteføljer eies i dag av staten, og Statoil opptrer på vegne av SDØE i alle kommersielle sammenhenger. Det er dette som er utgangspunktet for de forslagene styret reiser. Forslagene endrer slik sett ikke balansen mellom dagens aktører (eller operatører), men handler om sammensettingen av ulike deler av statens petroleumsformue. Et ønske om å styrke andre selskapers stilling, gitt dagens aktørbilde, må derfor realiseres ved å selge SDØEs (eller Statoils) andeler direkte til andre. For eieren reiser dette spørsmålet om hvilken forvaltning av SDØEs (og Statoils) ressurser som gir best avkastning, gitt de mål som for øvrig gjelder for statens petroleumspolitikk. Dette drøfter styret nærmere i neste kapittel;
– Styrets forslag om å øke Statoils størrelse ved å overføre hele eller deler av SDØE til selskapets balanse må vurderes i sammenheng med forslaget om å endre selskapets eierstruktur. Samlet sett vil styrets forslag innebære at statens direkte kommersielle engasjement i petroleumspolitikken blir nedjustert, både i den eksisterende situasjonen og på lengre sikt.

Ut fra dette vil de forslagene som reises i seg selv vil bidra til å styrke norsk sokkels konkurranseposisjon, og en omlegging i den retningen styret foreslår vil gjøre det mer attraktivt for andre aktører å engasjere seg i nye prosjekter på sokkelen.

Samlet sett mener styret derfor det er grunnlag for å hevde at de forslagene som reises ikke bare vil ha positiv betydning for Statoils utviklingsmuligheter og for verdien av statens eierinteresser, men også for norsk sokkels konkurranseposisjon vurdert i en større sammenheng.

8 Nærmere omtale av styrets forslag og eiermessige konsekvenser

8.1 Innledning

I utgangspunktet er det knyttet usikkerhet til å fastsette både *verdien* og *verdiutviklingsmulighetene* i Statoil og SDØE. Styrets vurderinger bygger dels på interne analyser i Statoil og dels på informasjon og oppfatninger som er hentet inn hos eksterne rådgivere i inn- og utland. Selv om disse vurderingene er noe forskjellige er hovedbildet klart:

Sammenlignet med å videreføre dagens struktur, vil styrets forslag kunne innebære at verdien av statens samlede interesser økes vesentlig. Selv med konservative anslag for den mulige verdiutviklingen vil forslagene gi en reell verdistigning for statens samlede eierinteresser.

Etter styrets vurdering er denne hovedkonklusjonen robust.

Den omleggingen av statens virkemiddelbruk som styret foreslår vil for øvrig medføre at statens hovedoppgaver i petroleumspolitikken først og fremst blir knyttet til rollene som lovgiver, konsesjonsmyndighet, regulator og skatteinnkrever. For sin del mener styret at en slik «normalisering» av statens oppgaver og roller i seg selv vil bidra positivt til næringens videre utvikling i Norge, og gjøre det enklere for staten å ivareta de betydelige samfunnsinteressene som er knyttet til petroleumsvirksomheten.

8.2 Mulig verdiutvikling for et større Statoil

Ved å sammenligne nøkkeltall for Statoilkonsernet med tilsvarende tall for en sammenlignbar gruppe av selskaper, er Statoils nåværende *markedsverdi* anslått til i størrelsesorden *110 til 125 milliarder* kroner i de verdivurderingene som er gjennomført på oppdrag fra Olje- og energidepartementet våren 1999.

SDØE er på sin side ikke et *selskap*, men en «investeringsordning.» Å fastsette verdiene av denne porteføljen kan i prinsippet gjøres på ulike måter. Det mest vanlige målet staten gjør bruk av er å beregne *nåverdien* av framtidig kontantstrøm. Målt ved statens avkastningskrav (7 prosent før skatt) er denne verdien beregnet til om lag 500 milliarder kroner. En betydelig del av nåverdien av SDØEs netto kontantstrøm er imidlertid inntekter som ellers ville ha framkommet som skatte- og avgiftsinntekter til staten. Forutsatt at statens avkastningskrav benyttes også på «etter skatt» delen av SDØEs kontantstrøm, er verdien av denne om lag 165 milliarder kroner. Denne verdsettingsmetoden betegnes ofte «net asset value», og blir benyttet med ulike avkastningskrav. Dette er et uttrykk for hva som kan betraktes som statens *formuesverdi* av SDØE-porteføljen, isolert sett.

Disse beregningene bygger på forventninger om en gjennomsnittlig oljepris på 14,5 USD per fat i 1999, og på 16,5 USD per fat de påfølgende år. Dette representerer et anslag på markedets forventning til oljeprisutviklingen (mai 1999) basert på estimater fra en gruppe investeringsbanker. Anvendt dollarkurs er 7,25 kroner i 1999 og 7,0 kroner i etterfølgende år.

En alternativ verdibetraktning ville være å anslå den verdien som kunne oppnås i markedet om hele SDØE-porteføljen ble lagt ut til salg gjennom auksjon. Basert på de verdier som er oppnådd i slike transaksjoner både i norsk og britisk sektor den senere tid, vil vi anslå realiserbar verdi til å være i størrelsesorden 200 milliarder kroner. Et slikt anslag er likevel forbundet med stor usikkerhet, ettersom det er et betydelig spenn i de omsetningsverdier som er observert i markedet. Fordi det alltid vil være en mulighet for staten å selge sine andeler, kan vi anslå verdien av SDØE i sin nåværende form til å befinne seg et sted mellom 165 og 200 milliarder kroner.

Markedsverdien til SDØE kan bare fastlegges med stor usikkerhet, og under ulike antakelser. Forventet kontantstrøm fra SDØE er om lag 2,5 ganger større enn Statoils kontantstrøm. Målt i påviste reserver er SDØE nesten

4 ganger større enn Statoil. Det er vanskelig å anslå hvilken verdi SDØE ville hatt som et selvstendig selskap, basert på sin eksisterende portefølje. Antatt at SDØE var et *børsnotert selskap* med relativt samme nøkkeltall som for Statoil-konsernet, ville *markedsverdien* befinne seg i området *250 til 300 milliarder kroner*.

Statens eierskap i Statoil og investeringer gjennom SDØE påvirker ikke *direkte* de skatteinntektene som staten vil kunne hente fra olje- og gassvirksomheten. Isolert sett vil Statoil betale den samme skatten, uavhengig av eierform. På samme måte er deler av SDØEs kontantstrøm inntekter som ellers ville ha kommet som skatteinntekter. Gitt at formuesverdien representerer statens syn på verdien av SDØE-ordningen, blir det relevante sammenligningsgrunnlaget for de forslagene styret kommer med dagens *markedsverdi av Statoil* og *statens formuesverdi for «etter skatt» delen av SDØE*. Summen av disse verdiene er uttrykk for markedsverdien av statens eierskap i Statoil og verdien av å videreføre dagens ivaretakermodell for SDØE. *Styret vil anslå denne summen til om lag 275-325 milliarder kroner.*

Styret har sett på *potensielle markedsverdier* ved å styrke Statoil med hele eller vesentlige deler av SDØEs portefølje. Markedsverdien til et selskap som omfatter *hele* SDØE og Statoil ville være i størrelsesorden *360 til 530 milliarder kroner.* Årsakene til at intervallet er såpass stort er flere: Et slikt selskap ville være ulikt alle andre selskaper, og det er derfor vanskelig å angi mer presist hvordan markedet ville fastsette verdien. For eksempel vil det ha stor betydning om selskapet verdifastsettes som gjennomsnittet av europeiske integrerte oljeselskaper (360-420 mrd. kroner), eller på linje med de beste selskapene i denne gruppen (460-530 mrd. kroner), jfr. tabellen. Det er i første rekke selskapets prestasjoner, porteføljesammensetting og strategi som vil være bestemmende for dette, ref. kap. 7.3.

Et slikt selskap ville ha en god posisjon for å utvikle lønnsomme forretninger både oppstrøms, innenfor europeisk gass og innenfor regionale energimarkeder som det nordiske. Som europeisk gasselskap ville posisjonen være unik.

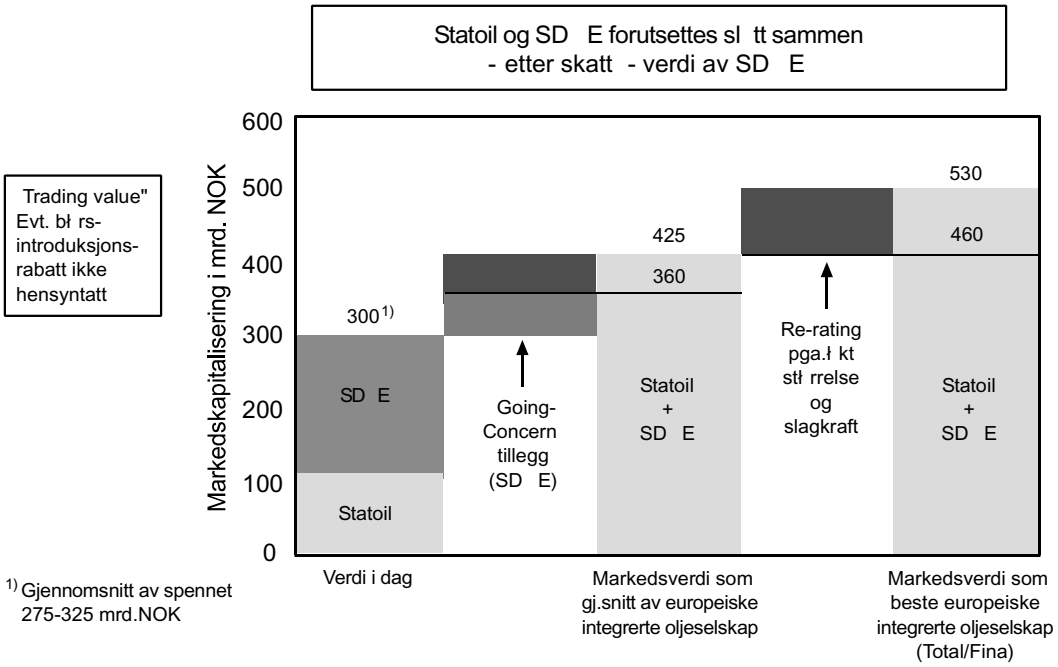
Disse anslagene er oppsummert i tabell 1.2.

	Formuesverdi	Markedsverdi [1]	Markedsverdi [2]
SDØE	165-200 mrd. [3]		-
Statoil	110-125 mrd. [4]		-
Sum	275-325 mrd.	360-425 mrd.	460-530 mrd.

Disse verdianslagene er uttrykk for den verdien det nye selskapet vil kunne handles til over børs etter at det er vel etablert i aksjemarkedet. Ved første gangs introduksjon på børsen vil det forventes en viss rabatt i forhold til denne prisingen, for å reflektere den usikkerhet markedet føler som følge av at det er et nytt og uprøvd selskap i børssammenheng.Statoils finansielle rådgivere (DnB Markets og Morgan Stanley Dean Witter) står bak disse verdivurderingene.

Disse tallene tilsier at det å slå sammen Statoil og SDØE til ett selskap vil synliggjøre en markert verdistigning, dvs. at samlet verdi av Statoil og gjennom-

førte investeringer i SDØE økes ut over den verdien de i har i sin nåværende form. Usikkerheten i dette ligger først og fremst i hvor *stor* merverdi eieren kan realisere gjennom å kommersialisere SDØE ved overføring til Statoil. Verdiøkningspotensialet er illustrert i figur 1.14.



Figur 11.14 Verdiøkning statens petroleumsportefølje (Statoil + SDØE) ved privatisering

Verdiøkningen ved å kommersialisere SDØE ved at andelene legges inn i Statoil oppstår ved at markedene er villig til å tillegge det en verdi at SDØE drives aktivt i et selskap som videreutvikler porteføljen ved omstrukturering og reinvestering av kontantstrømmen i lønnsomme prosjekter («Going Concern-tillegg»). Øvre del av spennet reflekterer muligheten for at det «nye Statoil» oppnår en bedre prising (uttrykt gjennom verdimultiplikatoren på selskapets inntjening) enn hva Statoil kan oppnå uten SDØE («re-rating-potensialet»).

Virkningen på statens finansielle stilling av den type formuesomplassering som styret foreslår vil være avhengig av en rekke forhold, bl.a.

– gjeldsgraden (inngangsbalansen) i det nye Statoil;
– hvordan prosessen med å skaffe nye medeiere i selskapet forløper;
– hva som blir størrelsen og verdiutviklingen i det nye selskapet;
– hva som eventuelt gjenstår som en fortsatt SDØE-portefølje.

Samlet sett innebærer styrets forslag at verdien av statens eierinteresser økes, og at deler av framtidig kontantstrøm hentes ut tidligere enn hva som ellers ville vært tilfellet. Det vil være en sentral del av den videre prosessen å avklare hvordan staten bør innrette seg i forhold til reorganiseringen for å sikre seg en maksimal verdiskaping.

8.3 Forholdet mellom Statoils prestasjoner og forventet verdiutvikling

Fordi markedsverdien av SDØE er større enn formuesverdien, er det viktig for eieren å avklare hvilke valg som gir størst samlet verdiutvikling, gitt de

eiermessige målene som for øvrig foreligger. Den nåværende ordningen vil ikke fullt ut kunne realisere markedsverdien av statens samlede eierinteresser. For å oppnå dette er det nødvendig å kommersialisere ressursene, noe bare aktive deltakere i markedet kan gjøre.

Det er imidlertid flere *alternative* måter å kommersialisere SDØEs ressurser på. Ett åpenbart alternativ er å selge dem ut til høystbydende, i en eller flere anbudsrunder. Et annet alternativ ville være å selge til ett av de største internasjonale oljeselskapene mot betaling i aksjer. Dette ville kunne medføre en sterk verdiutvikling over tid, i tillegg til at det ikke ville oppstå noe behov for introduksjonsrabatt slik tilfellet ville være ved delprivatisering av et større Statoil. På den andre siden ville en slik løsning samtidig innebære en redusert konkurransedyktighet og verdiutvikling i selve Statoil, først og fremst som følge av at selskapets stilling på norsk sokkel ble kraftig svekket, samt at Statoil ikke ville ha en størrelse som gir godt grunnlag for framtidig konkurransedyktighet.

Ved styrking av Statoil gjennom bruk av SDØE-ressurser vil statens avkastning bli påvirket av markedets oppfatninger av Statoils evne til å utnytte ressursene effektivt. Dersom markedet har lav tiltro til Statoils framtidige prestasjoner, vil dette ha konsekvenser for selskapets verdiutvikling.

I sin prising av de børsnoterte oljeselskapene legger markedene vekt på en rekke forhold, jfr. drøftingen i avsnitt 7.2 og 7.3. Verdiutviklingen i selskapet er en funksjon av forventningene til selskapenes framtidige inntjening og markedenes løpende vurdering av selskapenes prestasjoner og posisjoner. Vurdert på denne måten er det betydelige forskjeller i hvilken verdi investorer tillegger selskapenes inntjening. For et selskap i den størrelsesorden vi her snakker om vil avstanden mellom en god, middels og dårlig markedsvurdering ha betydelige verdimessige konsekvenser.

I en strategi for å etablere et større og mer konkurransedyktig Statoil vil det verdiskapende elementet nettopp ligge i oppnådd verdiutvikling i selskapet, fordi det er den som bestemmer størrelsen på de verdiene som realiseres ved nedsalg av statlige eierinteresser.

Den prosessen styret foreslår vil med andre ord kreve enda større fokus på resultatutvikling, kostnadsreduksjoner, presisering av selskapets strategi og troverdig kommunikasjon mot markedene for å skape en høyest mulig avkastning for eieren. Prosessen vil stille strengere krav til selskapets styre, ledelse og ansatte, og den vil i seg selv innebære sterkere fokus på resultatutviklingen i alle deler av Statoilorganisasjonen.

Det vil være et hovedpoeng i styrets videre dialog med eieren å avgrense mer nøyaktig hva som ville være et forretningsmessig riktig nivå på inngangsbalansen til et «nytt» Statoil, gitt markedenes mulige verdivurdering av selskapet og statens øvrige opsjoner mht. SDØEs ressurser.

Styret vil samtidig understreke at den *potensielle* verdiutviklingen i et kombinert Statoil og SDØE er betydelig:

– I seg selv vil en endring av Statoils eierstruktur bidra til en verdiøkning i selskapet, både fordi selskapets kommersielle handlefrihet og konkurransedyktighet vil øke, fordi organisasjonens insentivstruktur blir klarere og fordi statens eierrolle vil bli presisert og kommunisert (jfr. avsnitt 8.4);
– Et Statoil som kombineres med hele eller vesentlige deler av SDØE vil oppnå en størrelse som kan gi grunnlag for betydelig verdistigning gjen-

nom økt finansiell styrke, bedre grunnlag for å gjennomføre selskapets strategi, større tyngde i markedene, større grad av diversifisering og dermed økt robusthet;
- Et sterkere Statoil vil ha unike muligheter til å posisjonere seg i det europeiske gassmarkedet, som vi forventer vil få en sterk vekst og gjennomgå store endringer i årene som kommer. Også dette vil være et bidrag til å øke markedenes verdivurdering av selskapet;
- Statoil har allerede i dag etablert internasjonale posisjoner med betydelig potensiale. Økt selskapsmessig størrelse betyr økte muligheter til å realisere dette potensialet og dermed etablere Statoil som et sterkere internasjonalt oppstrømsselskap. Dette vil igjen ha betydning for markedenes vurdering av selskapet;
- Endelig vil styret peke på at dagens Statoilorganisasjon ikke presterer opp mot de beste i bransjen. Dette er et problem, men også en sterk og inspirerende utfordring fordi det innebærer at organisasjonen har et reelt forbedringspotensiale, og fordi forbedringer av resultatene vil gi en direkte uttelling i form av høyere potensiell markedsverdi.

Sammenfatningsvis er sannsynligheten stor for at verdiøkningspotensialet for eieren være *større* ved å kombinere Statoil og SDØE enn ved å selge SDØE ut til høystbydende. Å løsrive SDØE fullstendig fra Statoil vil trolig innebære en vesentlig reduksjon i Statoils markedsverdi. Det vil være vanskelig for eieren å oppnå en merverdi ved salg av SDØE gjennom åpen auksjon som oppveier den potensielle verdireduksjonen i Statoilkonsernet.

8.4 Statens framtidige eierrolle

Statens eierrolle i Statoil har utviklet seg siden selskapet ble etablert. I dag er ikke Statoil lenger et operativt virkemiddel i gjennomføringen av petroleumspolitikken, og staten har heller ingen mulighet til å gi Statoil privilegier som selskap. Dette gjør det nødvendig å formulere nye og klare mål for statens framtidige eierrolle i Statoil.

Slik styret ser det bør hovedsiktemålet med statens framtidige eierrolle i Statoil være å sikre et nasjonalt eierskap og ankerfeste for bedriften.

Olje- og gassindustrien har alltid vært en internasjonal industri. Økende kapitalmobilitet og en sterk utvikling i retning av fusjoner og sammenslåinger gjør det imidlertid nødvendig for et lite land som Norge, med et tilsvarende lite kapitalmarked, å gjøre bruk av spesielle virkemidler for å sikre nasjonal tilhørighet for de av sine internasjonale konserner som tillegges strategisk betydning. Statoil er et slikt selskap, og statlig eierskap er det sterkeste tilgjengelige virkemiddelet for å realisere et slikt mål.

Å sikre nasjonalt eierskap kan likevel ikke være statens *eneste* mål med eierskapet. For å forsvare eierskapet er det nødvendig at staten også er en krevende og forretningsmessig eier, som stiller klare krav til avkastning og resultatutvikling.

Statens framtidige eierrolle bør dermed være en funksjon av disse to hovedhensynene. Spørsmålet er da hvilken statlig *eierandel* som er nødvendig for å ivareta dem. For sin del vil styret vise til mange års erfaring med statens eierrolle i «Hydro-modellen.» Dette kan være et forbilde også for et framtidig Statoil. Hvorvidt gjennomføring av målene med Hydro-modellen krever 51 prosent statlig eierskap, eller kan sikres ved en *lavere* statlig eierandel, er

på mange måter et politisk, og ikke kommersielt spørsmål. Erfaringene med børsnoterte selskaper viser imidlertid klart at nødvendig eierkontroll ikke forutsetter 51 prosent eierandel.

Rent *kommersielt* betraktet ville en lavest mulig statlig eierandel kunne være positivt for verdiutviklingen i selskapet, og dermed også for de verdiene staten kan realisere gjennom en endring av eierstrukturen. Samtidig finnes det en *nedre grense* for hvor lav statens eierandel kan være for at man kan hevde at målet om et nasjonalt eierskap er ivaretatt. Det er vanlig å betrakte denne grensen som den eierandelen som er nødvendig for å danne et *blokkerende mindretall*, dvs. 33,4 prosent. I den sammenheng finnes det også andre kjente virkemidler, som f.eks. etablering av en «golden share», som vil kunne gi staten avgjørende innflytelse på vesentlige spørsmål i selskapets utvikling.

En reduksjon av statens aksjepost i denne størrelsesorden vil måtte gjennomføres i flere trinn. I forbindelse med en restruktureringsprosess vil det uansett være behov for at staten klart formulerer sitt formål med eierskapet

8.5 Krav til videre prosess

Formålet med den restruktureringen styret foreslår er å øke verdien av statens kommersielle engasjement gjennom å etablere en sterk norskbasert aktør i den internasjonale olje- og gassindustrien. Det verdiskapende elementet i denne prosessen er knyttet til hvilken verdiutvikling dette selskapet vil få i kapitalmarkedene, som igjen er en funksjon av selskapets resultater, størrelse, strategi, profil og posisjoner.

Kvaliteten i selve *prosessen* vil derfor være helt avgjørende for verdiskaping og avkastning til eier. I den forbindelse er det en rekke operasjonelle og ledelsesmessige utfordringer som vil oppstå allerede fra det tidspunktet da en beslutning om å iverksette prosessen er foretatt.

Det vil for det første være nødvendig å identifisere et optimalt tidspunkt for selve gjennomføringen av en børsintroduksjon, herunder å avklare hvor stor andel av selskapet som skal børsintroduseres, på kort og på lang sikt. Viktige hensyn i den forbindelse vil være å få til en maksimal inngangsverdi på aksjen ved at børsintroduksjonen gjøres på et tidspunkt der det ligger godt til rette for det i egenkapitalmarkedene, samt at det skapes tilstrekkelig likviditet i aksjen;

I forhold til markedenes forventninger vil det bli stilt sterke krav til formulering av selskapsstrategi og til gjennomføring av denne strategien, også på kort sikt;

- Selskapets balanse og finansielle styrke vil ha vesentlig betydning for troverdigheten omkring strategien og evnen til å gjennomføre den;
- Vurderingen av ledelsens kvaliteter og insentiver vil på samme måte spille en rolle for selskapets troverdighet og verdifastsettelse;
- Tiltak for forbedring av kostnadseffektivitet, omstrukturering og kortsiktig resultatforbedring må både kommuniseres og gjennomføres;
- Det er nødvendig å avklare alle problemstillinger som kan skape insentivkonflikter, både i tilknytning til statens eierrolle og en eventuell videre forvaltning av SDØE.

I sum innebærer dette *en hel rekke beslutningsområder* som må være avklart *før* en prosess for restrukturering kan iverksettes. Dette stiller igjen store krav

til politisk beslutningsevne og til kvalitet i den politiske prosessen som selskapets videre utvikling hviler på.

For sin del er styret innstilt på å bidra til denne prosessen på de måtene som eieren finner tjenlig.

Vedlegg 2

Ivaretakerordning for SDØE - Brev fra Statoil av 1. september 1999

1 Innledning

Styret viser til sin rapport om videreutvikling av Statoil og SDØE. I rapporten argumenterer styret for at SDØE-ordningen i sin nåværende form bør opphøre og at ressursene bør settes inn i en selskapsmessig sammenheng. For de delene av SDØEs ressurser som eventuelt ikke kommersialiseres, anbefaler styret at dagens ivaretakermodell endres.

Bakgrunnen for disse anbefalingene er tredelt:

– For det første er den knyttet til at markedsverdien av SDØEs ressurser er høyere enn formuesverdien for staten. Hvis formålet med ordningen er å skape størst mulig verdi for staten bør ressursene kommersialiseres;
– For det andre peker styret på at ordningen i sin nåværende form ikke framstår som et tjenlig redskap i petroleumspolitikken. Norsk sokkel er godt utviklet, funnene har blitt færre og mindre, avkastningen lavere, og risikobildet i petroleumsindustrien framstår som mer komplisert. Det er styrets oppfatning at staten vil være tjent med å legge større vekt på rollene som reguleringsmyndighet og skatteinnkrever og mindre vekt på rollen som passiv investor i lisensene;
– Og for det tredje er det styrets oppfatning at det ikke bør etableres nye statlige organer eller selskaper med formål selv å være ivaretaker for SDØE. Ordningen må derfor tilpasses en situasjon der SDØEs lisensinteresser og avsetningen av SDØEs petroleum kan ivaretas av kommersielle aktører som ikke er heleid av staten.

En kommersialisering av SDØE kan skje på flere måter. For sin del har styret vært opptatt av hvilken løsning som vil maksimere verdien av summen av statens eierskap i Statoil og SDØE, samtidig som det legges et godt forretningsmessig grunnlag for at vi fortsatt skal ha en konkurransedyktig norskbasert aktør i en bransje som gjennomgår kraftig restrukturering. På denne bakgrunn har styret foreslått at staten omplasserer deler av sin petroleumsformue ved at hele eller vesentlige deler av SDØE først legges inn i Statoil, og at eierstrukturen i selskapet deretter endres.

En slik omplassering kan skje på ulike måter, og innebærer flere muligheter for staten til å høste av gjennomførte investeringer. I tillegg foreligger det betydlige frihetsgrader for nedsalg av statens eierandeler i Statoil. Et hovedhensyn vil derfor være hvilken markedsverdi et slik selskap vil få. Styret viser i den forbindelse til sin rapport når det gjelder det verdiskapingspotensialet som ligger i å kommersialisere SDØE. Utgangspunktet er at et delprivatisert Statoil vil bli vurdert av kapitalmarkedene som tilhørende gruppen av europeiske integrerte oljeselskaper, dvs. den gruppen som Statoil allerede er vurdert å tilhøre i de uavhengige verdivurderingene som er gjort av selskapet.

Styret vil understreke at en fullt ut insentivriktig og forretningsmessig ivaretakelse av SDØEs portefølje bare kan oppnås gjennom å sette ressursene inn i en selskapsmessig sammenheng. I sin rapport peker styret på ulike ope-

rasjonelle svakheter ved dagens SDØE-ordning. Svakhetene dreier seg om hvordan høye SDØE-andeler i lisensene påvirker insentivstrukturen på norsk sokkel generelt, og dels om vilkårene for samspillet mellom SDØE og dagens ivaretaker (Statoil).

De viktigste problemstillingene som er knyttet til dagens ivaretakermodell for SDØE kan etter styrets mening oppsummeres i følgende punkter:

– Den gir begrenset insentiv for forretningsutvikling og porteføljetilpasning - og dermed også for risikotilpasning - for statens direkte investeringer;
– Resultatutviklingen i de prosjekter der SDØE deltar er fullt ut avhengige av forhold utenfor selve ordningen. I motsetning til en kommersiell aktør kan ikke SDØE gjennomføre strategiske tiltak eller andre forbedringstiltak for å bedre sin egen lønnsomhet, fordi SDØE prinsipielt opptrer som en passiv medinvestor;
– Den er ikke insentivriktig for ivaretakeren. Det er i enkelte situasjoner ikke lønnsomt å maksimere SDØEs verdier og ivaretakelsen påfører Statoil en mål- og beslutningsstruktur som er mer komplisert enn tilfellet er for konkurrentene.

Disse problemene kan bare delvis løses ved en endret ivaretakermodell for SDØE, fordi de følger av prinsipielle egenskaper ved ordningen som sådan.

Hovedhensikten med å endre ivaretakerordningen bør etter vår oppfatning være å sikre staten en høy avkastning på sine investeringer. For staten vil det være viktig å bli satt i stand til å treffe beslutninger som kan gi økt verdiskaping, f.eks. gjennom kjøp og salg av andeler. Dette må skje gjennom å synliggjøre roller og ansvar ved ivaretakelsen, samt å legge til rette for å begrense mulige interessekonflikter mellom SDØE og ivaretakeren.

I den videre drøftelsen av endret ivaretakerordning for de SDØE andeler som ikke settes inn i en selskapsmessig sammenheng har styret valgt en generell drøftelse som kan utdypes videre når det foreligger større klarhet om hvilke hensyn og forutsetninger staten legger til grunn for en eventuell videreføring av SDØE-ordningen herunder kriterier for størrelse og sammensetning av porteføljen.

2 Videreføring av SDØE - utgangspunkt

I sin rapport har styret pekt på at det kan tenkes grunner til at staten vil ønske å beholde deler av SDØEs ressurser direkte som statlige investeringer, og fortsatt ta direkte andeler i nye lisenser.

1. Det kan for det første være at staten velger å legge vekt på andre hensyn, og mindre vekt på markedsmessige og industrielle hensyn, mao. at staten vil velge å ikke utnytte den verdiskapingsmuligheten som ligger i å kommersialisere hele SDØE;
2. For det andre kan det være at staten vil begrunne direkte deltakelse i lisener med at det vil gi større styringsmuligheter. I såfall vil det innebære at staten legger større vekt på styring gjennom deltakelse i lisensene enn det som tidligere er kommet til uttrykk. Under enhver omstendighet vil det være begrensninger for hvordan staten kan gripe inn via stemmereglene i et kommersielt samvirke;
3. For det tredje kan det være at staten vil kunne vurdere en fullstendig kommersialisering av SDØE som en så omfattende operasjon at den vil ønske

å strekke gjennomføringen ut i tid. I så fall vil det være behov for en ivaretakerordning i gjennomføringsperioden;

4. Og endelig kan det tenkes at staten vil kunne ønske handlefrihet til direkte deltakelse ved tildeling av spesielt løfterike utvinningstillatelser på norsk sokkel, begrunnet i hensynet til en mulig meravkastning som investering i eventuelle nye store funn vil kunne gi.

I sin rapport har styret vist til at begrunnelsen for SDØE-ordningen har endret seg over tid. For å drøfte innretningen på en fortsatt ivaretakelse av SDØE vil det være nødvendig å klargjøre forutsetningene for en slik ivaretakelse. Disse forutsetningene vil være nært knyttet til statens formål med ordningen.

For sin del har styret lagt følgende forutsetninger til grunn:

– At eierstrukturen i Statoil endres slik at selskapet ikke lenger er 100 prosent eiet av staten (jfr. drøftingen i styrets rapport);
– At det er behov for å styrke Statoil ressursmessig og markedsmessig i forkant av en slik endring for å sikre selskapets konkurranseevne, og dermed også en høy markedspris både for de aksjer som staten velger å selge og for selskapet som helhet;
– At staten vurderer at styrets forslag om å overføre hele eller vesentlige deler av SDØE til Statoil har riktig retning, men at det av ulike grunner vanskelig kan gjennomføres fullt ut i en enkelt operasjon;
– At staten tillegger direkte statlig deltakelse i lisensene en egenverdi, og at staten vil ønske å kunne ha direkte andeler i eventuelle nye funn av vesentlig størrelse på norsk sokkel;
– At det ikke er aktuelt for staten å etablere en ny statlig kommersiell aktør i petroleumsvirksomheten;
– At det ikke er aktuelt å utvide området for statens direkte deltakelse, dvs. at SDØEs investeringer også i fortsettelsen som hovedregel skal være knyttet til utvinningstillatelser på norsk sokkel og tilhørende transportinfrastruktur.

En ytterligere avgrensning av ivaretakeroppgaven kan oppnås ved å legge til grunn at staten vil ønske å utforme en SDØE-portefølje som gir opphav til færrest mulig insentivkonflikter i forhold til de kommersielle aktørene. En slik forutsetning impliserer at porteføljen konsentreres om deltakelse i transportinfrastruktur og i noen utvalgte store felt på sokkelen.

Endelig legger styret til grunn at staten vil ønske å endre ivaretakermodellen slik at den framstår som mest mulig insentivriktig, eller i det minste nøytral, i forhold til ivaretakerens utøvelse av egen virksomhet på sokkelen.

3 Endringer i dagens modell

Dagens ivaretakerordning er hjemlet i petroleumsloven og i petroleumsforskriften og ellers nærmere regulert i §11 i Statoils vedtekter. Her er Statoil tildelt ansvaret for å ivareta statens direkte økonomiske engasjement innenfor petroleumsvirksomheten. Denne oppgaven skal ivaretas gjennom selskapets alminnelige faglige og administrative apparat og være i samsvar med de retningslinjer som gjelder for selskapets eget engasjement på norsk sokkel.

Konsernets Investeringshåndbok (K/KR-28) beskriver konsernets hovedprinsipper og krav til investeringsbeslutninger. Når det gjelder prosjekter med SDØE deltakelse heter det at alternative prosjektløsninger som alle til-

fredsstiller Statoils lønnsomhetskrav, og hvor det er mulighet for konflikt i rangeringen i forhold til lønnsomhet pga. ulike eierandeler i de konkurrerende prosjektløsningene for Statoil og SDØE, skal rangeres i henhold til lønnsomhet for Statens samlede deltagerandel med statens krav til avkastning (p.t. 7% før skatt). Dette er behandlet i St.meld. nr. 21 (1991-92).

Denne beslutningsmodellen har fram til nå vært er mulig fordi både Statoil og SDØE er 100 prosent eiet av staten. Fordelingen av verdiskapingen mellom Statoil og SDØE har derfor vært underlagt et krav om best mulig resultat for det samlede statlige engasjement.

På samme måte er Statoil i dag den eneste markedsføreren av SDØEs petroleum, der det samme hovedhensynet om å skape best mulig resultat for statens samlede ressurser er gjeldende.

En ivaretakerordning basert på at ivaretakelsen skjer gjennom selskaper der staten ikke er eneste eier, eller ikke har eierinteresser i det hele tatt, må ta høyde for at det i visse situasjoner kan oppstå interessekonflikter mellom SDØE og ivaretakerens strategiske og forretningsmessige interesser. Både forskjeller i andeler i lisensene på norsk sokkel og ulikheter i posisjoner i markedene for olje og naturgass sammenholdt med virksomheten på norsk sokkel, kan gi grunnlag for slike interessekonflikter.

Styret viser til at slike potensielle interessekonflikter eksisterer allerede innenfor dagens ordning, men at de nå blir løst ved at Statoil pålegges å maksimere statens samlede verdi. Et tilsvarende pålegg vil det neppe være mulig å vinne frem med i forhold til aktører der staten ikke er eneste eier, eller ikke har eierinteresser. Dagens ordning innebærer blant annet at Statoil påtar seg risiko og kostnader på vegne av staten. Dette gjelder kostnader i tilknytning til maksimering av statens verdi av SDØEs råolje og kostnader knyttet til oppfølging av SDØE-lisenser hvor Statoil ikke har direkte økonomisk engasjement. Viktige elementer i en endret ivaretakermodell vil være mekanismer for håndtering av potensielle interessekonflikter og kompensasjon for risiko og kostnader som ivaretaker påtar seg i egenskap av ivaretaker.

Statoil er i dag en «integrert» ivaretaker av SDØE, i den forstand at selskapet fører tilsyn med SDØE gjennom alle faser av prosjektutviklingen på sokkelen og frem til oljen og naturgassen er solgt til andre.

I en framtidig ordning vil det ikke være åpenbart at SDØE skal ivaretas på en slik måte. Det kan f.eks. vise seg hensiktsmessig å dele ivaretakerfunksjonen i ulike deloppgaver. En mulig inndeling kan være å skille mellom ivaretakelse i lisensene og transportinfrastrukturen for olje og naturgass på den ene siden, og ansvar for markedsføring av SDØEs petroleum på den andre. For at ordningen skal være robust, kan en også tenke seg at det kan være flere samtidige ivaretakere av SDØE, spesielt i lisensene, men også delvis på markedsføringssiden. En slik delt løsning vil stille store krav til reguleringen av grensesnittene mellom de ulike ivaretakeroppgavene. Det henvises til drøfting om dette senere i notatet.

Ivaretakelse gjennom selskap som ikke er 100 prosent eiet av staten, vil stille betydelige krav til å klarlegge rettigheter og forpliktelser, og til formalisering av de avtaler som må inngås. Det må således inngås avtaler som sikrer tilstrekkelig innsyn og kontroll på statens hånd. Etablering av adekvate avtaler mellom staten og ivaretaker vil kunne avhjelpe de mulige konstitusjonelle pro-

blem som ellers ville kunne oppstå når et selskap, som staten ikke eier 100 prosent, forestår ivaretakelse av SDØE.

Vilkårene for innsyn og kontroll vil være at avtalene utformes slik at oppdragsgiver får tilstrekkelig informasjon og kan følge opp de avtaler som inngås med ivaretaker. Vi har her forutsatt at disse vilkårene kan tilfredsstilles på ulike måter, mao. at det er flere tenkelige modeller for organiseringen av oppdragsgiverfunksjonen på statens hånd. Organiseringen på statens hånd vil myndighetene måtte avklare ut fra konstitusjonelle og politiske hensyn.

Etter styrets oppfatning bør de viktigste hensynene i utformingen av en endret ivaretakermodell være:

– Å sikre at statens interesser blir ivaretatt på en profesjonell og kostnadseffektiv måte;
– Å sikre at eventuelle interessekonflikter mellom ivaretakeren og SDØE blir håndtert tilfredsstillende;
– Å sikre kontinuitet og forutsigbarhet for ivaretaker, og at omleggingen så langt det er rimelig og hensiktsmessig gjennomføres uten vesentlige endringer av eksisterende rettslige og praktiske rammer for virksomheten på sokkelen;
– Å sikre at ivaretakelsen av SDØE er forretningsmessig attraktivt for ivaretakeren og at forutsetningene for ivaretakelsen herunder rollefordeling er klart definert.

4 Ivaretakelse av SDØE i lisensene

De oppgaver som skal utføres av ivaretakeren for SDØEs lisensinteresser er av en slik karakter at ivaretaker bør være rettighetshaver i den aktuelle lisens. I dagens ivaretakerordning er Statoil også formell rettighetshaver i de SDØE-lisenser der Statoil ikke har egne økonomiske interesser.

Den avtale som forutsettes inngått mellom staten og ivaretakeren bør blant annet omhandle følgende forhold:

1. En nærmere avgrensning av hva ivaretakerfunksjonen spesifikt omfatter, dvs. hvilke rettigheter og plikter utøvelsen av ivaretakeransvaret innebærer.
2. Regler for identifisering og løsning av interessekonflikter.
3. Regler og retningslinjer for ivaretakerens utøvelse av SDØEs stemmerett i utvinningstillatelsen.
4. Hvilken kompensasjonsstruktur som bør velges for ivaretakelsen.

Med hensyn til det første punktet vil utgangspunktet være at staten gjennom SDØE ikke har noen ambisjon om å opptre som et selvstendig selskap, men i hovedsak vil være en passiv investor. Ved siden av normal oppfølging av arbeidet i lisensen vil ivaretakelse da innebære ulike former for regnskapsførsel og rapportering. Det er viktig å sikre at ivaretaker har den nødvendige forretningsmessige frihet, samtidig som det blir informert om potensielle interessekonflikter mellom ivaretakeren og SDØE i viktige saker, jfr. det andre punktet. Den avtale som ivaretakeren forutsettes å inngå med staten må derfor inneholde bestemmelser som sikrer at slike interessekonflikter blir identifisert og gir anvisning på hvordan de skal løses.

Med hensyn til styringssystemet i lisensene er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i dagens situasjon. Stemmereglene gir i liten grad ivaretaker

økt stemmevekt for SDØE andelene bortsett fra ved bruk av den såkalte generalforsamlingsklausulen.

I lisenser tildelt opp til og med 14. runde har Statoil i visse saker økt stemmevekt dersom det stemmes i overensstemmelse med vedtak fattet i Statoils generalforsamling, blant annet ut fra samfunnsmessige hensyn. Ved en privatisering av Statoil vil det bli behov for å gjøre visse tilpasninger i denne regelen.

For utvinningstillatelser tildelt i 15. konsesjonsrunde og senere inneholder petroleumsforskriften § 12 tredje ledd bestemmelser om veto for SDØE. Den statlige deltaker eller forretningsføreren (ivaretakeren) for den direkte statlige deltakelse kan motsette seg vedtak fattet av rettighetshaver som ikke vil overholde de vilkår og krav som er angitt i utvinningstillatelsen eller statens finansielle interesser.

Prinsippene i gjeldende stemmeregler vil kunne videreføres også dersom ivaretaker ikke er et heleiet statlig selskap, jfr. likevel drøftelsen ovenfor vedrørende interessekonflikter.

Når det gjelder det fjerde punktet vil en stå overfor en prinsipiell avveining mellom å gjøre ivaretakelsen i lisensene til en ordning som det potensielt er knyttet bedriftsøkonomisk lønnsomhet til, eller om ordningen skal være nøytralt utformet, mao. at ivaretakeren får dekket sine faktiske kostnader på samme måte som tilfellet er for en operatør.

I utgangspunktet virker det mest rimelig at ivaretakelse av SDØE i lisensene må bygge på samme prinsipp som operatøroppgaven, nemlig at ivaretakeren verken skal ha fortjeneste eller tap knyttet til sin funksjon, men at staten etter nærmere regler skal dekke de faktiske utgiftene som ivaretakelsen krever.

Generelt vil oppfølgingen av ivaretakerfunksjonen være enklere dersom SDØEs portefølje består av deltakelse i et begrenset antall lisenser, og dersom ivaretakerens andel i de aktuelle lisensene er balansert i forhold til SDØE-andelene. En balansering av SDØEs eierandeler og skiperandeler i transportinfrastrukturen på sokkelen vil også være et viktig bidrag til å redusere de potensielle interessekonflikter som kan oppstå mellom SDØE og ivaretakerne.

5 Markedsføring av SDØEs petroleum

Den enkelte rettighetshaver har ansvar for å avsette egne oljemengder fra et felt. Som ivaretaker for SDØE markedsfører Statoil i dag statens andel av produksjonen på sokkelen. SDØEs olje kjøpes av Statoil til normpris på normprispunktet som er definert for hvert enkelt felt. Normprisen fastsettes i ettertid av Normprisrådet som skattereferansepris og skal reflektere markedspris. I og med at Statoil markedsfører ca. 2/3 av norsk oljeproduksjon, får Statoils salg stor innflytelse på normprisen. Når Statoil selger en oljelast til en kunde, vil forholdet mellom egenolje og SDØEs olje tilsvare eierandelen i feltet, selv om det bare er Statoil som står som kontraktspart i salget. Om lag 2/3 av Statoils salg skjer til kunder i Nordvest-Europa. Salgene gjelder vanligvis enkeltlaster hvor prisen er knyttet opp til den løpende markedsutviklingen. Kontraktene med oversjøiske kunder, som gjerne er mer opptatt av forsyningssikkerhet, har ofte flere års varighet og i noen grad et innslag av fastpriselementer.

For naturgass er utgangspunktet i samarbeidsavtalen at forventet produksjon skal søkes solgt samlet for deltakerne i utvinningstillatelsen. Produsert gass skal disponeres i samsvar med styringskomiteens beslutninger. Ved en eventuell omlegging av det norske gassalgssystemet til et system hvor rettighetshaverne på egen hånd selger sin del av gassproduksjonen vil det bli behov for å etablere mer fleksible regler for individuelt uttak av gass.

Statoil har på vegne av SDØE inngått kontrakter om salg av naturgass, og er kontraktspart for SDØEs gass utad. Statoil vil således være forpliktet i forhold til kundene under gasskontraktene. Hovedtyngden av Statoils og SDØEs framtidige gassproduksjon er allerede solgt til et fåtall store gasselskaper. Kontraktene er langsiktige, med normal varighet på 15-25 år, og inneholder bestemmelser om periodiske prisrevisjoner.

Salg av olje handler først og fremst om å etablere sterke markedsposisjoner basert på strategiske logistikkaktiva, distribuerte handelskontorer, informasjonssystemer, samt teknisk og kommersiell kompetanse. Nordvest-Europa er et stagnerende marked og har dessuten allerede i dag mer enn tilstrekkelig tilgang til høykvalitetsoljer fra Nordsjøen. For å forsvare verdien på norske oljekvaliteter krever situasjonen et betydelig og kontinuerlig salg til oversjøiske kunder, først og fremst i Nord-Amerika, men også i Asia. Statoil har derfor bygget opp et verdensomspennende salgsapparat med tilhørende kunderelasjoner. Logistikkøkonomien krever at oljetransport til slike kunder skjer på svært store tankskip. SDØE volumene spiller en sentral rolle mht. mulighetene for å sette sammen tilstrekkelig store laster. Hvis SDØE volumene splittes opp på mange aktører vil en større del av totalvolumet måtte avsettes i Nordvest-Europa. Konsekvensen vil bli økende prispress på Nordsjøkvaliteter generelt og norske kvaliteter i særdeleshet.

Gassmarkedene fungerer i dag nokså annerledes, noe som bl.a. skyldes gassens fysiske egenskaper som begrenser fleksibiliteten i transport og avsetning. Som hovedregel selges norsk naturgass på ilandføringsstedet for rørledningen fra kontinentalsokkelen. Det å forvalte og videreutvikle verdien i inngåtte gasskontrakter vil være en nøkkeloppgave for ivaretakelse av SDØE.

Selv med en endret ivaretakerordning vil en imidlertid ikke kunne skape den robustheten for verdiskapning som ligger i å kunne posisjonere seg i hele verdikjeden og derigjennom redusere noe av den sårbarheten som ligger i ensidig produksjonssatsing.

Ivaretakelse - råolje

De fleste større oljeselskaper som i dag opererer på norsk sokkel er på marginen netto kjøpere av råolje til sine utenlandske raffineringssystemer. Dette gjør at de ikke nødvendigvis har noen egeninteresse av å bidra til høyest mulig pris for norsk oljekvaliteter.

På råoljesiden er det færre fysiske og kontraktsmessige bindinger enn de som gjelder for avsetning av naturgass. På den annen side eksisterer det operasjonelle bindinger for den olje som løftes på feltet og transporteres til markedet med dedikerte tankskip. Et apparat for å ivareta denne oljen er allerede etablert i dag.

For terminalolje vil de operasjonelle bindingene være begrenset til koordinering mot felt og terminaloperatør for etablering av lasteprogrammer samt nominasjon og aksept av skip. For denne oljen er det derfor ikke noe praktisk

i veien for at kretsen av mulige ivaretakere også kan omfatte andre selskaper enn de som er rettighetshavere på norsk kontinentalsokkel.

Basert på ovenstående vil staten som utgangspunkt kunne vurdere mulige ivaretakere for SDØE-oljen ut fra krav til egnethet for den konkrete oppgaven. Forutsetningen er at vurderingen vil skje ut fra objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier.

I dag avsetter Statoil store mengder råolje på vegne av SDØE. Avregningsmekanismen mellom staten og selskapet gjør at Statoil påtar seg ekstra risiko og kostnader mens fordelen ved tiltakene tilfaller SDØE. En slik ordning kan vanskelig videreføres i en endret modell for ivaretakelse.

Et viktig hensyn med avregningsmekanismen for denne delen av ivaretakelsen bør, etter styrets mening, være å ensrette insentivene mellom ivaretakeren og SDØE slik at ivaretakeren får en økonomisk egeninteresse i å arbeide for høyest mulige priser på SDØE oljen. I dette ligger det bl.a å gjøre ivaretakeren til en netto selger av råolje. Det er vår oppfatning at bruk av en form for formelprising basert på observerbare størrelser i markedet i delvis kombinasjon med «back to back» prising vil kunne være en hensiktsmessig avregningsmetode. Ivaretakerfunksjonen for SDØE-oljen vil da få preg av å være en kommersiell salgskontrakt, og utformingen av den aktuelle formelen vil kunne inngå som en del av forhandlingene om kontraktsinngåelse.

Ivaretakelse - naturgass

Det er forskjeller mellom markedene for råolje og naturgass, både hva angår aktørbildet gjennom konsentrasjon på kjøper- og produsentsiden, avsetningsmekanismene og ressursforhold. Dette tilsier at markedsføring av SDØEs naturgass ikke bør gjennomføres etter samme retningslinjer som er skissert for SDØEs olje.

Under kapittel 3 er det skissert en mulig deling av ivaretakelse av SDØE i lisensene og markedsføringsiden. En slik deling av ivaretakeransvaret synes, som der nevnt, å være lite hensiktsmessig når det gjelder naturgass. Etter styrets oppfatning vil det kunne resultere i en komplisert insentivstruktur mellom de ulike ivaretakerne, fordi SDØEs interesser vil være representert av ulike ivaretakere på henholdsvis markedsføringssiden og lisenssiden. Det vil ikke nødvendigvis være sammenfallende interesser mellom de ulike ivaretakerne. Videre vil beslutninger som fattes i lisenssammenheng kunne legge føringer på de rammebetingelser som markedsførerivaretakeren vil måtte operere under. Styret er derfor av den oppfatning at det her er uheldig å bryte verdikjeden fra felt til kunde ved å benytte flere ivaretakere. Spesielt vil det være viktig å opprettholde en enhetlig håndtering av alle ledd i denne verdikjeden når det gjelder de store gassfeltene.

Valg av løsning for ivaretakeransvaret for markedsføring av naturgass må sees på bakgrunn av hvilken organisering som i framtiden skal gjelde for markedsføring av naturgass fra norsk kontinentalsokkel. I et system hvor rettighetshaverne selv markedsfører egen gass, innenfor et restrukturert europeisk marked, vil det være viktig for staten å etablere en samlet løsning for sine gassmengder for å være i en bedre posisjon til å maksimere verdier. Som ressurseier har staten således betydelige økonomiske interesser knyttet til at gassmarkedsføringen ikke fragmenteres.

Det aller meste av SDØEs naturgass er solgt under langsiktige kontrakter der Statoil er kontraktspart både for egne volum og for SDØEs volum. For allerede inngåtte kontrakter kan derfor ikke styret se at andre løsninger enn fortsatt ivaretakelse av Statoil vil være tjenlige. En vil derved bygge videre på den kompetanse og de langsiktige markedsposisjoner og -relasjoner som er etablert av Statoil når det gjelder markedsføringen og forvaltning av SDØEs naturgass.

Når det gjelder ivaretakelse av nye kontrakter vil ulike hensyn gjøre seg gjeldende. Men også her vil det etter vår mening være riktig å legge vekt på verdien av de etablerte markedsposisjoner som er oppnådd for summen av Statoil og SDØEs volumer, og de mulighetene dette gir for å skape økte verdier basert på statens samlede naturgassressurser. Markedsføring av nye volumer kan forringe verdien av totalporteføljen hvis det ikke tas hensyn til konsekvensen for både nye og eksisterende kontrakter. Etter styrets syn trekker dette i retning av at Statoil bør være ivaretaker også for nye gassalgskontrakter som omfatter SDØEs naturgass.

Når det gjelder avregningsmekanismen mellom SDØE og ivaretakeren viser styret til at både gasspris og transportkostnader er transparente i de etablerte langsiktige kontrakter, og kan forventes å være det også ved inngåelse av nye kontrakter. I slike tilfeller vil det være mulig å gjøre bruk av en prisingsmekanisme som fortsatt bygger på «back to back» mellom de to partene. Dette vil da uten videre gjelde for hoveddelen av forventet gassproduksjon for både Statoil og SDØE.

Avvik fra en slik ordning vil kunne bli aktuelt dersom nye kontrakter utvikler seg til å bli mer kortsiktige. Det vil da være behov for å etablere egne løfteavtaler og avtaler om avregning mellom ivaretakeren og SDØE. I tillegg vil det måtte etableres en egen prisingsmekanisme for salg til ivaretakerens egne selskaper og anlegg, og da også en pris for skatteformål.

6 Vurdering

Det er viktig å peke på at den «riktige» utformingen av en ivaretakerordning for SDØE i særlig grad vil måtte hvile på statens mål med ordningen, som igjen vil bidra til å klargjøre hvordan SDØE skal avgrenses i forhold til ordinær statlig forretningsdrift og investeringsvirksomhet.

Det framgår av det ovenstående at en endret ivaretakerordning for SDØE etter vårt syn vil måtte bli annerledes, både styringsmessig og innholdsmessig, enn i dag. Dette skyldes særlig at den form for ivaretakelse av SDØE som i dag skjer gjennom Statoil, og som har sitt grunnlag i at både Statoil og SDØE er 100 prosent eiet av staten, ikke lenger kan videreføres dersom eierstrukturen i selskapet endres.

Basert på drøftelsene i dette notat har styret blant annet gjort følgende vurderinger:

– At en av lisensrettighetshaverne ivaretar SDØEs interesser mht. leting, utbygging, produksjon, transport og drift, og at kompensasjonsmekanismen er basert på faktiske kostnader;
– At felles insentiver mellom ivaretaker og SDØE i stor grad kan legges til rette gjennom utformingen av SDØE-porteføljen slik at ivaretakerens andel ikke domineres av SDØEs andel;

– At en endret ivaretakerordning vil kreve sterkere formalisering enn det som i dag er nødvendig mellom Statoil og staten. Dette vil være lettere å administrere hvis ivaretakelsen begrenses til et fåtall feltlisenser og en tilhørende balansert eierandel i transportinfrastrukturen;
– At avsetning av SDØEs olje kan gjøres markedsbasert, der blant annet formelprising vil kunne inngå i en tjenlig avregningsmetode;
– At staten bygger på den kompetanse og de langsiktige markedsposisjoner og relasjoner som er etablert av Statoil når det gjelder avsetning av statens petroleum.

Dersom staten skulle ønske å videreføre SDØE som ordning, vil det - med de tilpasninger som er beskrevet i notatet - være forretningsmessig interessant for Statoil også i framtiden å stå for en betydelig del av ivaretakelsen av SDØE, selv etter en eventuell endring av eierstrukturen i selskapet.

Styret vil i forbindelse med en endret ivaretakerordning særlig legge vekt på de markedsposisjoner og de kunderelasjoner som Statoil har etablert innenfor gassmarkedet. Statoil har videre en veletablert markedsposisjon innenfor det globale oljemarked, hvilket hittil har sikret en god prising av statens samlede oljevolumer. Styret vil se det som viktig å videreutvikle denne kompetanse og de etablerte posisjoner i markedet, og mener at dette også vil være viktige forretningsmessige hensyn for staten som eier av SDØE volumene.

Styret finner det avslutningsvis riktig å påpeke at spesielt på gassområdet vil verdiskapningsmulighetene være forskjellige om en er eier eller ivaretaker for ressursene. I dag har Statoil, gjennom de samlede Statoil og SDØE ressursene, en betydelig markedsposisjon. For strategisk å kunne posisjonere norsk gass i det markedet vi ser utvikler seg i Europa, kreves imidlertid andre, og flere, virkemidler enn det en ivaretaker vil disponere. Eierskap, og de virkemidler og den handlefrihet som ligger i dette, vil være nødvendig for å foreta tilpasninger langs hele verdikjeden etter hvert som markedene utvikles videre. Vår oppfatning er at en sterk norsk aktør i de europeiske gassmarkedene er et meget viktig virkemiddel for fortsatt å sikre norske interesser i årene som kommer.

Vedlegg 3

Norsk Hydros vurdering av det statlige engasjement i oljevirksomheten - Brev fra Norsk Hydro av 1. september 1999

1 Innledning

Vi viser til brev fra Olje- og energidepartementet datert 25. juni d.å. der Norsk Hydro anmodes om å redegjøre for sitt syn på utformingen av det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel.

Det er flere forhold som gjør det nødvendig med en fornyet vurdering av disse spørsmål, inkludert utviklingen av Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE). De viktigste av disse er etter vår oppfatning:

– De omfattende strukturelle endringer som har skjedd og fortsatt skjer i den internasjonale oljeindustrien både når det gjelder sammenslåing og oppkjøp av selskaper og åpning av nye petroleumsbassenger for internasjonaleselskaper.
– Norsk sokkels utvikling i retning av å bli en moden petroleumsprovins med mer begrensede muligheter for produksjonsvekst og nye, store funn enn tidligere.
– Den norske stats oljeselskaps (Statoils) uttrykte ambisjon om å få inn private aksjonærer på eiersiden.

Vi vil i det følgende legge til grunn at den fremtidige politikk for det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten vil bli utformet på basis av de tidligere etablerte hovedmål for norsk petroleums- og industripolitikk.

Utformingen av det samlede statlige engasjement må vurderes på bakgrunn av en del sentrale utviklingstrekk ved virksomheten på norsk kontinentalsokkel. Den viktigste utfordringen i tiden fremover vil være å bedre virksomhetens lønnsomhet og evnen til å tåle også perioder med lave oljepriser. Dette vil kreve en samlet innsats fra hele bransjen for å få ned lete-, utbyggings- og driftskostnadene. En reduksjon i tiden fra funn til produksjon vil være et spesielt viktig bidrag til bedret lønnsomhet. Fallende produksjon på flere av de store oljefeltene representerer spesielle utfordringer. For alle disse forhold er det av stor betydning at myndighetenes samlede virkemiddelbruk gir de best mulige insentiver til operatørene og de øvrige lisensdeltakere med sikte på en optimal verdiskaping. I tillegg kommer de utfordringer som følger av utviklingen i oljemarkedene med sterkt variable priser og de forventede endringer i de europeiske gassmarkedene.

2 Sammendrag

Norsk Hydros hovedsynspunkter, som det redegjøres nærmere for i dette brevet, kan oppsummeres som følger:

– Oppbyggingen av SDØE bør ikke fortsette ved fremtidige konsesjonstildelinger.
– En overføring av SDØE-andeler fra Staten til kommersielle selskaper:

- kan representere et betydelig verdiskapingspotensiale for Staten,
- bør starte nå, men skje gradvis for å sikre en rimelig balanse mellom verdiskaping og risiko,
- må representere en videreføring av reell konkurranse blant aktørene i norsk oljevirksomhet,
- bør være et virkemiddel for å styrke de norske oljemiljøene i en skjerpet internasjonal konkurranse.

- Hydro ønsker å forhandle om overtakelse av SDØE-andeler.
- Hydro er rede til å forhandle om forvaltningsoppgaver for de deler av SDØE som eventuelt forblir i statlig eie.
- En delprivatisering av Statoil vil innebære fordeler for selskapet og eierne.

3 Overordnede mål for norsk petroleumspolitikk

Norsk petroleumspolitikk har lagt vekt på å sikre en *optimal forvaltning* av ressursene på norsk sokkel og en *størst mulig verdiskaping. Miljø- og sikkerhetsmessige utfordringer* ved virksomheten skal løses på best mulig måte. Samtidig har myndighetene lagt opp til å sikre en *optimal andel av verdiskapingen for fellesskapet*.

Det har vært et hovedelement i politikken at mulighetene for å realisere disse målene styrkes ved at virksomheten på sokkelen *utøves av flere konkurrerende miljøer*. Å sikre aktiv deltakelse fra flere kompetente miljøer krever at de samlede rammebetingelser for virksomheten er slik at kvalifiserte selskaper finner det *attraktivt å prioritere en satsing på norsk sokkel* når deres finansielle og kompetansemessige ressurser skal allokeres.

Norske myndigheter har også ansett det som ønskelig å fremme utviklingen av *konkurransedyktige norske oljemiljøer* både når det gjelder lete- og produksjonsvirksomheten på sokkelen og leveranser av varer og tjenester til denne virksomheten.

Vi antar at disse hovedmålene som langt på vei må sies å være realisert, fortsatt vil bli lagt til grunn for myndighetenes styring av norsk petroleumsvirksomhet. De endringer som nå skjer i petroleumsbransjen både internasjonalt og i Norge gjør det naturlig å gjennomgå de virkemidler som benyttes for å realisere målene. De endringer som vurderes gjennomført for Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten, må ses som et ledd i en slik justering av virkemiddelbruken.

4 Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE)

Gjennom SDØE forvaltes i dag mer enn 40 prosent av Norges samlede olje- og gassreserver. Denne spesielle ordningen har siden den ble etablert i hovedsak virket etter sin hensikt. Etter en periode der Staten gjennom SDØE har kanalisert betydelige midler til utbyggingsprosjekter på sokkelen er SDØE kommet over i en fase der Staten i de nærmeste år kan imøtese en årlig kontantstrøm på 40-50 milliarder kroner fra SDØE. Etter en eventuell overføring av SDØE til kommersielle selskaper vil omlag to-tredjedeler av dette fortsatt tilfalle Staten som skatt.

Gjennom årene er det i SDØE bygget opp en meget omfattende og variert portefølje som representerer store verdier. Hydros beregninger gir et anslag for bruttoverdien av SDØE som tilsvarer de tall Statoil har lagt frem på omlag 550 milliarder kroner. Dersom SDØE ble betraktet på samme måte som et oljeselskap, ville om lag 380 milliarder kroner tilfalle Staten som skatteinntekter. Dette innebærer at verdien av SDØE vurdert som om det skulle være et selskap, er omkring 170 milliarder kroner. Disse anslagene er basert på forutsetninger om en oljepris på 14 dollar pr. fat og en diskonteringsrente på syv prosent.

En del av SDØE-andelene er i oljefelt som er kommet over i en fase med fallende produksjon og som dermed har begrenset levetid. Andre deler av porteføljen utgjøres av betydelige eierposisjoner i store gassfelt som forventes å stå for en høy andel av Norges samlede petroleumsproduksjon i mange decennier fremover. Sammen med andeler i sentrale transportsystemer for gass utgjør disse viktige strategiske posisjoner som kan være av stor betydning med hensyn til en langsiktig sikring av verdien av norske gassressurser.

For oljeselskapene på norsk sokkel fremstår SDØE-andelene som en del av de samlede norske rammebetingelser og representerer en viktig faktor ved vurdering av sokkelens samlede attraktivitet i forhold til andre petroleumsprovinser. Selskapenes lisensandeler er blitt mindre enn de ellers kunne ha vært, og den statlige andel av den realiserte verdiskapingen er blitt større.

Forvaltningen av SDØE er i sin helhet overlatt til Statoil. Den ordningen som er valgt innebærer en passiv forvaltning av statens eierinteresser i petroleumslisenser via SDØE som bare i begrenset grad utnytter potensialet for verdiskaping som en mer aktiv forvaltning kan medføre.

5 Omlegging av dagens SDØE ordning

Flere forhold taler for at tiden nå er inne for en revurdering av SDØEs fremtidige rolle innen norsk oljevirksomhet. Dette gjelder både SDØEs rolle ved tildelingen av nye lisenser og en eventuell overføring av eksisterende SDØE-andeler fra statlig eie til kommersielle selskaper. I den grad Staten fortsatt vil eie SDØE-andeler vil det også være aktuelt å drøfte en omlegging av forvaltningsordningen.

Norsk sokkel møter en stadig sterkere konkurranse fra andre petroleumsbassenger samtidig som strukturendringer i bransjen reduserer tallet på store, kompetente og finansielt sterke internasjonale oljeselskaper. Oppkjøp og sammenslåinger som nylig er gjennomført eller som er i ferd med å gjennomføres, vil innebære at fem relativt store aktører forsvinner fra norsk sokkel. Disse vil inngå i nye og sterkere selskapsenheter, noe som vil innebære en viktig endring i konkurranseforholdene i norsk petroleumsvirksomhet.

Samtidig er den norske petroleumsprovinsen i ferd med å modnes slik at de fremtidige vekstperspektiver for selskapene fortoner seg som mindre attraktive enn tidligere. Et viktig element i arbeidet for å gjøre norsk sokkel mer attraktiv i forbindelse med nye konsesjonsrunder bør derfor være å redusere den samlede statlige deltakelsen i nye lisenser.

Ved nye lisenstildelinger bør det derfor ikke reserveres andeler for SDØE.

Men også den relativt høye samlede statlige eierandel i de fleste, allerede tildelte, lisenser på norsk sokkel bidrar til å redusere norsk sokkels attraktivitet. De forholdsvis beskjedne andeler som spesielt i 1970- og 80-årene ble tildelt kommersielle selskaper gir en insentivstruktur som svekker norsk sokkels relative posisjon. Dette forhold taler for at den samlede statlige eierandel også i eksisterende felt bør reduseres ved at SDØE-andeler overdras til kommersielle selskaper.

Et hovedargument for å endre dagens SDØE-ordning er at alternative løsninger kan representere et potensiale for økt samlet verdiskaping. Dette potensialet kan tilskrives flere forhold. Den nåværende ordning for forvaltningen av SDØE innebærer at Staten gir avkall på potensielle merverdier som ville kunne skapes gjennom en mer aktiv kommersiell forvaltning. En endring av forvaltningsmodellen, som diskutert i avsnitt 6, vil derfor kunne gi økt verdiskaping for Staten.

En overdragelse av SDØE-andeler til kommersielle selskaper vil kunne forsterke denne effekten. Gjennom de klare insentivvirkninger som økte eierandeler vil gi, særlig for operatørene, er det rimelig å anta at kommersielle selskaper kan integrere de overtatte andelene i sine respektive porteføljer på en måte som vil gi ekstra verdiskaping og dermed også større skatteinntekter for Staten over tid.

Denne ekstra verdiskaping vil slå ut i økte aksjekurser for børsnoterte selskaper. For de store internasjonale selskapene vil eventuelle overtakelser av enkelte SDØE-andeler neppe gi særlige utslag mens effekten for de norske selskapene kan bli betydelig. I tillegg kan man få en ytterligere verdiøkning ved at selskaper som overtar SDØE-andeler kan oppleve en revurdering fra aksjemarkedets side som følge av forhold som at overtakelsen gir en mer optimal størrelse og bedrede vekstmuligheter. Som fortsatt deleier i norske oljeselskaper, vil deler av denne verdiskaping tilfalle Staten. En slik styrking av selskapene vil også kunne bedre deres kredittverdighet i de internasjonale lånemarkedene.

Omfanget av slike effekter vil avhenge av hvordan de overtatte andeler forvaltes og vil være vanskelig å kvantifisere på forhånd. Det forhold at de store internasjonale oljeselskapene i markedet verdsettes til priser som indikerer et potensiale for ekstra verdiskaping, kan skyldes at disse selskapene over lang tid har demonstrert en evne til verdiskaping som markedet forventer vil gi resultater også i fremtiden.

En overføring av SDØE-andeler fra statlig eie til kommersielle selskaper synes derfor å representere et viktig verdiskapingspotensiale også for Staten.

Dersom myndighetene finner det ønskelig å omplassere deler av den betydelige formue som ligger i SDØE, bør dette skje på en måte som gir den optimale verdiskaping og som medfører minst mulig risiko. Ved en omplassering av hele SDØE i en engangsoperasjon løper man en risiko for at petroleumsprisforventningene på det aktuelle tidspunkt ikke vil være optimale. Ved at transaksjonen spres over en tidsperiode reduseres mulighetene for at tilfeldige fall i prisene skal gi en redusert verdi på SDØE-andelene. Prosessen bør imidlertid innledes så raskt som mulig etter at den politiske behandling eventuelt har lagt grunnlaget for en omlegging.

Gjennom en prosess som tar sikte på å selge enkelte andeler til markedsrelaterte priser vil man få klare indikasjoner på hvordan markedet priser SDØE-andeler. Dessuten vil en slik fremgangsmåte være en god indikasjon på i hvilken grad potensialet for ekstra verdiskaping lar seg realisere. Samtidig vil Staten i en viss periode fortsatt ha tilgang til en vesentlig del av kontantstrømmen fra SDØE. Eierskapet til SDØE-andeler vil sammen med det norske systemet for petroleumsbeskatning innebære at Staten da vil være eksponert for virkningene av svingninger i inntektene fra petroleums-virksomheten. Men også etter en eventuell overføring av SDØE vil Staten i sin rolle som skatteoppkrever med et regelverk som gir en marginalskatt på 78 prosent, og som medeier i oljeselskaper, fortsatt være sterkt utsatt for variasjoner i petroleumsprisene, men i mindre grad enn i dag.

Det kan være naturlig å begynne en prosess for overdragelse av SDØE med andeler i oljefelt som har en mer begrenset levetid. Strategisk viktige eierandeler i store gassfelt med tilhørende transportsystemer bør vurderes i lys av de erfaringer som etter hvert høstes med de omleggingen som forestår i de europeiske gassmarkeder. Disse eierandelene vil kunne inngå som en del av myndighetenes virkemiddelsett for å ivareta viktige nasjonale mål både innen petroleumspolitikken og i en videre industripolitisk sammenheng.

Disse forhold taler for at en omlegging av dagens SDØE-ordning bør skje gradvis over en viss tid.

Velger myndighetene en slik gradvis overføring av SDØE-andeler til kommersielle selskaper, er det viktig at dette skjer på en måte som støtter opp om de langsiktige hovedmål for norsk oljepolitikk og som ikke undergraver virkemidler som har vært ansett som sentrale med hensyn til å fremme disse målene. Sentralt i denne forbindelse står den grunnleggende rolle en effektiv konkurranse mellom kostnadseffektive aktører på sokkelen har vist seg å spille når det gjelder å utvikle løsninger som kan gi den best mulige verdiskaping. Også behovet for å opprettholde en allsidig norsk teknologisk og kommersiell kompetanse innenfor områder som omfatter en vesentlig del av nasjonalformuen tilsier at man bør unngå en unødig konsentrasjon.

I denne sammenheng vil konkurranselinjen innebære at myndighetene ikke tildeler hele eller det alt vesentligste av SDØE til ett selskap. En tildeling av hele SDØE til Statoil, slik Statoils styre har foreslått, vil innebære en så kraftig forskyvning av størrelsesforholdet mellom Statoil og Norsk Hydro at det ikke lenger vil være grunnlag for en likeverdig konkurranse mellom de to miljøene. Uten at det etableres ordninger for en overføring av SDØE-andeler som også gir Norsk Hydro anledning til å delta i prosessen, vil selskapets rolle som aktiv konkurrent og premissleverandør på norsk sokkel gradvis kunne bli svekket.

I sitt videre arbeid med den fremtidige håndtering av SDØE-andelene bør myndighetene legge spesiell vekt på å finne frem til opplegg som vil styrke de kommersielle selskapenes insentiver til å forbedre ressursutnyttelsen, redusere kostnadene og dermed bidra til en optimal verdiskaping. Dessuten bør det legges vekt på å finne løsninger som kan gi en mer optimal geografisk konsentrasjon av lisensandeler på norsk sokkel. For å oppnå dette og dermed bidra til opprettholdelsen av en reell konkurranse mellom effektive aktører på

norsk sokkel, er det viktig at SDØE-andelene vurderes som et virkemiddel for å styrke operatørenes rolle og insentivgrunnlag.

Ved en omfordeling av SDØE må myndighetene derfor videreføre den konkurranselinje som hittil har spilt en sentral rolle i norsk petroleumspolitikk.

Det bør dessuten vurderes om man innenfor gjeldende rammer kan se en omfordeling av SDØE i forhold til prioriterte mål om å utvikle sterke norske olje- og industrimiljøer. Virksomheten på norsk sokkel vil etterhvert gå inn i en fase med begrenset eller ingen produksjonsvekst. De norske selskaper som med utgangspunkt i denne virksomheten har bygget opp sin kompetanse og utviklet en konkurransedyktig aktivitet, vil måtte satse i nye petroleumsprovinser utenfor Norge for å sikre en fortsatt positiv utvikling. Både for Statoil og Hydro vil økt størrelse som oljeselskaper være en viktig faktor. Myndighetene kan påvirke dette gjennom det opplegg som velges for overføring av SDØE-andeler.

På denne bakgrunn vil Norsk Hydro være interessert i å overta eventuelle SDØE-andeler som myndighetene måtte velge å gjøre tilgjengelig.

Norsk Hydro forutsetter at eventuelle overtakelser vil skje til kommersielle, markedsrelaterte vilkår som etableres gjennom forhandlinger med Staten. Selskapet må vurdere kjøp av SDØE-andeler opp mot andre investeringsprosjekter. Dersom man finner et omforent grunnlag for slike kjøp, vil det være selskapets utfordring å vurdere hvordan dette mest hensiktsmessig kan finansieres. I utgangspunktet har Norsk Hydro i dag en god finansiell stilling. Over tid kan kjøp av SDØE-andeler på konkurransedyktige vilkår være et vesentlig bidrag til å bringe Hydros petroleumsvirksomhet opp til en størrelse som kan gi grunnlag for en positiv videre utvikling for denne virksomheten både på norsk sokkel og utenfor Norge.

6 Forvaltningen av SDØE

En løsning for SDØE som antydet ovenfor vil innebære at Staten også i en tid fremover vil være eier av betydelige andeler i norske petroleumslisenser. Det vil derfor være nødvendig å vurdere om det nåværende opplegg for forvaltning av SDØE bør opprettholdes eller justeres.

Ordningen med at forvaltningsoppgaven i sin helhet overlates til Statoil kan vanskelig opprettholdes i en situasjon der selskapet ikke lenger er et heleid statlig selskap. Flere alternative løsninger kan tenkes for hvordan dette kan ordnes i fremtiden og for hvordan andre operatørselskaper kan bidra til en forsvarlig forvaltning av de store verdier som SDØE representerer.

Dersom myndighetene skulle finne det ønskelig med en løsning som innebærer at forvalterrollen fordeles på flere selskaper, f.eks. ved at den overlates til operatørene for de ulike lisenser, vil Hydro være rede til å innlede forhandlinger med Staten om vilkårene for en eventuell oppgave som forvalter av SDØE-andeler. Det vil i denne sammenheng være viktig å finne frem til forsvarlige ordninger for håndteringen av SDØEs andel av de ulike felters produksjon, både av olje og gass og av eventuelle investeringer. Etableringen av en insentivstruktur som motiverer forvalteren til en mest mulig effektiv drift og størst mulig samlet verdiskaping vil være en viktig del av denne prosessen. Det må klarlegges hvordan en forvalter kan stemme på SDØEs vegne og for

hvordan situasjoner der forvalteren og SDØE kan ha motstridende interesser skal håndteres.

Det vil være spesielt viktig å finne frem til ordninger som sikrer en best mulig verdi for de betydelige gassmengder som eies av SDØE. Dette vil trolig best kunne oppnås gjennom en videreføring av dagens ordning med et gassforhandlingsutvalg (GFU) og et forsyningsutvalg (FU) med de justeringer som måtte finnes ønskelig og nødvendig som følge av endrede internasjonale og nasjonale rammebetingelser.

Det kan tenkes ulike mekanismer som kan sikre at forvaltningen av SDØE-andeler kan skje på en best mulig måte dersom myndighetene ønsker å overlate dette til andre operatørselskaper enn Statoil. De konkrete løsningene må bli gjenstand for forhandlinger mellom myndighetene og de aktuelle selskaper, og Norsk Hydro vil bidra til å finne frem til hensiktsmessige og balanserte løsninger.

7 Privatisering av Statoil

Et viktig element i diskusjonen om fremtidige strukturelle endringer i det samlede statlige engasjement i petroleumsvirksomheten dreier seg om en eventuell delprivatisering av Statoil.

Norsk Hydros lange erfaring som børsnotert selskap understøtter de hovedsynspunkter som er fremført av Statoils styre og ledelse til fordel for en delprivatisering. Et børsnotert selskap med en betydelig andel profesjonelle investorer som aksjonærer underkastes daglig markedets vurdering av oppnådde resultater og av fremtidsutsikter. Oppnås ikke en konkurransedyktig avkastning over tid, vil det komme reaksjoner fra markedet som vil bidra til å presse frem nødvendige tiltak for å rette opp situasjonen. For Staten som eier bør det derfor fremstå som en betydelig fordel at man på denne måten får et bedre grunnlag enn i dag for å vurdere selskapets prestasjoner.

Private aksjonærer kan bringes inn på eiersiden i Statoil på flere måter. Det kan gjennomføres en vanlig emisjon i det private marked. Provenyet ved kapitautvidelsen vil da tilfalle selskapet og bidra til å styrke kapitalgrunnlaget for ny vekst. Alternativt kan det tenkes en rettet emisjon mot aksjonærene i et annet selskap som søkes overtatt av Statoil. Privatiseringen kan dessuten skje ved at Staten legger ut en del av sine Statoil-aksjer til salg. Provenyet ved et slikt salg vil tilfalle Staten og ikke selskapet. Hvordan en eventuell delprivatisering av Statoil skal gjennomføres og i tilfelle hvor stor eierandel private aksjonærer bør ha etter en privatiseringsprosess er spørsmål som Norsk Hydro ikke finner det naturlig å uttale seg om.

I den norske debatten har man benyttet ulike begrunnelser for statlig hel- eller deleierskap av kommersielle bedrifter. I en sammenheng som denne kan det være hensiktsmessig at Staten avklarer hvilke hensyn som best kan ivaretas gjennom eierposisjoner og hvilke det vil være naturlig å dekke gjennom Statens myndighetsutøvelse som lovgiver, konsesjonstildeler og reguleringsmyndighet.

Det er Norsk Hydros oppfatning at en vellykket privatisering av Statoil ikke er avhengig av at Staten på forhånd har solgt og/eller overført alle sine SDØE-andeler til Statoil og/eller andre kommersielle selskaper. Det kan der-

imot vise seg vanskelig å få full uttelling i markedet for verdien av eventuelle SDØE-andeler som overføres til Statoil før en privatisering ettersom markedet vil ha begrenset kjennskap til og erfaring med selskapets disposisjoner og resultater under en endret eiersituasjon. Andre forhold kan som nevnt tilsi at prosessen med å omplassere SDØE-andeler innledes så raskt som mulig.

For Norsk Hydro vil en delprivatisering av Statoil innebære at de to selskapenes utvikling i forhold til de kriterier aksjemarkedet legger vekt på, vil bli lettere å sammenlikne. Et nytt stort norsk oljeselskap som er notert på internasjonale børser, vil for Norsk Hydro innebære en sterkere konkurranse om investorenes gunst, en utfordring som vil virke stimulerende og stille store krav. Sammenlikningsgrunnlaget vil imidlertid bli best om det har sitt utgangspunkt i en rimelig balansert situasjon med hensyn til hvilken løsning Staten velger for den fremtidige disponering av SDØE.

8 Avslutning

I dette brevet har vi lagt vekt på å presentere Norsk Hydros hovedsynspunkter på de viktigste problemstillinger som den diskusjonen om den fremtidige struktur på Statens samlede engasjement i petroleumssektoren reiser. På flere av de aktuelle saksområdene vil det bli gjort mer detaljerte utredninger. Om Departementet skulle ønske det, deltar vi gjerne i mer detaljerte diskusjoner av de ulike aspekter som dette saksområdet omfatter og de antydede løsninger.

Med vennlig hilsen

Egil Myklebust

Vedlegg 4

Uttalelse fra den internasjonale oljeindustri om fremtidig disponering av statens direkte økonomiske eierandel i utvinningstillatelsene - Brev fra Oljeindustriens Landsforening og Norsk oljeforening for rettighetshavere av 10. november 1999

1 Hvorfor oljeindustrien uttaler seg

Oljeselskapene som er medlemmer av OLF og NORRET, untatt Statoil og Norsk Hydro som har avgitt egne uttalelser, vil med dette gi uttrykk for prinsipielle synspunkter i den pågående debatt om statlig engasjement i petroleumsvirksomheten. Oljeindustrien legger til grunn at Staten må søke den organisasjonsform som gir det norske samfunn høyest mulig fremtidig verdi av petroleumsressursene under hensyntagen til grunnleggende verdier som sikkerhet, miljø og forsvarlig ressursforvaltning.

Petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel står overfor en voksende global konkurransemessig utfordring, og industrien støtter det arbeid blant annet Olje- og energidepartementet har igangsatt med sikte på å møte denne utfordring.

Virksomheten på norsk kontinentalsokkel må i fremtiden være konkurransedyktig på alle plan - økonomisk, teknisk og sikkerhetsmessig. Dette kan best oppnås ved at det sikres et mangfold av aktører med bred internasjonal deltagelse.

2 Hovedpunkter

I sitt notat av 13. august tar Statoils styre opp en rekke sentrale spørsmål knyttet til eierskapet til Statoil og Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE). Det samme gjør Norsk Hydro i sitt brev av 1. september. Det er positivt at disse dokumentene er offentliggjort i sin helhet fordi det vil bidra til en åpen og velinformert debatt om sentrale samfunnsspørsmål i Norge. I tråd med dette vil vi også offentliggjøre våre synspunkter.

SDØE

SDØE virker slik at det blir små andeler for aktive eiere. Få deltagere og operatører fører til begrenset nyskapingsevne. Også tilgangen på risikovillig kapital og personell begrenses når investeringer på norsk kontinentalsokkel ikke gis konkurransedyktig avkastningsnivå og volum etter skatt.

Den overordnede målsetting må være å øke verdiene gjennom forbedret konkurranseposisjon for virksomheten på norsk kontinentalsokkel. Dersom denne målsettingen tapes av syne, eller gjøres til en sak for bare ett eller to selskaper, vil man gå glipp av den vesentlige faktor for konkurransekraffor-

bedringen som følger av økt mangfold og konkurranse internt på norsk kontinentalsokkel.

Norsk kontinentalsokkel er ikke lenger teknologisk grensesprengende. Samtidig er betydningen av kostnadseffektiv teknologi nå kanskje større enn tidligere, for det første for å opprettholde norsk sokkel konkurranseposisjon og for det andre for å opprettholde en internasjonalt konkurransedyktig leverandørindustri.

Statoil

Industrien tar til etterretning at Statoils styre og Norsk Hydro mener at selskapet vil bli mer effektivt, får utvidet finansiell fleksibilitet og gis bedre styringsmuligheter dersom private aksjonærer blir medeiere.

Industrien tar ikke stilling til eierskapet i Statoil, da dette spørsmål må være eierens sak. Industrien vil imidlertid påpeke at dersom man velger helt eller delvis å privatisere Statoil, har dette vidtrekkende konsekvenser for forvaltningen av SDØE. Dette er også påpekt av Statoils styre.

3 Hvordan kan SDØE-andeler brukes for å forbedre norsk kontinentalsokkels konkurranseposisjon

En omfordeling av SDØEs andeler gir muligheter til å gjennomføre en optimalisering av lisensporteføljene på norsk kontinentalsokkel som innebærer større deltagerandeler og bedre insentivstruktur for selskapene.

Hensynene gjør seg gjeldende med forskjellig tyngde, avhengig av en rekke forhold. Generelt vil man peke på følgende:

For nye tillatelser bør SDØE-andel ikke komme på tale. Man viser til Statoils styres begrunnelse.

For utvinningstillatelser i letefasen bør det vurderes å trekke ut SDØE. I den fase norsk kontinentalsokkel nå befinner seg er funnstørrelsen gjennomgående så liten at det er vanskelig for aktive aktører å oppnå kritisk masse.

Konkurranse- og kostnadsnivået på norsk kontinentalsokkel er avhengig av de internasjonale selskapers deltagelse. SDØE-andeler er et viktig bidrag til å nå målsettingen om et større mangfold på sokkelen.

Adgang til bruk av eksisterende installasjoner, spesielt rørledninger, blir stadig viktigere for lønnsom petroleumsvirksomhet i fremtiden. På bakgurnn av myndighetenes uttalte politikk for å fremholde at Statens anvendelse av SDØE ikke må forrykke denne uttalte politikk i retning av konsentrert eierskap i rørledninger på ett eller to selskap hvilket kan få negativ betydning for rasjonell ressursutnyttelse.

4 Ivaretakelse av ressursforvaltningsmessige hensyn

I den utstrekning Staten avhender SDØE-andeler må den sikre seg full verdi. Denne målsetting er ikke til hinder for at ressursforvaltningsmessige hensyn ivaretas i forbindelse med avhending. Slike hensyn er for eksempel rasjonell sammensetningen av lisensgruppene, andelsfordeling som sikrer aktivt engasjement i rettihetshavergruppene, unitisering og hensynet til mangfold og konkurranse på kontinentalsokkelen. En forutsetning må være at slike hensyn

må være offentliggjort på forhånd og ivaretas på en ikke-diskriminerende måte med hensyn til nasjonalitet.

Ved alternaitv avhendelse av SDØE har man en enestående mulighet til å gjenopprette en bedre balanse mellom nasjonal og internasjonal industri på norsk kontinentalsokkel for derved å styrke petroleumsvirksomhetens konkurranseevne.

5 Oppsummering

Norsk petroleumsvirksomhet har et grunnleggende konkurransekraftproblem. Endring av SDØE-politikken kan bidra til å løse dette ved følgende tiltak:

- Ingen SDØE-deltagelse i fremtidige utvinningstillatelser
- Forretningsmessige vilkår vil gjelde ved eventuell avhendelse
- Eventuelle SDØE-andeler i utvinningstillatelser som beholdes av Staten forvaltes uavhengig av Statoil - gjennom klare kommersielle opplegg og avtaler
- SDØE-andeler vurderes brukt til å forbedre tilgangen til infrastrukturen

Med vennlig hilsen

OLJEINDUSTRIENS LANDSFORENING	NORSK OLJEFORENING FOR RETTIGHETSHAVERE
Finn Roar Aamodt	Nils Heilemann
Administrerende direktør	Generalsekretær

Kopi:	Stortingets Energi- og miljøkomite
	Stortingets Finanskomite
	Finansdepartementet

Vedlegg 5

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og statlig/privat eierskap i oljesektoren - Brev fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) den 29. mars 2000

I forbindelse med at Regjeringen er i ferd med å utarbeide sitt syn på hvordan oljesektoren skal organiseres i fremtiden, ønsker NHO å bidra med en del prinsipielle synspunkter og anbefalinger.

Sammendrag av anbefalinger

På prinsipielt grunnlag går NHO inn for følgende:

1. SDØE-andeler bør overføres til Statoil før delprivatisering, og selges til markedspris til Norsk Hydro og til øvrige rettighetshavere på de felter og i et omfang som gir hensiktsmessig forretningsmessig sammensetning av selskapenes porteføljer, hvor man balanserer fordelene ved å ha en stor aktør i det europeiske energimarkedet mot fordelene ved mangfold og styrket konkurranse på sokkelen. Noen andeler kan auksjoneres bort. Salg av SDØE vil gi Norge en bedre risikofordeling av sin formue.
2. Staten bør selge aksjer i Statoil til allmennheten minst i et så stort omfang at det dannes et likvid og interessant marked for aksjen både for norske og utenlandske investorer slik at børsnotering gir reelle markedssignaler.
3. Så lenge det fortsatt er SDØE-andeler igjen, bør forvaltningen av dem settes ut på anbud. Å opprette et nytt statlig oljeselskap for å forvalte resten av SDØE synes å være lite hensiktsmessig.
4. Ved fremtidige konsesjonstildelinger bør staten avholde seg fra direkte eierinteresser (SDØE).
5. Staten bør ikke kjøpe seg opp i Norsk Hydro, og gjerne kan selge seg ytterligere ned.
6. Alle felter bør få tilgang til rørledninger til kostnadsriktig pris.

Statens langsiktige risikoeksponering

På grunn av flere år med store oljeinntekter er den norske stat i internasjonal sammenheng blitt en svært rik stat med en betydelig netto formue. En stor formuespost er Statens petroleumsfond på rundt 250 mrd. kr. En adskillig større del av statens formue består av eierandeler i oljefelt som er under utvikling eller i drift, i fremtidige drivverdige funn, i Statoil som et heleiet statlig selskap og i 44 prosent av Norsk Hydro, som for rundt halvdelen av sin virksomhet er et oljeselskap med eierandeler på bl.a. norsk sokkel. Gjennom skatter og avgifter på oljevirksomheten, utbytte fra Statoil og Hydro og direkte salgsinntekter fra SDØE fratrukket statens andel av investerings- og driftsutgiftene oppstår en netto kontantstrøm til staten. Nåverdien av denne kontantstrømmen vil være svært avhengig av forutsetninger om oljeprisens utvikling, men er i en størrelsesorden flere ganger saldoen på Petroleumsfondet, selv ved relativt lave oljepriser.

Å ha så store verdier knyttet direkte til oljesektoren gjør at staten er svært utsatt for risiko med hensyn til svingninger i oljeprisen. Denne sterke risikoeksponeringen mot olje er en ulempe for Norge. Med eldrebølgen og forventede sterke økninger i utgifter over folketrygden og til helse- og omsorg, kan

en svak oljeprisutvikling medføre meget store problemer for velferdssamfunnet. Å selge eierandeler i oljesektoren - til «riktig» pris - og plassere pengene i Petroleumsfondet, vil redusere risikoen for staten. En slik omplassering av formue vil derfor isolert sett være ønskelig. Selv om staten skulle selge hele SDØE og privatisere hele Statoil samt selge sine aksjer i Norsk Hydro, ville det fortsatt eksistere en betydelig oljeprisrisiko for staten i og med at skatter fra oljesektoren i fremtiden ville utgjøre et relativt større beløp i forhold til statens totale inntekter enn de ville gjøre med dagens eierstruktur. Men totalt sett ville risikoen bli redusert.

Et mulig argument mot at staten selger ut hele eller deler av SDØE, er at den pris oljeselskapene er villige til å betale, kan være lavere enn det forventet fremtidig avkastning tilsier. Grunnen kan være at det for oljeselskapene er knyttet betydelig risiko til fremtidig avkastning og det vil også være usikkerhet om hvilke skatteendringer myndighetene kan vedta i fremtiden. Denne ulempen med mulig lav pris må avveies mot de fordeler et salg gir mht. redusert risiko for staten og muligheten til mer effektiv utnyttelse av ressursene. Man må også kunne se på hvilke muligheter myndighetene har for å bidra til å redusere skatterisikoen for selskapene. Kan staten garantere at den ikke vil øke skattesatsen? Er det ønskelig å ha feltspesifikk beskatning slik at marginale felt beskattes mer lempelig enn der hvor kostnadene er relativt små i forhold til produksjonsvolumet? Lavere skatt vil øke verdien av feltene for oljeselskapene, og dermed ville de være villige til å betale høyere pris for SDØE-andeler. På den måten vil statens oljeprisrisiko bli redusert i større grad enn ved å ha høye skattesatser, og derved få lavere pris for SDØE-andelene. Dette er spørsmål som bør vurderes.

Salg av statlige eierandeler på norsk sokkel vil medføre at statens finansielle formue øker, og det ville være naturlig å overføre salgssummen til Petroelumsfondet. Hvis salget får et betydelig omfang, vil saldoen på Petroleumsfondet bli tilsvarende større. Dette er ikke penger som skal brukes på kort sikt, men være med på å finansiere statlige utgifter til folketrygden og andre formål i tiden etter at petroleumsinntektenes rolle er blitt vesentlig redusert. Det blir en pedagogisk utfordring å klargjøre dette. Denne utfordringen foreligger allerede i dag, men den kan bli større med salg av eierandeler i oljesektoren. Forskjellen til situasjonen uten salg bør imidlertid ikke overdrives. Prognosene tilsier at Petroleumsfondet vil vokse meget sterkt i løpet av de kommende par år, så uansett vil man i norsk politisk debatt måtte forholde seg til et meget stort statlig petroleumsfond.

NHO har gått inn for at man bør foreta delvis fondsbasering av folketrygden med forvaltning i private fond. Det ville redusere oppbyggingen av Petroleumsfondet og gjøre den «kollektive fristelse» som ligger i tilsynelatende pengerikelighet mer håndterbar.

Selv med betydelig privatisering av statens eierandeler i oljesektoren vil staten ha store styringsmuligheter av aktiviteten på sokkelen på samme måte som i dag.

Overordnede hensyn på norsk sokkel

Utbyggingen bør foregå på mest mulig kostnadseffektiv måte for å sikre størst mulig samfunnsmessig utbytte av verdiene som ligger under havbunnen. For å oppnå dette er det viktig at rettighetshaverne og operatørene har

tilstrekkelige incentiver til kostnadseffektivitet, og at det er høy grad av konkurranse på sokkelen. Det vil sikre et bredt miljø med høy kompetanse og med utvikling og anvendelse av stadig nye tekniske løsninger.

Norsk sokkel må være konkurransedyktig sammenlignet med oljeprovinser andre steder i verden. Dermed vil også marginale felter kunne bli utbygget på lønnsom måte, og det vil være lettere å holde jevn aktivitet på sokkelen. Konkurranse og mangfold på sokkelen vil stille leverandørindustrien overfor et mer krevende, men også et bredere kundespekter. Det vil føre til tettere kontakter mellom norsk leverandørindustri og flere internasjonale selskaper, som kan bidra til at leverandørindustrien i større grad utvikler evnen til eksport.

SDØE

Både Statoil, Norsk Hydro og Oljeindustriens Landsforening går inn for at SDØE kommersialiseres, dvs. overføres til selskaper som drives på forretningsmessig basis.

Flere alternativer har vært fremholdt. I en rapport fra Statoils styre «Videreutvikling av Statoil og SDØE», datert 13.08.99, argumenteres det for at hele SDØE legges inn i Statoil fordi det vil etter styrets syn gjøre at verdien blir større enn verdien av Statoil og SDØE hver for seg. På denne måten blir Statoil et stort oljeselskap i internasjonal sammenheng med finansiell styrke til å satse mange steder. Særlig i gass-sektoren mener Statoil at det er viktig å være en stor aktør, kfr. også en nylig utgitt rapport «Sammenslåing av Statoil og SDØE og delprivatisering av Statoil. En redegjørelse for Statoils synspunkter».

Det er imidlertid ikke opplagt at staten maksimerer sin verdi ved å gi hele SDØE til Statoil.

Hydro ønsker deler av SDØE solgt til seg, og andre deler solgt til andre rettighetshavere på en slik måte at konkurransen på norsk sokkel opprettholdes. Det argumenteres for at salget bør strekkes over en lengre periode. Synspunktene fremgår av et notat «Norsk Hydros vurdering av det statlige engasjement i oljevirksomheten» datert 1.09.99. Man må anta at andelene må selges til markedspris av hensyn til EØS-avtalens konkurranselovgivning. Det er også ønskelig fordi det ikke er grunn til at staten skal selge andeler til underpris til private investorer.

Før delprivatisering kan SDØE-andeler legges inn i Statoil, men etter en delprivatisering må også Statoil kjøpe andeler til markedspris hvis det skulle være aktuelt for Staten å avhende deler av SDØE også etter at Statoil er blitt delprivatisert.

Oljeindustriens Landsforening (OLF) uttrykker i et brev til Olje- og energiministeren datert 10.11.99 at det bør opprettholdes mangfold og konkurranse, og at en omlegging og reduksjon av SDØE kan øke konkurransekraften på norsk sokkel.

Som alternativ til eksklusive overføringer/salg til Statoil og/eller Hydro og/eller andre rettighetshavere kan staten auksjonere ut SDØE-andeler, der alle i prinsippet kan by.

At noen andeler går til dem som er operatører, vil skape større sammenheng mellom operatørens fortjeneste og operatørens ressursbruk. Gevinsten av kostnadsbesparelser er i dag meget liten for en operatør når kostnadene

skal deles på alle eiere og der operatøren selv bare har en liten andel. I tillegg kommer effekten av en marginalskatt på 78 prosent som gjør at ekstra kostnader bare reduserer overskuddet med 22 prosent av kostnaden.

Dette tilsier at overføring/salg i en viss grad rettes inn mot Statoil og Hydro siden de har flere operatøroppgaver. Men også utenlandske selskaper bør få mulighet til å bli oppnå større eierandeler på enkelte felter for å bidra til større kompetanse og mer kreative løsninger på norsk sokkel. Det kan innebære rettet salg også til utenlandske selskaper i en viss utstrekning. Slike rettede salg til norske eller utenlandske selskaper må bare foregå hvis selskapene er villige til å betale en pris som tilsvarer det man ville få ved åpne auksjoner av lisensandeler.

Noen SDØE-andeler vil det kunne være naturlig å selge gjennom åpne auksjoner.

I vurderingen av hvilke selskaper som skal kunne overta hvilke SDØE-andeler, bør man også vurdere betydningen av å ha en stor aktør innenfor gass-sektoren, som gjennom sin størrelse kan utnytte mulighetene i det europeiske gassmarkedet bedre.

Hvis ikke alle SDØE-andelene selges ut, eller salget strekkes ut i tid, bør forvaltningen av de resterende andelene kunne settes ut på anbud. Å opprette et nytt statlig oljeselskap for å forvalte resten av SDØE synes å være lite hensiktsmessig.

For øvrig bør det være slik at for nye tillatelser blir det ikke innført SDØE-andeler. Dette er viktig for å gjøre norsk sokkel konkurransedyktig ettersom det nå bare er mer marginale felter som gjenstår å utbygge.

Privatisering av Statoil

At staten selger en viss eierandel av Statoil og lar Statoil bli børsnotert, synes fornuftig, og er i tråd med Statoils eget ønske. Da vil Statoil bli testet av markedet. Selskapet vil bli løpende vurdert av langt flere analytikere både i Norge og internasjonalt. Ledelsen får tilbakemeldinger fra markedet på sine disposisjoner. Det vil bidra til at Statoil blir mer effektivt drevet og at avkastningen både på statlig og privat kapital i selskapet blir høyere. Statoil kan da lettere reise egenkapital i markedet når det selv finner det fordelaktig, og det får større kommersiell handlefrihet.

Disse betraktningene innebærer at den private andelen i Statoil bør ha et betydelig omfang. I rapporten fra Statoils styre datert 13.08.99 sies det at

> «Etter styrets oppfatning bør statens viktigste eierrolle i Statoil i dag være å sikre en fortsatt nasjonal forankring av selskapet. ... I hvilken grad det er nødvendig for staten å være majoritetseier for å realisere et slikt mål er like mye et politisk, som det er et industrielt og kommersielt spørsmål».

Uansett bør andelen av Statoil som privatiseres være så stor at det dannes et likvid marked for aksjen og at den blir interessant både for norske og utenlandske investorer slik at Statoil kan forholde seg til markedets vurderinger.

Etter å ha blitt et delvis privateiet selskap ville det være problematisk å la Statoil fortsette å være forvalter av SDØE, eller de andeler som på det tidspunkt fortsatt tilhører SDØE, på samme måte som i dag. Hvis man skulle opprettholde konstruksjonen av SDØE i fremtiden, kunne forvaltningen settes ut på anbud. I nevnte rapport fra Statoils styre sies det:

«Dagens ivaretakermodell lider med andre ord under den svakhet at det ikke alltid er lønnsomt for ivaretakeren å maksimere SDØEs interesser, og den påfører ivaretakeren en komplisert målstruktur. En slik ivaretakermodell kan ikke videreføres over tid, uten at det vil skade både ivaretakeren og SDØE.»

Statens eierandel i Norsk Hydro

NHO går i mot at staten kjøper seg opp igjen til over 50 prosent av aksjekapitalen i Norsk Hydro. Jo mindre statens eierandel er, desto mer attraktivt vil selskapet fortone seg for andre investorer fordi aksjenes likviditet blir enda større, og fordi det vil fortone seg som mulig for større investorer å få mer innflytelse over virksomheten. Presset mot ledelsen for å drive effektivt og oppnå høy avkastning blir dermed sterkere. I og for seg bør staten kunne selge seg videre ned, iallfall til 34 prosent, om man fortsatt synes det vil være ønskelig med blokkerende mindretallsposisjon. Det ville også bidra til litt bedre risikofordeling for staten.

Rørledningssystemet

For å få en effektiv utbygging av olje og gassforekomstene er det viktig at ikke ett eller to selskaper har for mye eiermakt når det gjelder infrastrukturen på sokkelen, spesielt rørledninger. Det vil kunne redusere muligheten for en rasjonell utnyttelse av feltene. Alle felt bør kunne få tilgang til infrastrukturen til kostnadsriktig prising. Dette bør man forholde seg til uavhengig av privatiseringsprosessen av Statoil.

Konklusjon:

På prinsipielt grunnlag mener NHO følgende:

1. SDØE-andeler bør overføres til Statoil før delprivatisering, og selges til markedspris til Norsk Hydro og til øvrige rettighetshavere på de felter og i et omfang som gir hensiktsmessig forretningsmessig sammensetning av selskapenes porteføljer, hvor man balanserer fordelene ved å ha en stor aktør i det europeiske energimarkedet mot fordelene ved mangfold og styrket konkurranse på sokkelen. Noen andeler kan auksjoneres bort. Salg av SDØE vil gi Norge en bedre risikofordeling av sin formue.
2. Staten bør selge aksjer i Statoil til allmennheten minst i et så stort omfang at det dannes et likvid og interessant marked for aksjen både for norske og utenlandske investorer slik at børsnotering gir reelle markedssignaler.
3. Så lenge det fortsatt er SDØE-andeler igjen, bør forvaltningen av dem settes ut på anbud. Å opprette et nytt statlig oljeselskap for å forvalte resten av SDØE synes å være lite hensiktsmessig.
4. Ved fremtidige konsesjonstildelinger bør staten avholde seg fra direkte eierinteresser (SDØE).
5. Staten bør ikke kjøpe seg opp i Norsk Hydro, og gjerne kan selge seg ytterligere ned.
6. Alle felter bør få tilgang til rørledninger til kostnadsriktig pris.

Med hilsen

NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Leif Frode Onarheim
President

Vedlegg 6

Report on the structure of the State's oil and gas interests Submission to the Norwegian Ministry of Petroleum and Energy - Rapport fra UBS Warburg av 8. desember 2000

Disclaimer

This report has been prepared by UBS AG, acting through its financial services group UBS Warburg Ltd. (UBS Warburg), specifically for the Norwegian Ministry of Petroleum and Energy (MPE). UBS Warburg acknowledges that this report will be provided to the MPE in connection with our advice to the MPE in relation to the restructuring of the Norwegian State's oil and gas assets, and shall not be used for any other purpose.

This report has no regard to the specific investment objectives, financial situation or particular needs of any specific recipient. The report is published solely for information purposes and is not to be construed as a solicitation or an offer to buy or sell any securities or related financial instruments. The report is based on information obtained from public sources and sources believed to be reliable but is not guaranteed as being accurate, nor is it a complete statement or summary of the securities, markets or developments referred to in the report. UBS Warburg has not independently verified the information in this report. No representation or warranty, express or implied, is or will be made in relation to, and no responsibility or liability is or will be accepted by UBS Warburg as to the accuracy or completeness of the information. Any opinions expressed in this report are subject to change without notice and UBS Warburg is not under any obligation to update or keep current the information contained herein. UBS Warburg may have or have had interests or long or short positions in, and may at any time make purchases and or sales as principal or agent, or may act or have acted as market-maker in the relevant securities or related financial instruments referred to in this report. Furthermore, UBS Warburg may have or have had a relationship with or may provide or have provided corporate finance or other services to or serve or have served as directors of the relevant companies.

UBS Warburg is acting for the MPE and no-one else and will not be responsible to anyone else other than MPE for providing the protection afforded to customers of UBS Warburg nor for providing any advice in relation to the restructuring of the Norwegian State's oil and gas assets.

Sources of estimates and forecasts

Data	*Source*
Norwegian Continental Shelf (NCS) reserves, production and costs	Norwegian Petroleum Directorate (NPD) as included in the update to National Budget 2000 (NB2000)
Statoil's non-NCS reserves, production and upstream costs; downstream operating profit and cash flow	UBS Warburg estimates based on public sources

Economic assumptions	Provided by the Ministry of Petroleum and Energy (MPE)
NCS, Statoil and State Direct Financial Interest (SDFI) asset and market values	UBS Warburg estimates incorporating updated NB2000 data and MPE economics. Asset values as at 1 January 2001
All other company forecasts	UBS Warburg research estimates
Other historical and forecast data	Sources as noted

References to reserves are to remaining proven and probable reserves unless otherwise stated.

1 Sammendrag

Denne rapporten er et sammendrag av råd gitt av UBS Warburg til Olje- og Energidepartement (OED). Hensikten med rapporten er å beskrive, fra et finansielt perspektiv, mulige måter å restrukturere statens eierskap i olje- og gassektoren for å oppnå målsettingen om forbedret effektivitet på den norske kontinentalsokkelen (NKS) til beste for det norske samfunn. Statens eierskap i olje- og gassektoren inkluderer Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE), skatte- og avgiftsinntekter fra selskapene på NKS og 100% eierskap av Den Norske Stats Oljeselskap AS (Statoil). Verdien av SDØE representerer omlag 43% av de samlede verdier, skatter og avgifter omlag 47% og Statoil bare 10%.

1.1 Bakgrunn

Enhver avgjørelse om restrukturering av NKS må ses i sammenheng med dennes posisjon i forhold til andre olje- og gassområder og utviklingen i olje- og gass- og energimarkedene generelt.

På tross av at Norge er verdens tredje største netto eksportør av olje og den tredje største leverandør av gass til Europa, så er NKS et relativt lite olje- og gassområde. Gitt antatt størrelse på fremtidige funn, så vil enhetskostnadene for leting, feltutvikling og produksjon av olje- og gassreserver være høyere enn i mange andre offshore olje- og gassområder, og vesentlig høyere enn i landbaserte olje- og gassområder, spesielt i midtøsten.

Statoil er operatør på felt som inneholder omlag 60% av olje- og gassreservene på NKS og 60% av antatt produksjon i år 2000. Hvis man inkluderer Norsk Hydro, øker disse prosentandelene til henholdsvis 80% og 75%. Det er bare 11 operatører på NKS sammenlignet med 42 operatører på britisk kontinentalsokkel. Disse 11 operatørene har i gjennomsnitt en økonomisk interesse per felt på 29%, sammenlignet med 55% på britisk kontinentalsokkel. Dette faktum, samt det gjeldende skatteregime, kan ha hatt en negativ effekt på iverksettelse av kostnadsreduserende tiltak på NKS.

En volatil oljepris fordrer fortsatt fokus på kostnader i alle faser av leting, utvikling og produksjon. Tilsammen har det funnet sted syv fusjoner mellom store integrerte oljeselskaper siden midten av 1998. Disse fusjonene har delvis funnet sted som en reaksjon på lave oljepriser. Denne utviklingen har skapt fem oljeselskaper med en markedsverdi på omlag 760 milliarder USD. Fortsatt konsolidering er overveiende sannsynlig tatt i betraktning de betydelige skalafordeler som kan oppnås i olje- og gassektoren.

Omlag 95% av gassproduksjonen på NKS eksporteres, og gass fra NKS forsynte omlag 10% av det europeiske gassmarkedet i 1999. Gass kommer til å dominere produksjonsprofilen på NKS fra 2016. Utviklingen i det europeiske gassmarkedet er derfor viktig for Statoil og statens gassinteresser på NKS. Den Europeiske Unions (EU) gassdirektiv kommer trolig til å medføre øket konkurranse for tilbydere av gass til forbrukere innenfor EU. Dette kommer til å medføre press på europeiske gasspriser.

Staten har som målsetting å sikre at de totale olje- og gassreserver på NKS utnyttes best mulig og at reserver som kan ha en positiv verdi blir utvunnet.

Staten ivaretar sin målsetting om effektiv ressursforvaltning gjennom lisensrundene, godkjenning av planer for feltutbygging og gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU), som er ansvarlig for å fremforhandle alle salgskontrakter for gass med potensielle kjøpere.

Statoil forvalter SDØE på vegne av staten under en definert styringsmodell. Statoils ledelse har forpliktelser overfor selskapet og staten som ikke alltid nødvendigvis er kompatible. Hvis Statoil blir privatisert kan derfor ikke Statoil fortsette å forvalte SDØE under den gjeldende styringsmodellen. Hvis Statoil likevel forstetter å ha dette ansvaret kan det medføre at verdier blir overført fra staten til Statoils minoritetsaksjonærer.

1.2 Privatisering

Statens verdiskapningen på NKS er på grunn av Statoils dominerende posisjon i stor grad avhengig av Statoils effektivitet. Enhver forandring av eierstrukturen i Statoil som kan hjelpe selskapets ledelse til å forbedre selskapets prestasjoner og øke effektiviten på NKS generelt må vurderes nøye. Vi er overbevist om at en delprivatisering av Statoil ved hjelp av et nedsalg og en børsnotering vil tjene det norske samfunn og statens interesser.

En delprivatisering vil gi:

– en kontinuerlig og objektiv mekanisme for å måle Statoils effektivitet, samt gi selskapet eksponering overfor den disiplin som aksjemarkedet fordrer.
– en klargjøring av Statoils rolle som kommersiell aktør, og mulighet å gi selskapet en mer effektiv beslutningsprosess.
– en mulighet for staten til å diversifisere bort risikoen som er assosiert med Statoils aktiviteter utenfor NKS.
– en økning i de verdier som er eiet av Statoil og staten; og
– større fleksibilitet for Statoil til å ekspandere gjennom oppkjøp ved bruk av aksjer hvis behovet skulle melde seg.

Det kan være verdiskapende for Statoil å inngå en allianse hvor en strategisk partner også blir deleier i Statoil. Dette avhenger selvfølgelig av alliansens natur, men dette må ikke betraktes som et substitutt for en børsnotering. Vi tror heller ikke det er mulig å finne en effektiv mekanisme for kontinuerlig overvåkning av Statoils effektivitet uten en børsnotering.

Å restrukturere SDØE uten samtidig å delprivatisere Statoil vil resultere i at bare en liten del av de betydelige identifiserte fordeler vil kunne oppnås. Privatisering av Statoil uten en restrukturering av SDØE vil medføre en sub-optimal løsning for forvaltningen av SDØE og muligens lede til at verdien av Sta-

toil og NKS ikke blir maksimert. Delprivatisering av Statoil og restrukturering av SDØE bør derfor finne sted samtidig.

Staten ønsker muligens ikke å redusere sitt eierskap i Statoil til mindre enn 67%. På dette grunnlag anbefaler vi at staten bør vurdere å selge 20% av Statoils askjekapital i et nedsalg som finner sted samtidig med en børsnotering av Statoil. Etter at Statoil har forbedret effektiviteten og oppnådd en bedre balansert virksomhet i løpet av de første 12-18 månedene kan ytterligere 13% selges. Et alternativ vil være å utstede nye aksjer i Statoil slik at statens eierskap blir utvannet ned til det ønskelige nivået. Den anbefalte størrelsen på nedsalget i forbindelse med børsnoteringen og et eventuelt senere nedsalg er i tråd med det som har vært vanlig for tilsvarende tidligere statseide selskaper i olje- og gass sektoren. Statoil bør noteres på Oslo Børs og i New York.

1.3 Restrukturering av SDØE

1.3.1 Bør staten beholde eller selge alle SDØE andelene?

Hvis Statoil privatiseres vil det være nødvendig å forandre forvaltningsstrukturen for SDØE. Vi anbefaler ikke at staten beholder alle SDØE andelene. En av grunnene for å privatisere Statoil er å effektivisere måten SDØE administreres på og dermed sette igang en restrukturering av NKS.

Vi anbefaler heller ikke å selge hele SDØE til Statoil eller i en åpen auksjon. En fusjon mellom SDØE og Statoil vil kunne utløse interessekonflikter mellom Statoil og andre operatører på NKS og er heller ikke påkrevet for å gi Statoil skalafordeler, ei heller for å muliggjøre en internasjonal strategi for Statoils oppstrøms- eller nedstrømsaktiviteter. Videre vil staten være avhengig av Statoil som operatør av SDØE lisensene, og for diversifisering vekk fra NKS. Likeledes vil statens netto kontantstrøm fra SDØE andelene på NKS subsitueres med skatteinnbetalinger, aksjeutbytte og eventuell verdistigning på statoil aksjen, noe som vil føre til en nedgang i statens kontantstrøm på kort sikt. Et av problemene med en åpen auksjon er at det muligens ikke er mulig å finne interessenter for alle SDØE andelene, slik at staten ender opp med å beholde uønskede andeler i et ustrukturert SDØE.

1.3.2 Hvilke SDØE andeler bør fortsatt eies av staten?

I valget mellom å selge eller beholde SDØE andeler, anbefaler vi at staten bare beholder de andeler som det er nødvendig å beholde for å tilfredsstille den primære målsettingen om å sikre statens kontantstrøm, nasjonal ressursforvaltning samt å sikre at gassinfrastrukturen på NKS blir utnyttet så effektivt som mulig og til beste for alle operatører. En omfattende forenkling av SDØE er den eneste praktisk håndterbare måten for å sikre at SDØE kan forvaltes uten å skape et nytt statlig oljeselskap med komplette tekniske og kommersielle funksjoner eller med regress til eksisterende operatører.

1.3.3 Hvilke SDØE andeler bør selges?

Staten bør vurdere å selge eierinteresser i lisenser hvor Statoil er operatør. Statoil bør være den primære mottager av SDØE andeler:

– Statoil er den største operatør på NKS og det å allokere andeler i lisenser hvor Statoil er operatør til andre vil kunne destabilisere joint ventures.

- Ved å styrke Statoil før en børsnotering kommer Statoil trolig til å oppnå en høyere verdivurdering i aksjemarkedet, avhengig av aksjemarkedets syn på ledelsens strategi for reinvestering av den kontantstrøm som genereres.
- Staten vil sikres en markedsmessig verdivurdering av de SDØE andeler som overføres gjennom en børsnotering av selskapet.
- Hvis Statoil gis en større eierandel i lisensene vil selskapet ha et insitament til å redusere kostnader og øke utvinningen.
- Statoil burde være i stand til å ta ut betydelige fordeler ved å ha en større eierandel på sokkelen, for eksempel fleksibilitet til å reorganisere eierinteresser for å skape regioner hvor effektiviteten økes gjennom koordinering av aktiviteter og gjennom å være bedre posisjonert for å diversifisere vekk fra NKS.
- Salget av SDØE andeler til Statoil er et hjelpemiddel for staten til å endre rolle på NKS fra å være eier til bli reguleringsmyndighet. På samme tid bekreftes Statoils kommersielle agenda, beslutningsprosesser effektiviseres og potensialet for interessekonflikter reduseres. Det skapes også forutsigbarhet for Statoil samtidig som den politiske debatt rundt kommersielle aktiviteter vil reduseres.
- De SDØE andeler som staten ikke beholder eller selger til Statoil bør gjøres tilgjengelig for salg til andre parter, inkludert Norsk Hydro. Overføring av operatørskap til andre operatører, sammen med salg av SDØE andeler, vil tjene målsettingen om maksimering av statens verdier. Introduksjon av nye operatører kan forbedre effektiviteten og derigjennom ha en positiv innvirkning på utviklingen av NKS. Det vil trolig ikke være mulig å finne en tilsvarende mulighet for å påvirke utviklingen av NKS på denne skalaen, men denne prosessen forutsetter Statoils samarbeid.

1.3.4 Operatørselskap for infrastruktur for naturgass

Gassrørledningsnettet og prosessanlegg må drives og utnyttes effektivt for å tjene utviklingen av hele NKS. Vi anbefaler at Statoil beholder størstedelen av sine eierandeler i gassrørledningsnettet, men at operatøransvaret overføres til et uavhengig gassoperatørselskap. Å etablere et gassoperatørselskap ivaretar målsettingen om å fremme utviklingen og utnyttelsen av gassrørledningsnettet til beste for alle deltagere på NKS.

Det er hensiktsmessig å skille ansvaret for å administrere gassrørledningsnettet på NKS fra Statoil. En slik forandring medfører minimale endringer i det eksisterende kontraktuelle rammeverk mellom lisenseiere, eiere av gassrørledninger og operatører. Dette må ikke føre med seg negative effekter for den eksisterende virksomheten på NKS. Gassoperatørselskapet må derfor være uavhengig av lisenseiere, eiere av gassrørledninger og operatører på NKS.

1.3.5 Ny forvalterordning for SDØE

Staten trenger fleksibilitet til å ta uavhengige avgjørelser med hensyn til forvaltning og utvikling av sine SDØE eierandeler uten å være 100% avhengig av informasjon fra lisenspartnerene. Imidlertid er hensikten ikke å la de tilbakeholdte SDØE andelene utgjøre kjernen i et nytt uavhengig oljeselskap. Vi anbefaler derfor at staten etablerer et nytt selskap som gis ansvaret for utvik-

lingen av SDØE, men som likevel kan sette bort oppgaven med den daglige overvåkingen av virksomheten til andre. Staten vil fremdeles ha behov for å la Statoil selge SDØEs olje og gass.

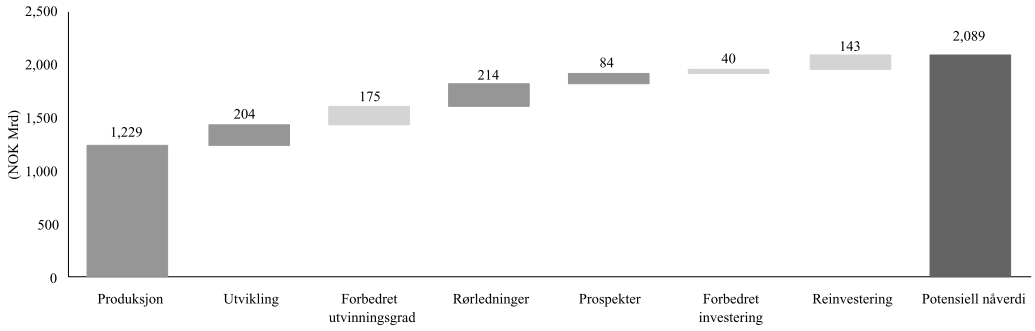
1.4 Resultater av restruktureringen

1.4.1 Effekt på statens kontanstrøm

Enhver reduksjon i statens kontanstrøm vil trolig bli delvis kompensert gjennom en økning i effektiviteten på NKS. En slik effektivitetsøkning kan være resultatet av en restrukturering av SDØE samt privatisering av Statoil. Dessuten vil en redusert kontantstrøm mer enn kompenseres ved at staten mottar kapital med en lavere assosiert risiko gjennom privatisering av Statoil (statoil aksjer) og salg av SDØE andeler (kontanter).

1.4.2 Kommersialisering av NKS

Den foreslåtte restrukturering har som målsetting å øke kontantstrømmen fra NKS og således også verdien av NKS før skatt. I figur 6.1 viser vi en analyse av verdiskapningspotensialet for NKS (før skatt).



Figur 11.1 Det totale verdiskapningspotensialet på NKS-verdier før skatt

Så mye som mellom en tredel og halvparten av verdiene som skapes gjennom forbedret utvinning, reduksjon i kostnader og reinvestering på NKS, kan avhenge av en forandring av eierstrukturen. Dette representerer verdier for mellom 120 og 180 milliarder kroner, hvorav mesteparten vil tilfalle staten gjennom SDØE og skatter.

2 Purpose and scope of the report

This report summarises a large body of advice provided to the MPE since our appointment in July 1999. Our advice and the foundation for this report is based upon our:

– Understanding of the business and strategy of Statoil including as set out in the UBS Warburg Research Reports on Statoil dated June 1998 and June 1999.
– Advisory assignments in the oil and gas industry over an extended period of time.
– Extensive published research on the international oil and gas markets and on integrated and Eamp;P companies world-wide; and

– Experience in the privatisation of numerous State companies, including companies in the oil and gas sector.

The State's interests in the oil and gas sector are primarily those interests connected with the NCS and comprise:
– The SDFI.
– Fiscal receipts from participants on the NCS; and
– The State's 100% ownership of Statoil.

Other interests include the State's 44% holding in Norsk Hydro and tax receipts from companies providing services to participants on the NCS.

The objective of any restructuring must be to improve the overall efficiency of all operations on the NCS at all stages of exploration and exploitation for the benefit of society as a whole. In doing this, the State will benefit:
– Directly, through the SDFI and its ownership of Statoil; and
– Indirectly through the value of tax receipts and maintaining long-term employment and industry expertise.

An assessment of the fiscal regime is outside the scope of this report.

3 Background

3.1 The oil and gas industry

This introduction provides a summary only of the background to the oil and gas industry. Its purpose is to set out certain external factors that we believe have a bearing on any decision to restructure the State's oil and gas interests and the scope and scale of any such restructuring. It does not aim to provide a comprehensive review of all the factors relevant to an understanding of the oil and gas industry.

3.1.1 Supply and demand

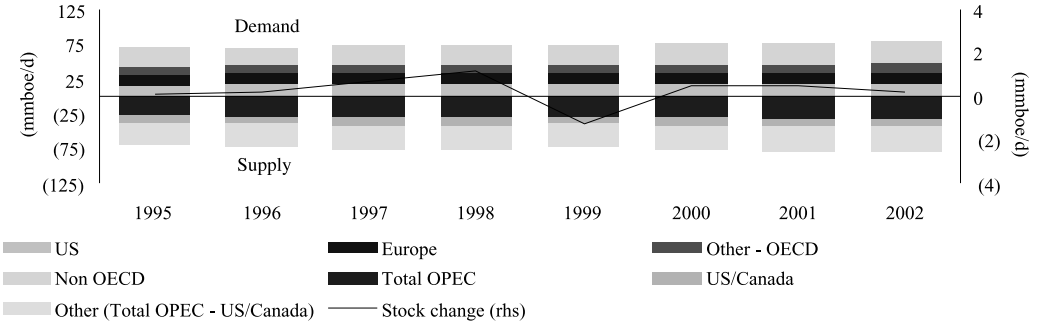
Supply

Oil continues to be the most important source of energy providing some 40% of global energy demand in 1999. Coal and gas provided 23% and 25% respectively. The Middle East as a whole holds about two thirds of the world's proven oil reserves of some 1.0 trillion barrels (bbls). Proven reserves are only those that are considered to be economic to produce under current expectations of oil prices, costs and technology. Total recoverable reserves are considerably higher. At current rates of production, proven reserves in the Middle East have an expected life of some 100 years.

Saudi Arabia, the United States (US) and the Former Soviet Union account for some 33% of total liquids production. Middle East producers as a whole also account for 30% of world oil production and form the principal oil exporting countries. Norway is, however, the third largest net crude oil exporting country after Saudi Arabia and Russia.

Total Middle East production is constrained by quotas arranged under The Organisation of Petroleum Exporting Countries (OPEC). OPEC was founded in 1960 in response to falling oil prices. OPEC member countries sup-

ply more than three quarters of the world's oil and possess over 60% of total proven oil and gas reserves.

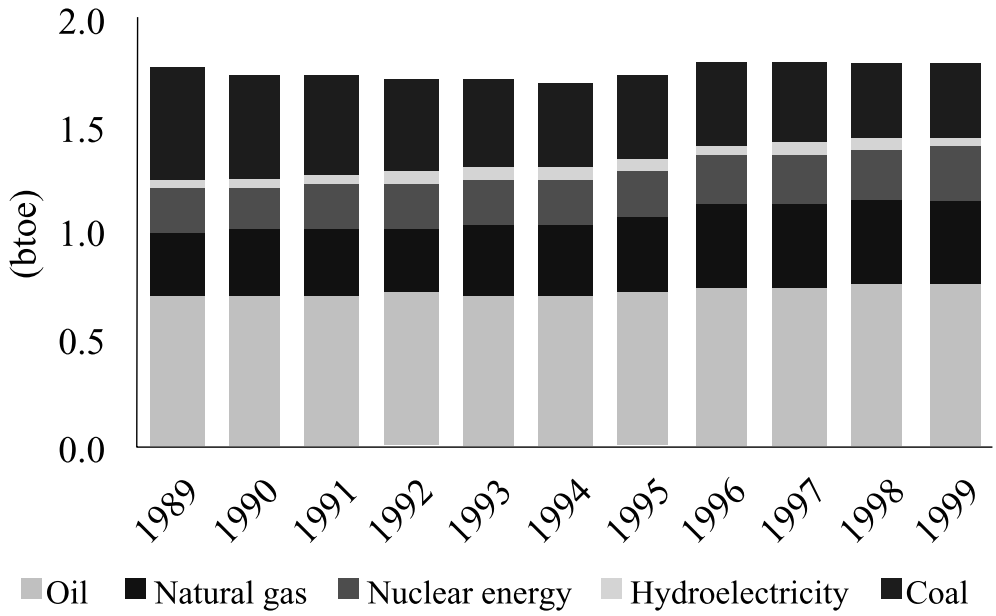


Figur 11.2 World supply and demand balance
Kilde: (Source: UBS Warburg research)

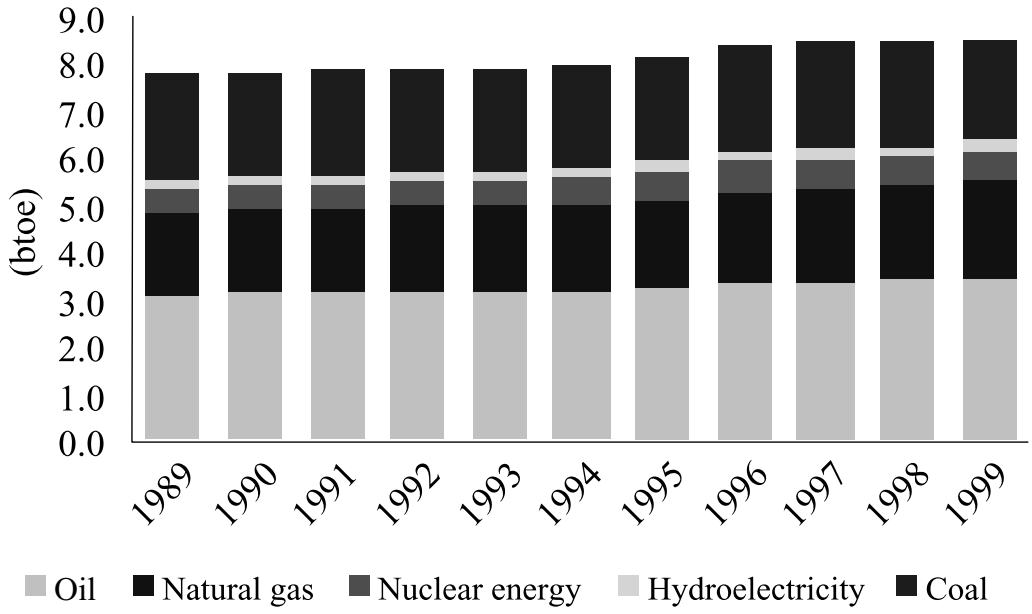
Demand

The US is the largest single consumer of oil accounting for some 25% of total 1999 demand, over three times the consumption volumes of Japan and four times the volumes of China, the second and third largest users respectively. US gasoline accounts for 42% of US oil demand and 39% of world gasoline demand. The US is as a consequence the largest importer of crude oil. Long-term, most analysts agree that oil demand is correlated to economic growth, with some reduction arising from the penetration of alternative fuel sources, particularly gas.

Demand for all energy sources continue to increase. Demand for gas has increased as a proportion of total demand largely at the expense of coal with environmental pressures, improvements in technology and the availability of gas reserves close to market. In the US and UK, which have a multiplicity of domestic suppliers, a spot market for gas has developed in which gas prices are no longer linked directly to oil prices. Elsewhere, producers and consumers generally enter into long term contracts, in part to support the construction of necessary infrastructure, under which gas prices are linked to oil prices.



Figur 11.3 Total European consumption
Kilde: (Source: BP Amoco Statistical Review of World Energy)

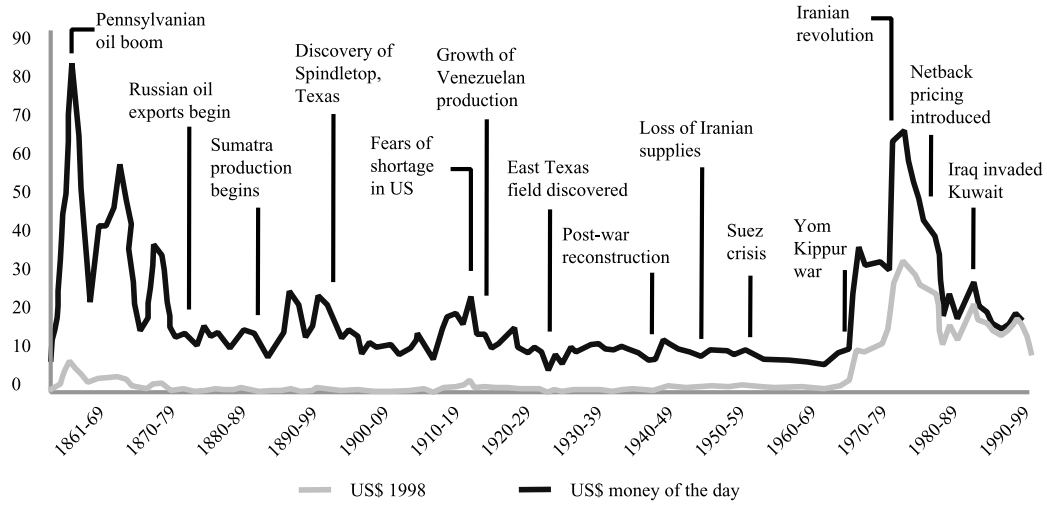


Figur 11.4 Total world consumption
Kilde: (Source: BP Amoco Statistical Review of World Energy)

3.1.2 Prices and costs

Prices

Oil prices are set, as with other commodities, according to the balance of supply and demand. Although in the longer term advances in technology have led to a gradual decline in real oil prices, short-term changes in supply and demand can cause rapid changes in prices. Oil prices rose sharply in 1973 as a result of an oil embargo following the Arab-Israeli war and again in 1979 upon the Iranian Revolution. Oil prices fell sharply in 1986 due to Saudi Arabia's decision to end its role as swing producer and to introduce net ack pricing and again in 1998 following the Asian economic crises at a time of high stock levels caused by earlier warm weather and OPEC over production. The price of Brent blend crude oil on the spot market fell to less than US$10 bbl in December 1998. Subsequent OPEC agreements on production cuts, the first of which was in March 1999, led to a recovery in the price of Brent to over US$31 bbl in March 2000. Following this build up in prices, OPEC agreed in March 2000 to increase production so that Brent would trade at between US$22 and US$28 bbl. In mid November, Brent was trading at approximately US$32.5 bbl (spot) and at US$23.2 bbl for delivery in December 2002.



Figur 11.5 Real oil price development
[1]1861-1944 US average
[2]1945-1985 Arabian Light posted at Ras Tanura
[3]1986-1998 Brent spot

Kilde: (Source: BP Amoco Statistical Review of World Energy)

Costs

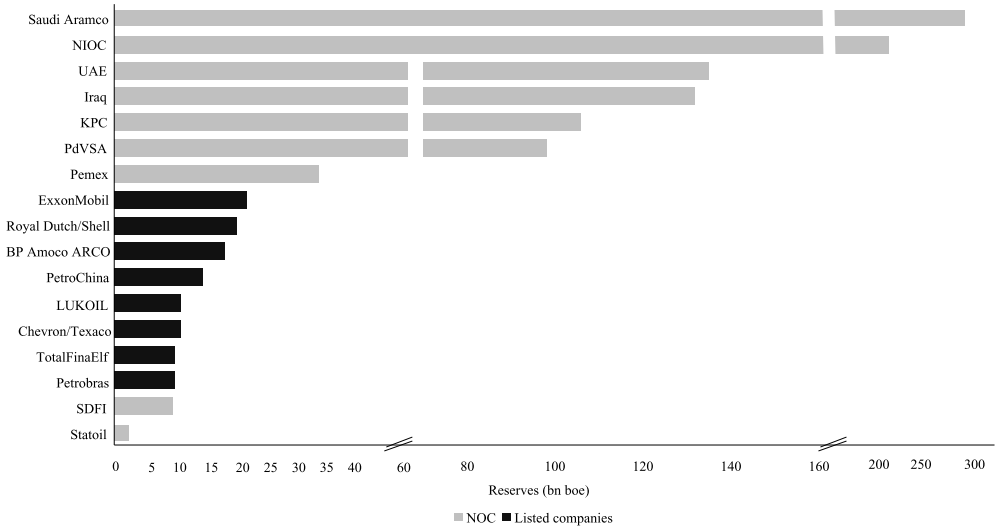
New production from fields in the Middle East can be brought on-stream at a cost as low as US$1 per barrel of oil equivalent (boe). By contrast, the cost of finding and developing (Famp;D) new reserves in the prolific deepwater basins now being developed is commonly in the range of US$6 - US$8 boe. Given oil price volatility and a structural cost disadvantage, the future growth of the international oil community in basins outside the Middle East and other low cost environments needs continual attention to costs at all stages of exploration, development and production.

3.1.3 Participants

There are three broad categories of participants in the sector:
– National oil companies (NOCs).
– Integrated oil companies, which are often subdivided into the majors and other integrateds; and
– Independent Eamp;P companies.

The integrated and independent Eamp;P companies are mostly listed on a national stock exchange and as a consequence have a wide share ownership.

The discovery of large hydrocarbon reserves and the realisation of the fundamental economic importance of oil, both to exporters and importers, led to the emergence of many NOCs. The principal NOCs are those of the OPEC member states, including Saudi Aramco, National Iranian Oil Company, PdVSA (Venezuela) and Pertamina (Indonesia). The OPEC countries, and hence their NOCs, accounted for three quarters of proven oil reserves at the end of 1999 and 43% of total proven gas reserves. The list of NOCs includes many from non-OPEC companies such as Pemex (Mexico), Petrobras (Brazil), CNOOC and CNPC (China), ONGC (India) and Petronas (Malaysia).



Figur 11.6 Proven oil and gas reserves
[1]National reserves are used as a proxy for state oil company reserves

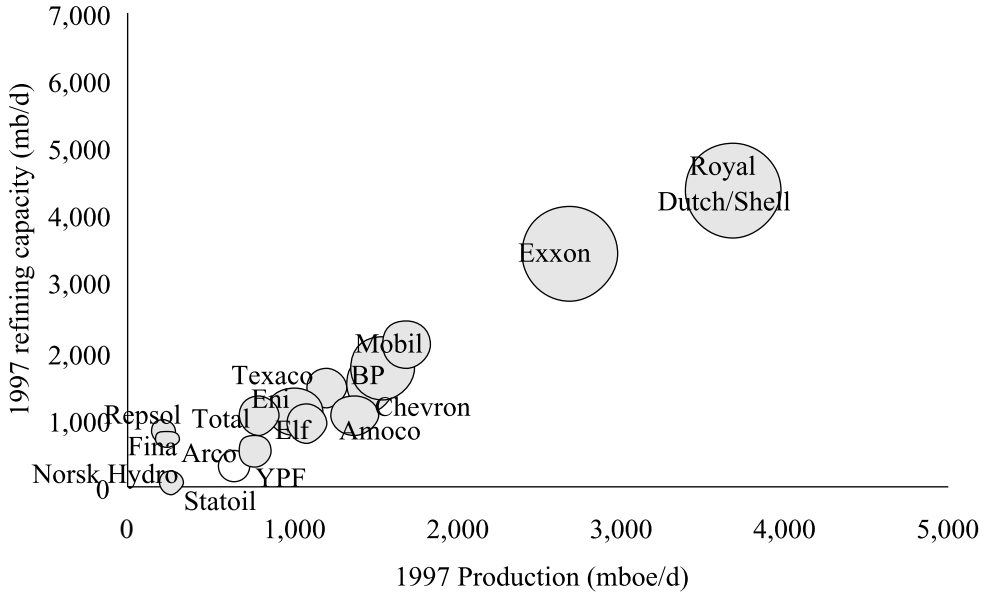
Kilde: (Source: Industry sources, annual reports)

The aggregate proven reserves of the integrated companies is less than 10% of NOC proven reserves. Most integrated oil companies have developed considerable downstream portfolios in refining & marketing (Ramp;M), petrochemicals, gas transmission and distribution, liquefied natural gas (LNG) and, increasingly, power generation.

Most independent Eamp;P companies, which are considerably smaller than the integrated companies, are based in the US and have expanded out of domestic onshore acreage. Other Eamp;P companies are based in the UK, Canada, Australia and the Far East.

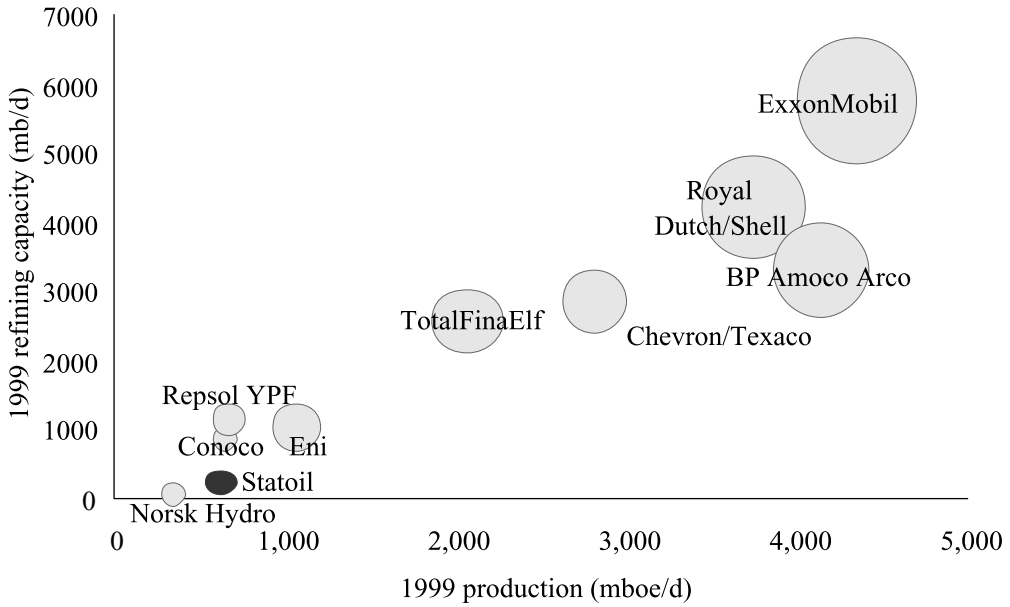
3.1.4 Consolidation

Since August 1998, there has been dramatic consolidation among listed oil companies with seven mergers of integrated companies creating five entities that currently have a combined enterprise value of US$760 billion. The consolidation was in response to low and volatile oil prices, limited internal cost-cutting potential and limited growth opportunities, which had dampened investor interest. The mergers are expected to yield approximately US$9 billion of annual pre-tax savings. Consolidation may continue as an estimated US$100 billion of cash becomes available after disposals and re-capitalisation following the mergers. The consequence of these mergers on the number and size of selected listed participants in the sector is set out in figures 6.7 and 6.8. Within this listed sector, the three largest groups - ExxonMobil, Royal Dutch Shell and BP Amoco Arco - now account for approximately 60 % of proven reserves and refining capacity.



Figur 11.7 Major integrated companies - August 1998
[1]Circle represents market capitalisation

Kilde: (Source: Annual reports and journals)



Figur 11.8 Major integrated companies - November 2000
[1]Circle represents market capitalisation

Kilde: (Source: Annual reports and journals)

3.1.5 Further developments

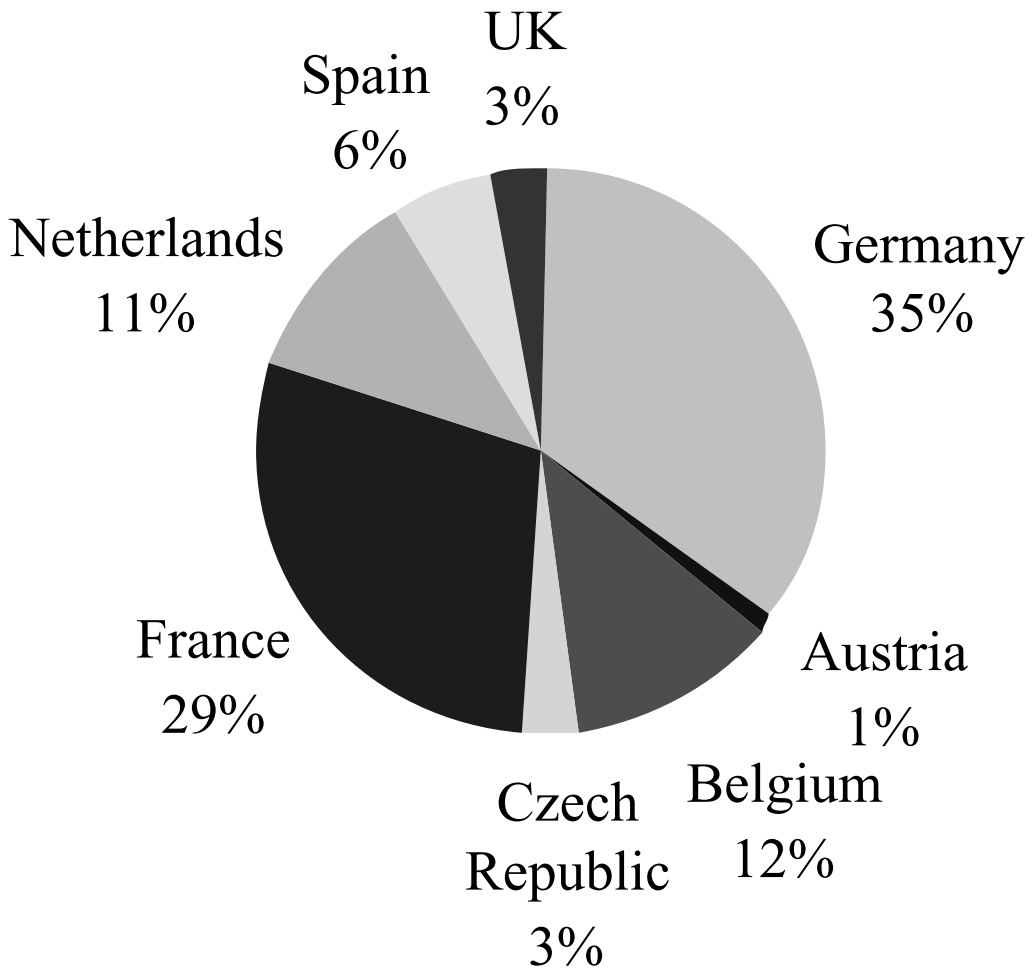
UBS Warburg forecasts annual production growth for the integrated sector as a whole to average about 4% over the next few years. The bulk of this growth will come from deep water areas, such as the Gulf of Mexico and West Africa, which have been made possible by technological developments, and LNG projects in the Middle East, Nigeria and Trinidad. Many of the large integrated oil companies are planning to invest in the low cost, highly prospective Middle Eastern countries that have recently started to open their markets. The Caspian region has also become more attractive to the integrateds and independents.

Technological progress is critical to the further development of the upstream sector as hydrocarbon discoveries are in increasingly remote, often deepwater areas and tend to have a greater gas component. Companies in the sector are aware, particularly in light of recent low oil prices, of the importance of better reserve recovery, faster time to first oil produced and lower development costs.

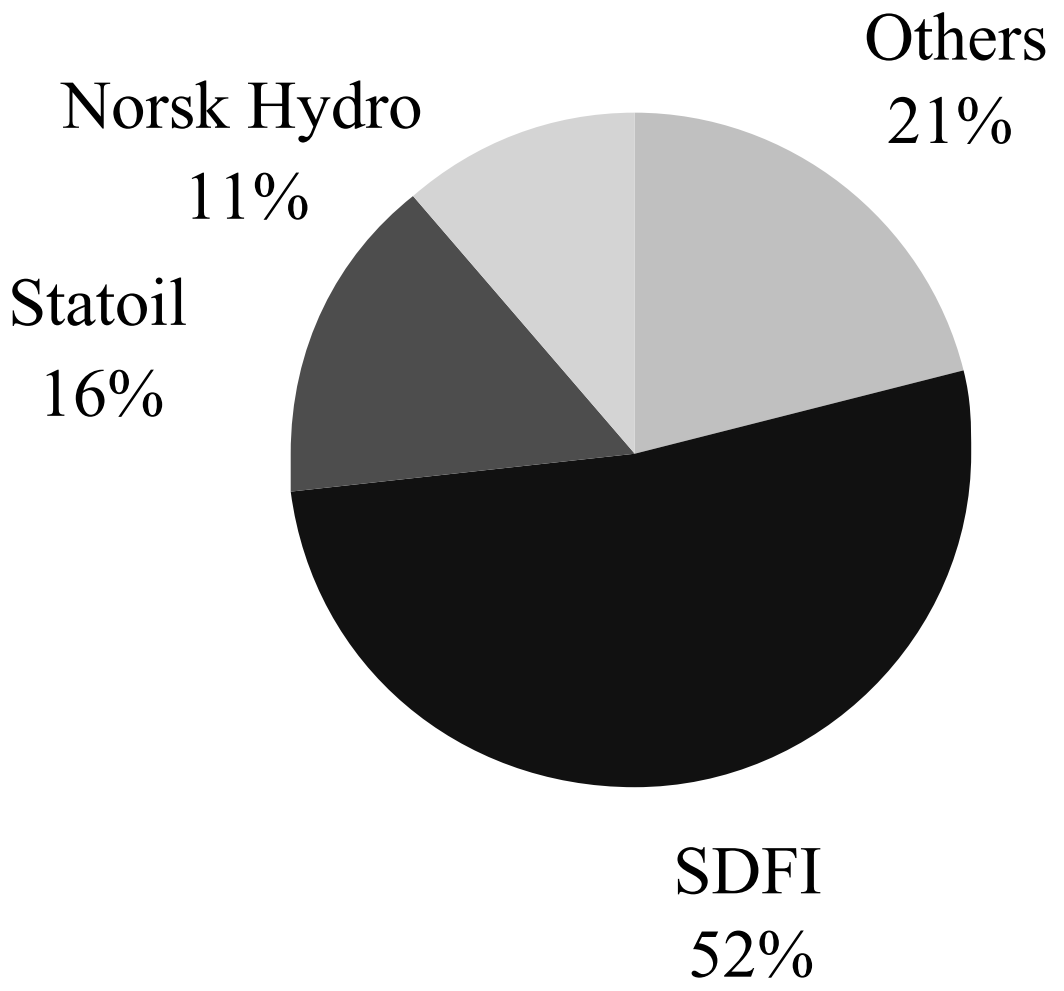
3.2 European gas market

Developments in the European gas market are important to Statoil and the State's NCS gas interests. In 1999, Norway exported 45.5 billion cubic metres (bcm) of natural gas to Europe, accounting for 10% of total European demand. This level is forecast by the NPD to grow rapidly. Gas will start to dominate the NCS production profile from 2016 onwards. Most major discoveries, which are being developed or have yet to be developed, are gas: for example Åsgard,

Ormen Lange and Snøhvit. Developments in the European market will, therefore, have an important bearing on a large part of the future value of the NCS.



Figur 11.9 1999 Norwegian gas exports by destination
Kilde: (Source: MPE Factsheet 2000)



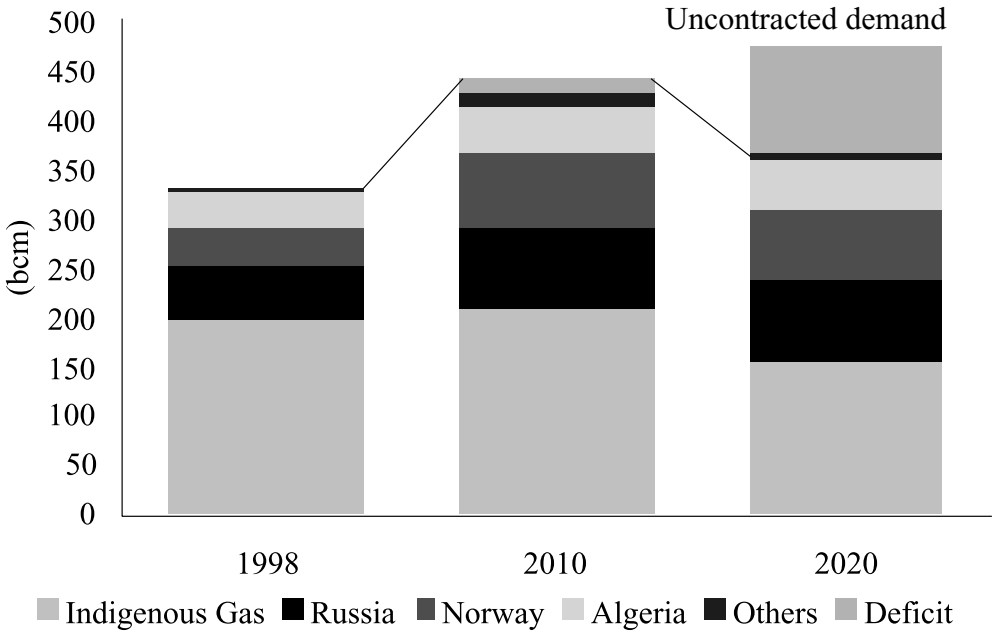
Figur 11.10 NCS proven and probable gas reserves
Kilde: (Source: Statoil, Norsk Hydro, NPD, others)

3.2.1 Demand and supply

The UK is the largest consumer of gas in Europe but is currently self-sufficient. Germany is the second largest consumer and is Norway's most important customer. Germany also imports gas from Russia and the Netherlands. Other important users of gas are Italy, France and the Netherlands. Gas consumption in Europe is forecast to grow at an average annual rate of 2.5% between 1998 and 2010. The bulk of this incremental demand will derive from the public power sector as environmental and financial considerations force the replacement of nuclear capacity with combined cycle gas technology. Gas will also be increasingly used in captive power plants to provide both heat and electricity (cogeneration) locally.

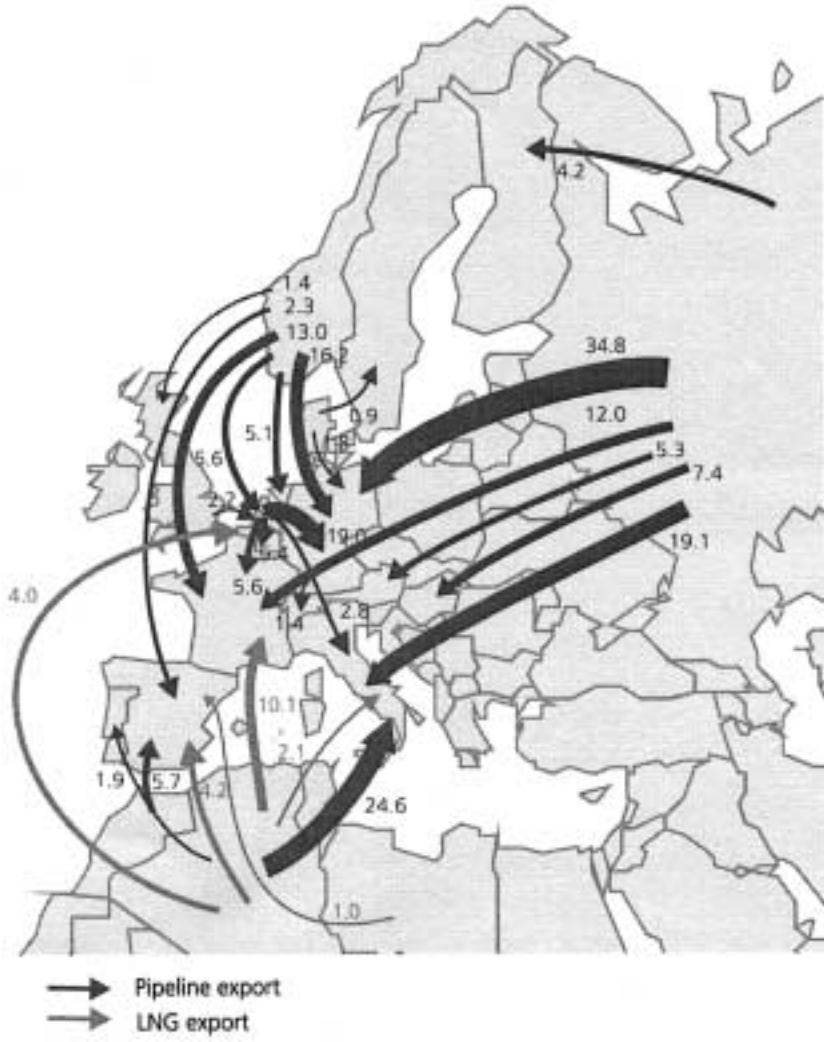
The largest supplier of gas to Europe is Russia. Russia has about 33% of the world's proven gas reserves while Norway has less than 1%. Although gas utilities will always wish to use different sources to diversify supply portfolios and Russian gas will only be competitive at certain distances, the potential for Russian gas to crowd out other sources should not be under estimated. Figure 6.11 illustrates that a significant and sustained increase in Russian supply is

expected in the medium term. This is subject to further investment and a degree of economic and political certainty in the country.



Figur 11.11 EU gas demand and contracted imports
[1]Russian, Norwegian, Algerian and other indicate contracted volumes

Kilde: (Source: Eurostat, Eurogas)



Figur 11.12 EU gas trade
[1]Excludes Middle East LNG

Kilde: (Source: BP Amoco Statistical Review of World Energy)

3.2.2 EU Gas Directive

The EU Gas Directive was adopted in 1998. Member States were required to enact legislation to meet the requirements of the Directive by 10 August 2000. This should force a greater degree of competition in the supply of gas to eligible end users. The Directive requires that Member States:

– Specify that at least the following eligible customers have the legal capacity to contract with third parties for natural gas:
  i. gas fired power generators, perhaps with the exception of cogeneration plants.
  ii. other customers using more than 25 mcm annually on a site basis. This threshold will be reduced to 15 mcm per year five years after enforcement and to 5 mcm ten years after enforcement.

– Ensure that at least customers using 20% of the total annual gas consumption of the national gas market are eligible. This percentage will increase

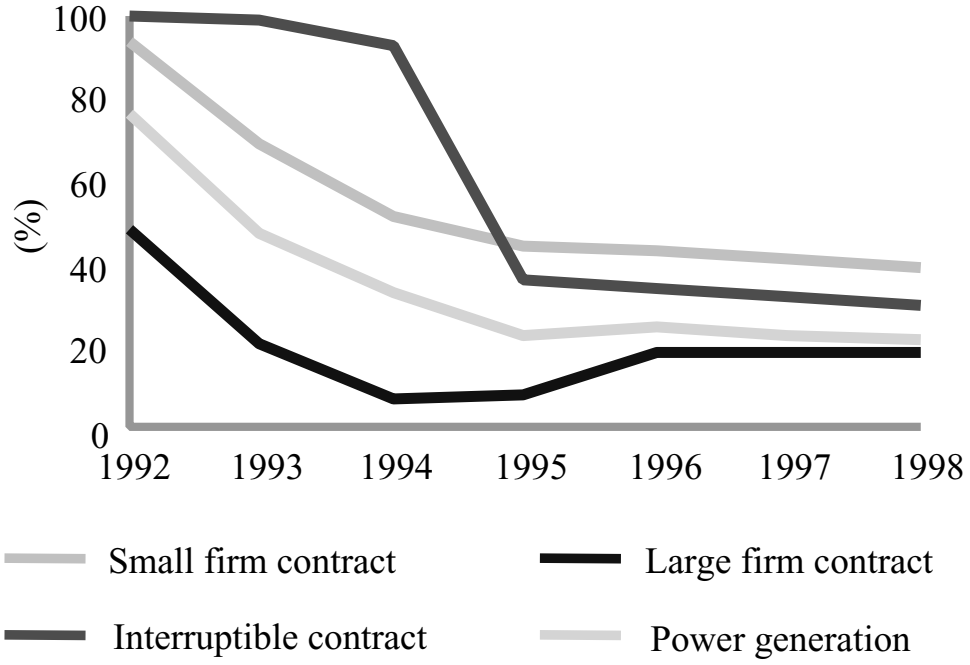
to 28% five years after enforcement and to 33% ten years after enforcement.

The principal driver of increased competition will be third party access (TPA), whereby capacity in existing pipeline infrastructure will be made available to potential shippers either on a regulated or negotiated basis. Gas companies are required to «unbundle» their businesses and accounts. This will force them to show separate accounts for natural gas transmission, distribution and storage activities. The transparency will enable regulators to detect any abuse of a dominant position such as abnormally low or high tariffs or discriminatory practices.

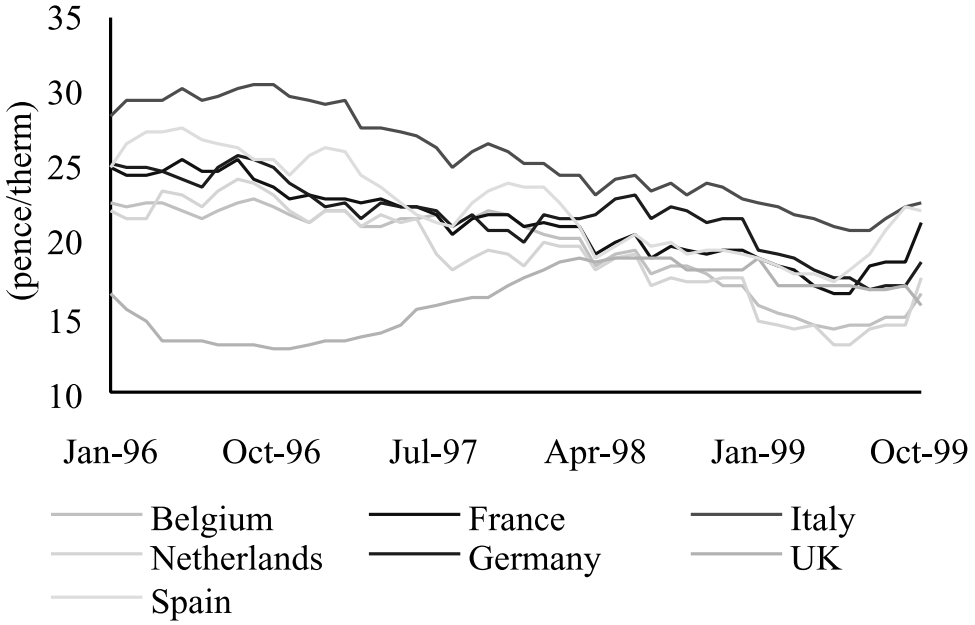
Derogation from the requirements to grant access to systems may be allowed under certain circumstances:

– If gas utilities are burdened with onerous, historic take or pay contracts, subject to certain other conditions.
– If a Member State is dependent on a single external supplier for more than 75% of its imports; and
– If a Member State qualifies as an emergent market that requires certainty to facilitate gas related investment. Portugal and Greece fall into this category.

The UK gas market may provide an illustration of the likely development of competition. This market was deregulated in the late 1980s early 1990s, mainly in response to complaints made to the Monopolies and Mergers Commission and the resulting directives imposed on British Gas. The directives enforced the loss of market share in certain customer segments, the release of upstream gas and access to the onshore transmission and distribution network, which is now known as TransCo and operates under regulated TPA. The UK has seen, at the peak, in excess of 40 new gas marketers enter the gas supply business. These marketers have tended to be subsidiaries of upstream producers or regional electricity companies. The market has now consolidated, with about a dozen marketers controlling the bulk of the market.



Figur 11.13 BG loss of market share
Kilde: (Source: OFGEM)



Figur 11.14 Gas prices in Europe
Kilde: (Source: UBS Warburg research)

The same degree of market entry is unlikely to be seen in continental Europe. The UK market is characterised by a multiplicity of suppliers and a single company is responsible for all transmission and distribution. In contrast, the German market, which accounted for 35% of Norwegian exports in 1999, is highly dependent on imports from a few suppliers and is characterised by three tiers of suppliers. Large supra regional suppliers, such as Ruhrgas and Wingas, import natural gas and sell it to the second and third tier companies as well as directly to some end customers.

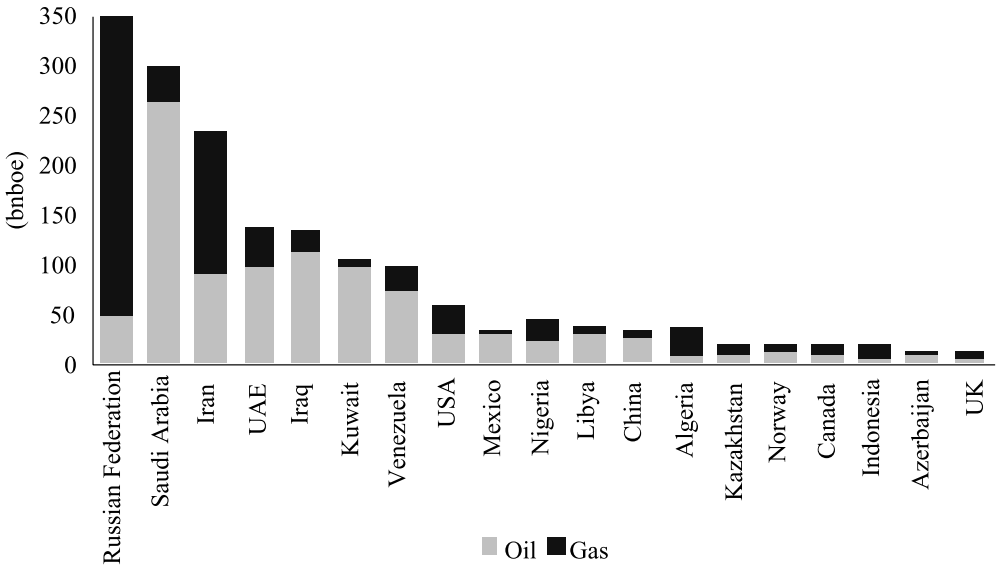
Notwithstanding concentration in upstream supply and differences in scope of existing market participants, European liberalisation should change the structure of the market including the creation of a spot market and entry by a range of companies into different parts of the gas chain. This is expected to provide end-users with greater choice, alter the balance of power in favour of end-users and maintain downward pressure on gas prices. Corporate relationships between producers and market participants may soften the immediate effect of liberalisation.

3.3 The NCS in context

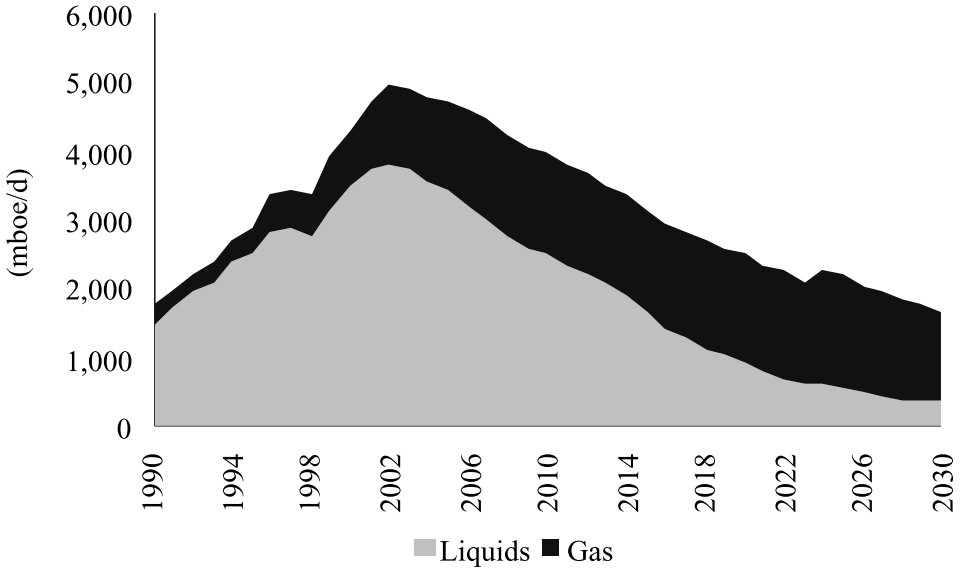
3.3.1 Reserves

The NCS is the largest European hydrocarbon province but is relatively small when compared with other major provinces. Total remaining reserves estima-

ted by the NPD are of 18.2 billion boe, comprising 9.4 billion boe of oil, 7.6 billion boe of gas and 1.2 billion boe of natural gas liquids (NGLs).



Figur 11.15 NCS proven reserves versus other countries (1999)
Kilde: (Source: BP Amoco Statistical Review of World Energy)



Figur 11.16 NCS production profile
Kilde: (Source: NPD)

3.3.2 Production

Norway is, and has been, predominantly an oil province, partly as a result of the State's policy of ensuring oil reserves are produced in preference to non-associated gas reserves (the oil first policy). Average NCS production in 1999 was 3.9 million boe d, comprising 3.1 million boe d of liquids (80%) and 0.8 million boe d of gas (20%). Gas is forecast to rise to 26% of total production by 2005, 32% by 2010 and 56% by 2025. Norway is the third largest net exporter of crude oil in the world and the third largest supplier of gas to Europe. If present rates of production are maintained, the estimated life of NCS proven and probable reserves is 13 years and the estimated life of remaining discovered reserves [11] is 26 years. This compares to a proven and probable reserve life of the UKCS of 8 years and a remaining discovered reserve life of 12 years. The life of NCS gas reserves is substantially longer than for oil: gas - 27 years proven and probable and 73 years remaining discovered; oil - 9 years proven and probable and 14 years remaining discovered.

3.3.3 Maturity

The NCS as a whole is becoming increasingly mature. Set out in table 6.1 are NPD estimates of the reserves position of each of the three regions of the NCS: the North Sea, Norwegian Sea and Barent Sea. The first four licensing rounds covered blocks in the North Sea. The first significant discovery in that region was the Balder field in 1967, followed by Ekofisk in 1969. The fifth licensing round, in 1979, was the first to include awards outside the North Sea in the Halten Bank (Norwegian Sea) and the Tromsø Patch (Barents Sea). The first discovery in the Halten Bank region was the Midgard field, now part of the Åsgard development. The principal focus of the 6 th -10 th licensing rounds was the Norwegian Sea. The 11 th licensing round in 1987 was the first to award mainly licences in the Barents Sea.

As a result, most activity has been concentrated in the North Sea and an estimated 54% of original proven and probable reserves have been recovered in this region compared to 16% in the Norwegian Sea. A total of 35 production licences have been awarded in the Barents Sea since 1980 and a number of discoveries have been made.

Tabell 11.1: NCS originally in place and recovered reserves

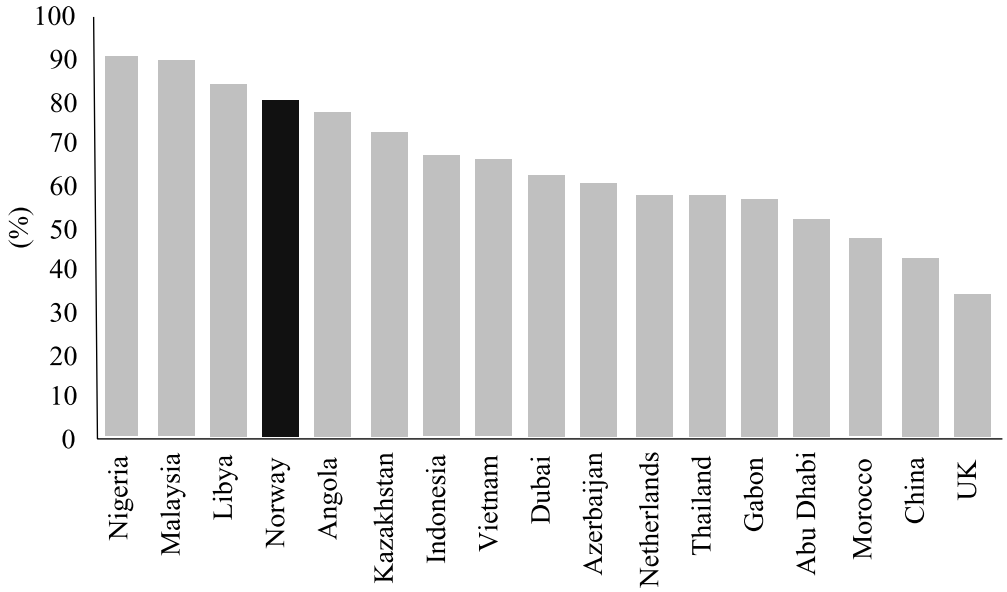
	Reserves originally in place (bn boe)	Current reserves (bn boe)	Recovered to date (%)
North Sea	30.5	14.1	54
Norwegian Sea	5.0	4.1	16
Barent Sea	0.0	0.0	-
Total	35.5	18.2	48

Kilde: (Source: NPD.)

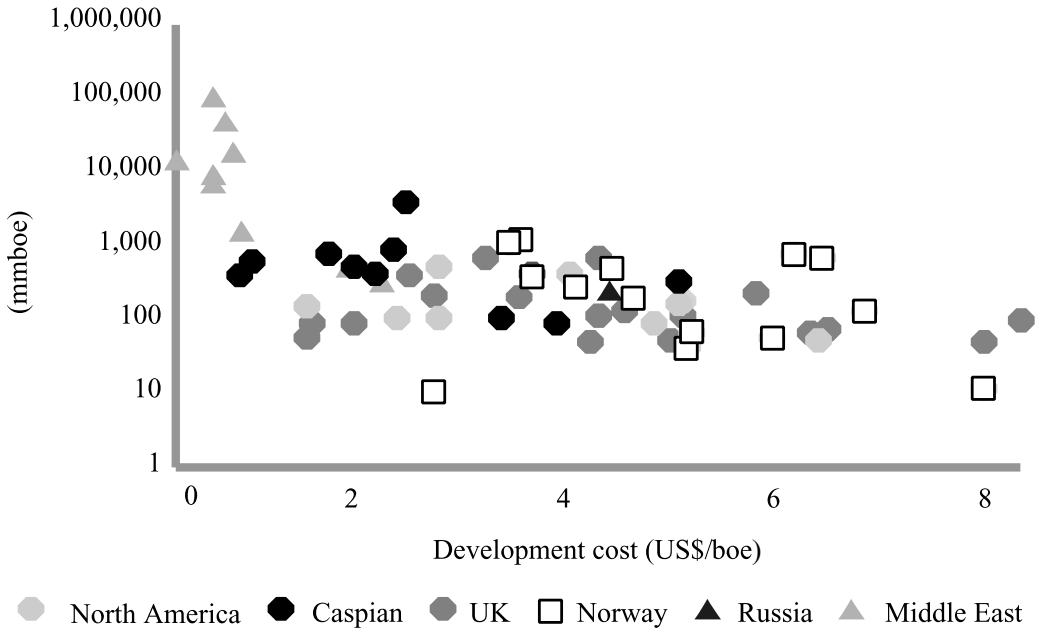
[11] Includes proven, probable and possible reserves

3.3.4 Costs

There are two broad areas of relevant costs: (1) finding, development, production and abandonment costs, or full cycle costs and (2) tax costs. For illustrative purposes only, set out in figures 3.16 and 3.17 is an analysis of selected field development costs against reserves for representative fields in different hydrocarbon provinces and of state tax take in a number of oil producing countries. As an offshore basin in relatively deep water and with a strong health and safety policy, full cycle costs tend to be higher on the NCS than for other similar basins. State tax take is also higher than for many other countries with a similar cost position. A combination of costs, fiscal regime and the size of remaining potential discoveries, determines the enthusiasm of oil companies to participate on the NCS. High tax rates increase the receipts for the State but at the time also reduce operators» incentives to reduce costs.



Figur 11.17 State take
Kilde: (Source: Execon)



Figur 11.18 Development costs
Kilde: (Source: Centre for Global Energy Studies)

3.3.5 Export

Approximately 93% of NCS oil production and 95% of gas production is exported. The offshore gas pipeline system connects Norway to continental Europe. It comprises six export pipelines, three of which land in Germany, one in the UK and one each in Belgium and France. Gas exports totalled 45.5 bcm in 1999. Statoil operates all of the pipelines that transport gas to landfall points in continental Europe with the exception of the Frigg Transport system and Norpipe (Gas), both of which supply the UK.

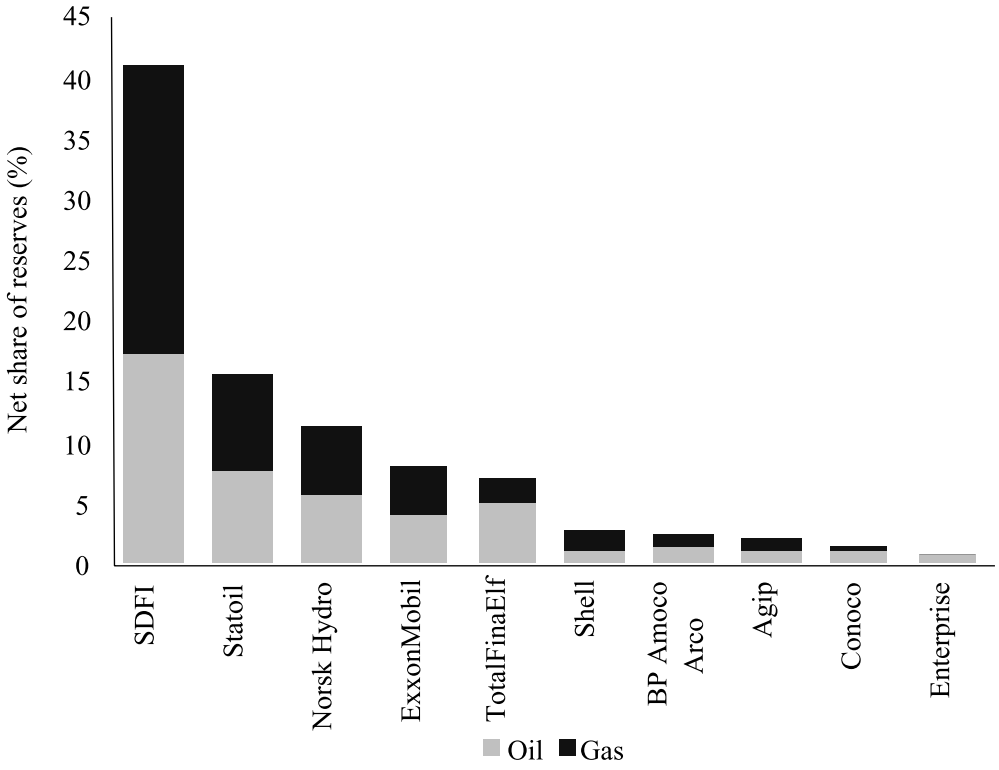
Figur 11.19 Norwegian offshore pipeline system

3.3.6 Participants on the NCS

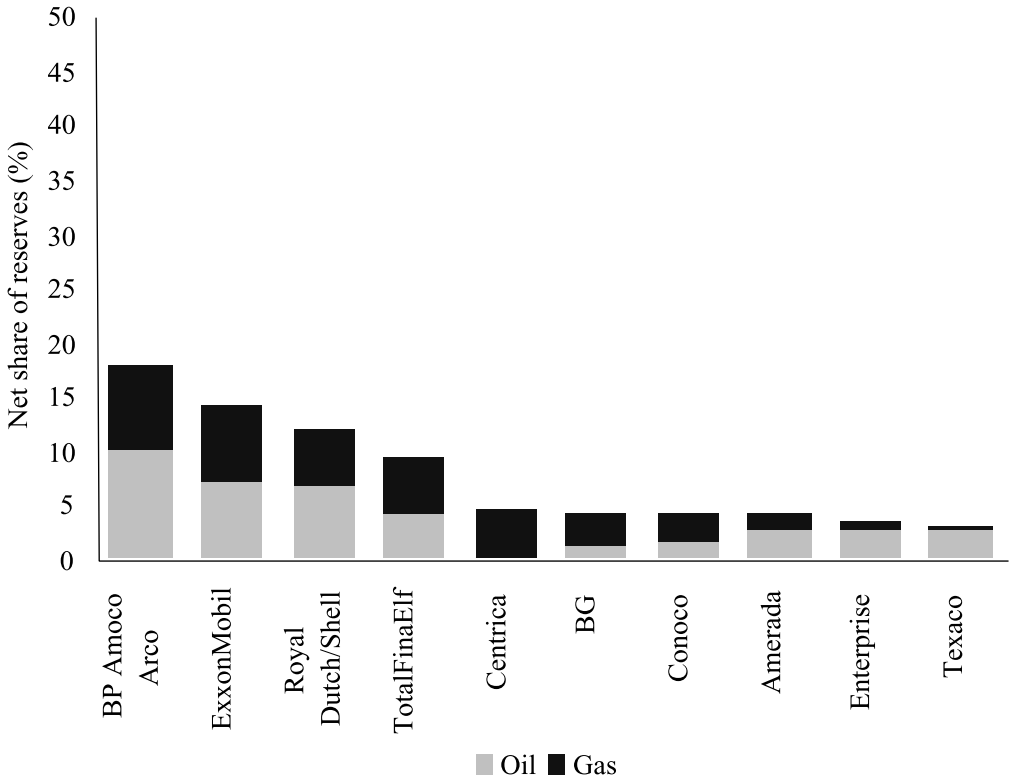
International companies have played an important part in the development of the NCS commencing with Phillips Petroleum's application to explore on the NCS in 1962. Norway's first licensing round was held in 1965. Early discoveries, including Ekofisk, Valhall and Frigg, were developed by international companies. Norwegian companies did not participate until the third round in 1974. Now, however, Statoil and Norsk Hydro dominate the NCS. Following the take over of Saga Petroleum ASA (Saga), the gap between these companies and international participants has widened. Statoil's management of the SDFI serves to emphasise this position.

There are currently 22 international companies with interests in operating licences on the NCS and 11 operators. This compares to 77 companies and 42 operators on the UKCS. Statoil operates fields containing an estimated 60% of NCS reserves and 60% of forecast year 2000 production. Together with Norsk Hydro, these percentages increase to 80% and 75% respectively. With increasing maturity of the NCS the average size of discoveries declines. With smaller discoveries and the establishment of infrastructure, the level of required

investment declines, which would normally encourage a greater level of involvement by the smaller independent companies.



Figur 11.20 Top ten participants on the NCS
Kilde: (Source: UBS Warburg estimates based on NPD)



Figur 11.21 Top ten participants on the UKCS
Kilde: (Source: UBS Warburg estimates based on Wood Mackenzie)

Participants on the NCS have low percentage interests in fields. The average percentage interest of operators on the NCS is only 29% compared with 55% on the UKCS. Excluding licences that were awarded prior to 1970, the average interest of the operators falls closer to 20%.

3.4 State participation on the NCS

3.4.1 Ownership and taxation

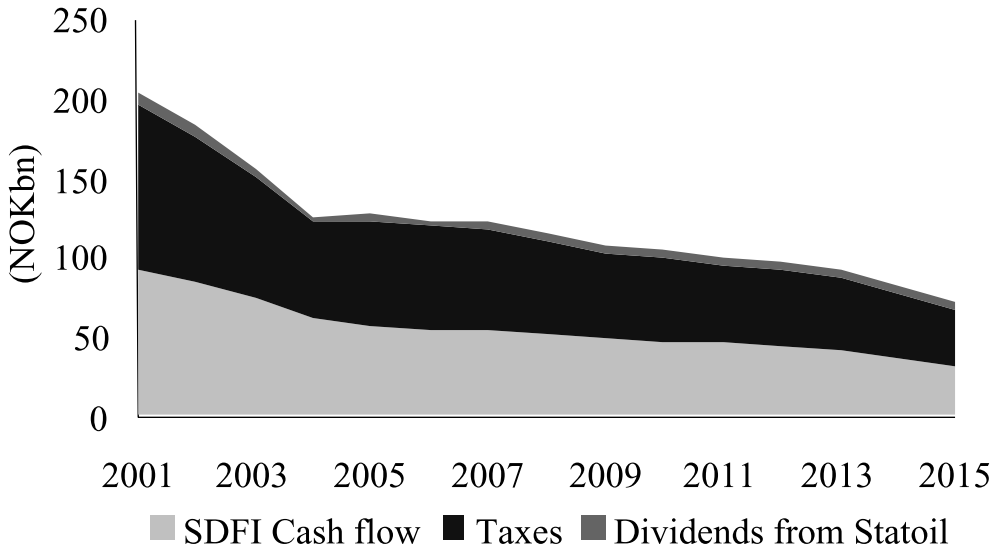
The State's ownership interests on the NCS are primarily held through:

– Licences held directly by the State as part of the SDFI. The SDFI was established in 1985 when a portion of interests in most licences owned by Statoil was transferred to the State. As a consequence, a large portion of cash flows are paid directly to the State. Statoil manages the SDFI assets on the State's behalf under the Guidance Model. The State has retained an interest in all licensing rounds since 1985. Participation is determined on a case y case basis. The SDFI invests in licences as a full partner under the terms of the licence.
– Its 100% ownership of Statoil. Statoil was established as a State owned oil company by a unanimous resolution of the Storting in 1972. Statoil's principal activity is the exploration and production of hydrocarbons on the NCS. Its other businesses include refining and marketing (Ramp;M) in the Nordic region, international Eamp;P and European gas. A detailed

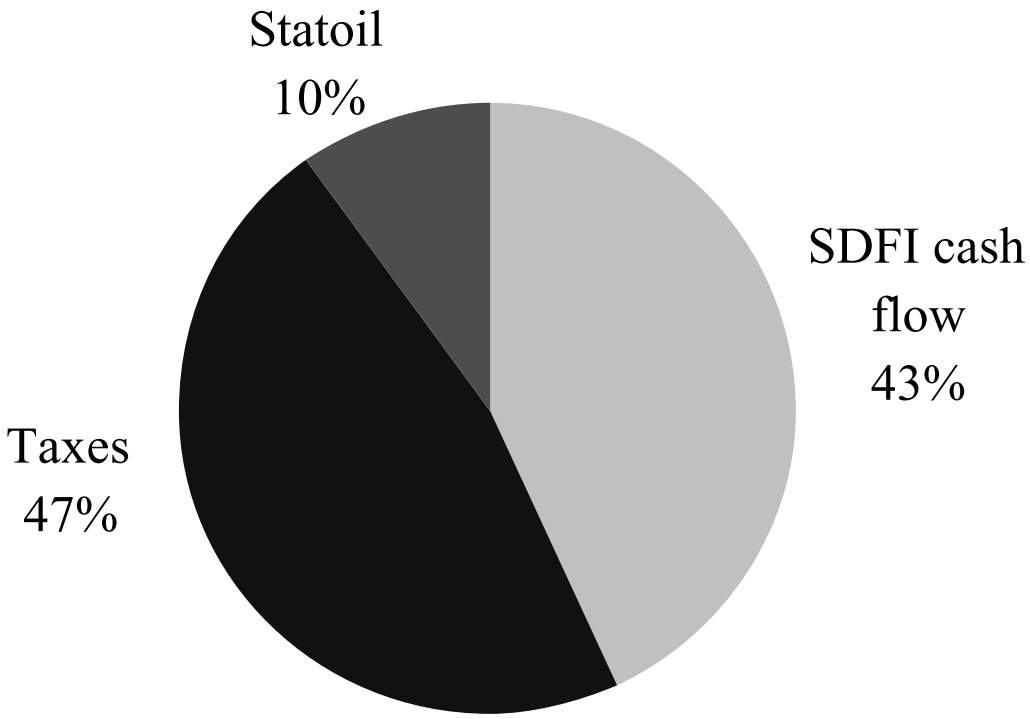
description of Statoil is provided in the UBS Warburg Research Report dated June 1999.

– The petroleum taxation system. The bulk of the State's income derives from corporate tax (28%) and special petroleum tax (50%). The State also receives royalties on oil production from certain fields, licence fees and carbon dioxide tax.

The split of value between these three components is set out in figure 3.22 together with an assessment of the cash flows from each source until 2015, in figure 3.21. The post-tax value of Statoil represents only about 10% of the value of the State's interests.



Figur 11.22 Projected cash flows to the State



Figur 11.23 Value of State's interests on the NCS

The State also holds a 44% interest in Norsk Hydro. The State's shareholding was reduced from 51% to 44% in 1999 following Norsk Hydro's public offer for Saga. Norsk Hydro is primarily involved in Eamp;P on the NCS, light metals and agriculture. Norsk Hydro has a primary listing on the Oslo Stock Exchange. On 21 November, Norsk Hydro had a market capitalisation of NOK98.1 billion, valuing the State's interest at NOK43.2 billion.

3.4.2 Maintaining NCS development

The State seeks to ensure that the NCS is fully exploited and that oil and gas reserves that could have a value are developed. This national resource management objective is a key factor in formulating any restructuring proposal. The State pursues its national resource management objective through a number of methods including:

– The award of production licences
– The approval of field development plans (PDOs); and
– The gas resource management system which includes the responsibility to designate contract and delivery fields for all gas sales agreements and to approve commercial deals.

Commercial negotiations in respect to gas sales are co-ordinated under the GFU which is chaired by Statoil. The GFU is responsible for the negotiation of all gas sales contracts with potential buyers.

3.4.3 Guidance Model

Statoil directors have a fiduciary duty to maximise the value of the company. At the same time, Statoil manages the SDFI on behalf of the State under a Guidance Model. This was established in 1992 to formalise the looser guidelines under which Statoil had been working since the separation of the SDFI from Statoil in 1985. Statoil is not compensated by the State for managing the SDFI assets nor does Statoil pay the State for any benefits it gains from having the right to sell SDFI equity production.

The Guidance Model states, as an over riding objective, the requirement for Statoil to maximise the State's total return on invested capital and specifies that:

- Investment decisions are to be made on the basis of total value creation for the State (Statoil and SDFI).
- Investments are to be acceptable based on both the State's and Statoil's discount rate; and
- Statoil will consider the relative distribution of value creation between Statoil and the SDFI.

The existing arrangements do not:

- Require Statoil to manage the SDFI portfolio as a separate entity on a commercial basis.
- Regulate the quantity and focus of management time on the SDFI assets.
- Require Statoil to communicate and instil the objectives of the Guidance Model throughout its organisation; or
- Reward individuals or departments specifically for achievements with respect to the SDFI assets.

As a result, circumstances could give rise to conflicts of interest between Statoil and the State. Examples of possible conflicts of interest include:

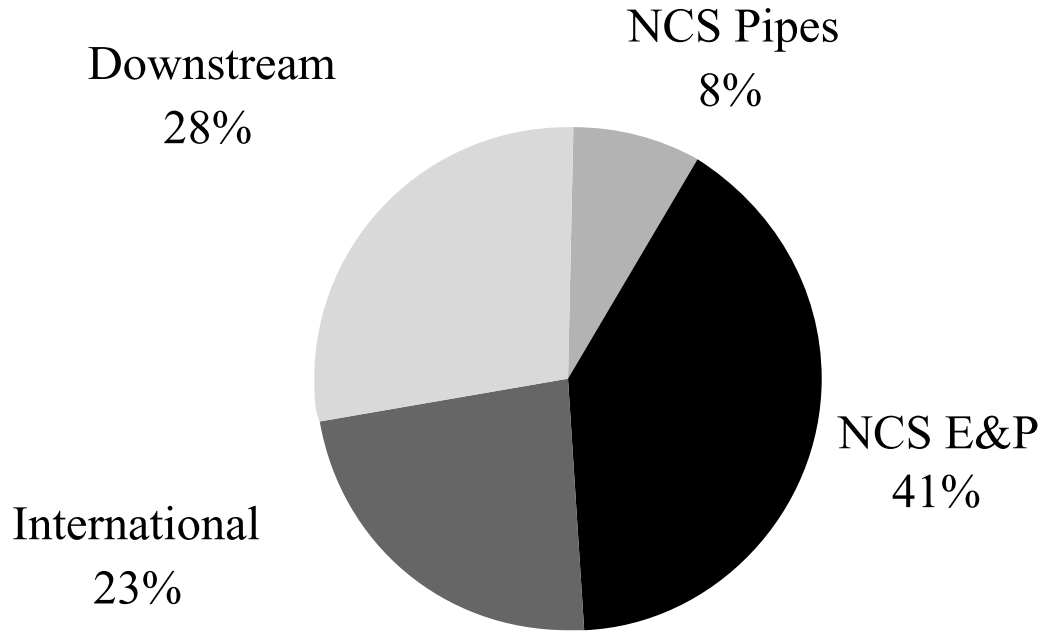
- In the short term, there may be diversion of capital away from NCS projects, which have a positive value to the State. Over the long term, if Statoil does not have the interest or capital needed to take NCS developments forward, it is likely to sell its interest to partners or new operators that will continue with developments.
- Using SDFI interests to diversify high cost, high risk projects which Statoil and other partners would not seek to complete alone.
- Allocation of SDFI gas to pipelines in which Statoil has greater ownership, such as Statpipe; and
- Allocation of Statoil capital and management time to Eamp;P where the SDFI does not have an interest or non Eamp;P projects, if this restricts NCS development.

Whilst Statoil remains 100% State owned, conflicts may in large part simply result in a substitution of pre tax cash flows to the State from the SDFI assets, by tax and dividends from, and capital appreciation in, Statoil. This affects value as a consequence of the timing of the eventual cash flows. If Statoil is privatised, however, such value will leak to minority shareholders.

3.5 Statoil

An extensive description of Statoil's business activities is provided in the UBS Warburg Research Report on Statoil dated June 1999. Set out in this report is

a summary of Statoil's activities extracted from and updated since that report. Figure 3.23 provides the gross asset value of Statoil split between NCS Eamp;P, international Eamp;P, pipeline interests and the downstream business. Eamp;P and pipeline interests comprise over 70% of Statoil's gross asset value and NCS activities comprise 49%.



Figur 11.24 Statoil gross asset value

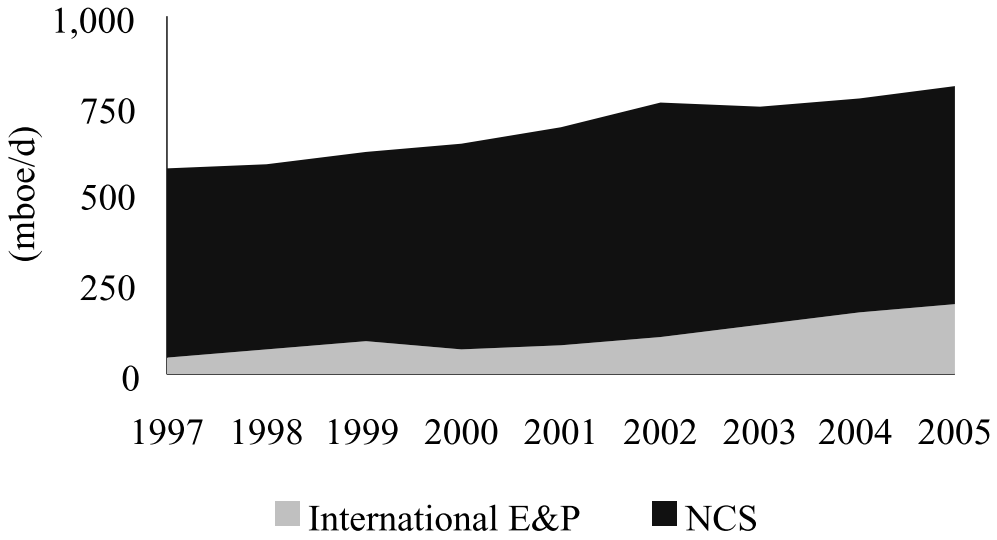
3.5.1 NCS upstream

Exploration and production on the NCS is at the heart of Statoil's business. Statoil participates in 149 of the 172 exploration licences on the NCS and is the operator of 18 producing fields and 14 fields under development, including the largest current development on the NCS, the Åsgard field.

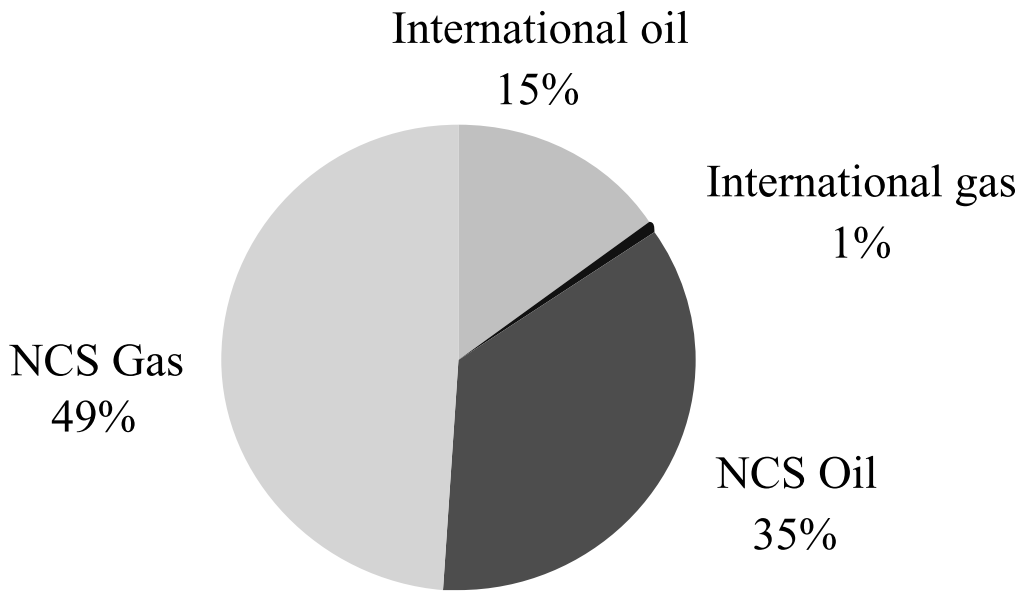
After the SDFI, Statoil is the largest producer and reserve owner. Its NCS equity production in 1999 was 196 mmboe and its proven NCS reserves at the end of 1999 were 3,142 mmboe. In 1999, over 75% of Statoil's total production came from seven fields: Statfjord, Oseberg, Sleipner, Gullfaks, Troll East, Troll Oil, and Heidrun.

Statoil has concentrated its NCS operations in three core key areas: the Tampen, Haltenbanken Nordland, and Troll Sleipner areas. Statoil will become the operator for all fields in the Tampen area in 2003 when the operatorship of Snorre, Visund and Tordis is transferred from Norsk Hydro following an agreement relating to their combined offer for Saga. Statoil also operates all major fields in the Haltenbanken area with the exception of Draugen, Njord and Skarv. In October 2000, Statoil sold interests in five assets and licences as part of its NCS restructuring programme.

NCS activities will account for an estimated 90% of Statoil's operating profit in 2000. This is expected to decrease to around 70% by 2005 as Statoil's existing portfolio of international upstream assets commences production.



Figur 11.25 Statoil production profile

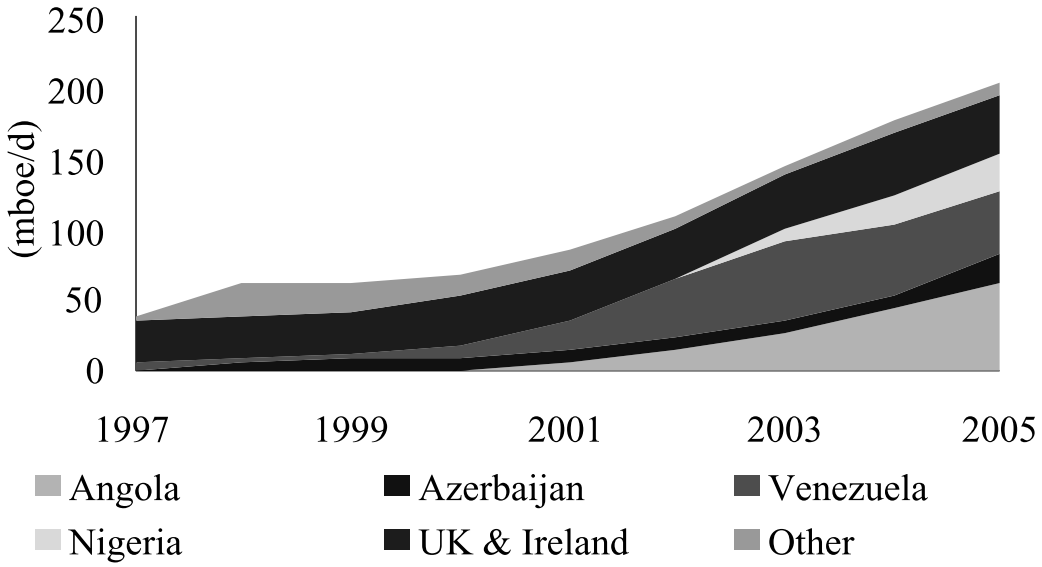


Figur 11.26 Statoil 1999 proven reserves
Kilde: (Source: Statoil)

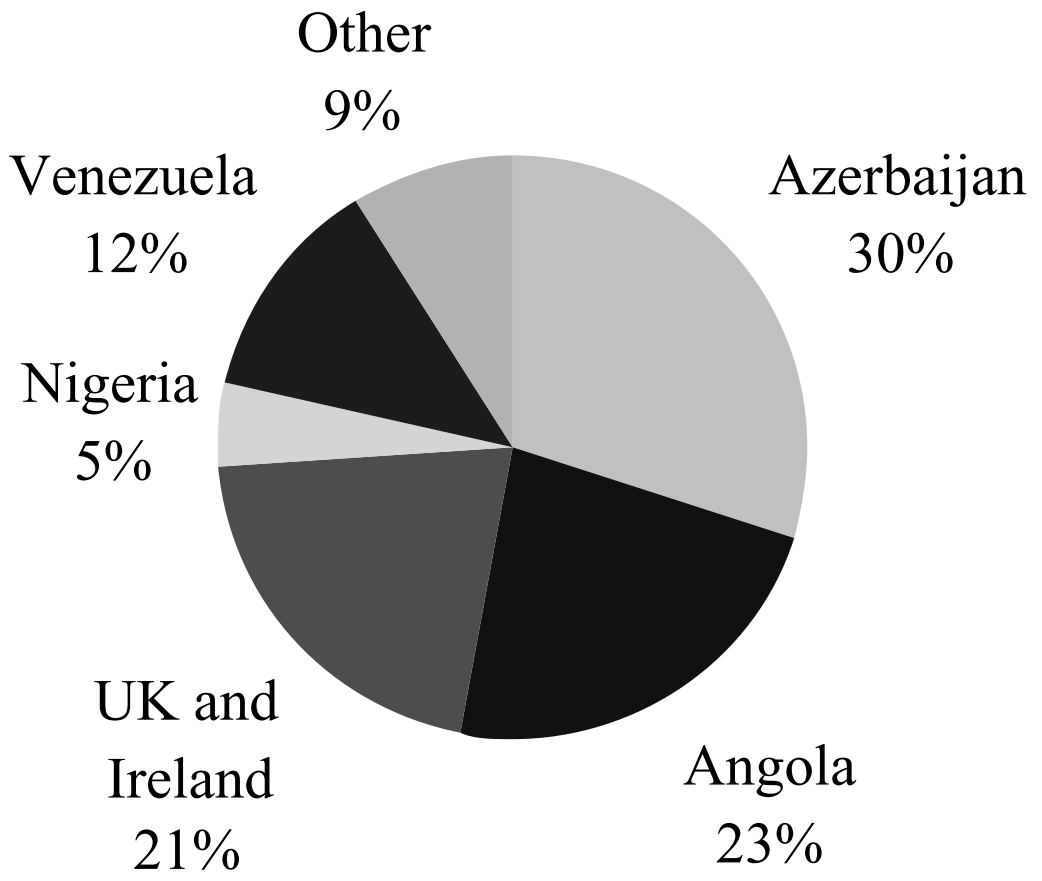
3.5.2 International upstream

International operations comprise 16% of proven reserves, 14% of 1999 production and 23% of asset value. The international share of Statoil's total production is forecast to rise to 25% by 2005. In a paper entitled «Risk of Statoil's business outside the NCS» published by UBS Warburg in March 2000, we concluded that whilst certain elements of risk connected with non-NCS investments may be greater than the risks of NCS investment, there is no evidence

at this stage to suggest that the returns available from such investments will be less than commensurate with the overall risks involved.



Figur 11.27 Statoil international production profile



Figur 11.28 Statoil international upstream asset value

Statoil has activities in 11 countries, having exited from a number of countries such as Australia, Brazil, Namibia and Thailand during the past two years. Statoil has stated its international strategy is to concentrate on a smaller number of basins particularly Azerbaijan, Angola and Venezuela. We forecast that two thirds of Statoil's international production in 2005 will be generated from these areas.

3.5.3 Refining

Statoil operates two refineries, Mongstad near Bergen in western Norway and Kalundborg in Denmark. The group also has an interest in Shell's Pernis refinery and Petronas's new Melaka refinery.

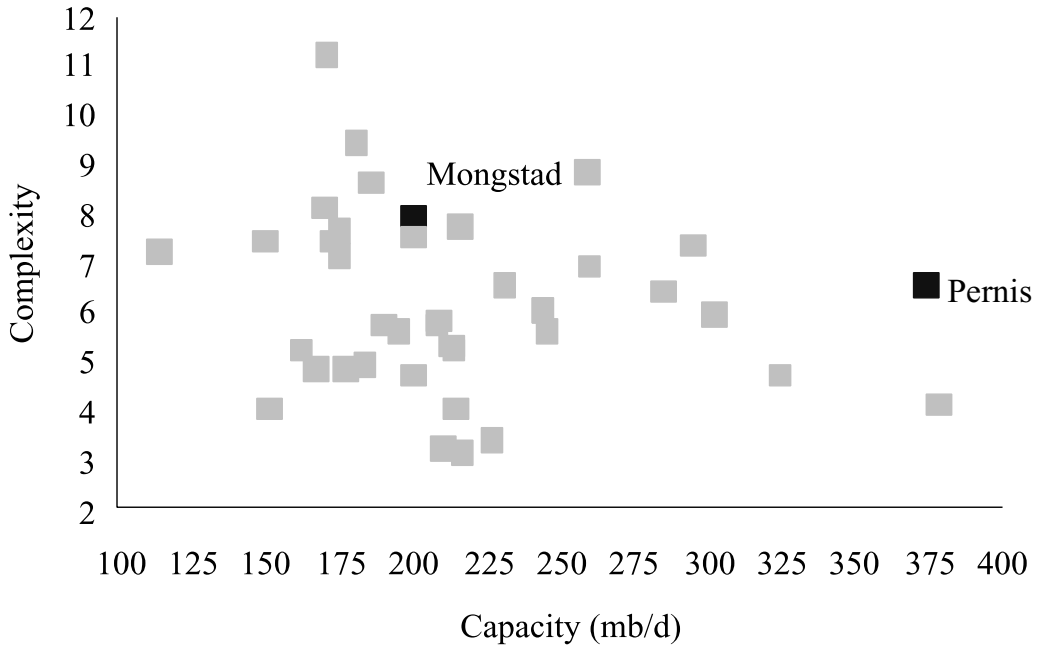
Tabell 11.2: Statoil's refinery portfolio

Refinery	Operator	Ownership (%)	Capacity (barrels per day)	Equity capacity (barrels per day)
Mongstad, Norway	Statoil	79	200,000	158,000
Kalundborg, Denmark	Statoil	100	65,000	65,000
Pernis, Netherlands	Shell	10	374,000	37,400
Melaka, Malaysia	Petronas	15	100,000	15,000

Kilde: (Source: Statoil, Wood Mackenzie, Oil and Gas Journal)

The Mongstad refinery was completed in 1975. Initially a joint venture between Statoil and Norsk Hydro, Statoil purchased Norsk Hydro's stake in 1987. Mongstad has been significantly upgraded a number of times to increase the output of lighter products and, more recently, to increase basic distillation capacity. Over 75% of Mongstad's output is exported, mostly to other European countries including the UK, Germany and France. Products are also sold into the US, and the refinery meets Iceland's total requirements for motor fuels.

Mongstad stands at the main landfall for the Troll oil pipeline and for shipments from Gullfaks and Statfjord. Mongstad is one of the most sophisticated refineries in Europe, ranked tenth out of 99 European refineries. With a catalytic cracking capacity of 54,000 barrels per day (upgraded and expanded in 1998) and a coker, a high proportion of residual fractions are converted into higher value, lighter products.



Figur 11.29 Western European refinery capacity and complexity
[1]Mongstad capacity upgraded to 200,000 barrels per day

Kilde: (Source: Oil and Gas Journal, adjusted for Mongstad capacity upgrade)

In November 1999, Statoil signed an agreement with Shell to swap a 21% interest in Mongstad for a 10% interest in Shell's Pernis refinery in Netherlands. The agreement came into force on 1 January 2000 with each party having the right to take their proportionate share of products. This swap enabled Shell to close its Norwegian refinery at Sola, increasing Norwegian capacity utilisation and diversifying Statoil's refining risk profile.

The Kalundborg refinery, located near Copenhagen in Denmark is owned and operated by Statoil. Daily capacity is 65,000 barrels. Output comprises petrol (30%), diesel (40%) and heating oils (20%). Most product is sold in Denmark, although some is sold to Baltic States, Germany and France. Kalundborg is a less complex refinery than Mongstad.

A 15% shareholding in the Malaysian Refining Company gives Statoil a corresponding interest in a new refinery built alongside an existing facility at Melaka in Malaysia. The new refinery began operating in early 1999 and is able to produce a range of high quality products from low cost high sulphur crude oil. Partners in Melaka II are Petronas (45%) and Conoco (40%).

3.5.4 Marketing

Statoil began its marketing operations in 1980 following the acquisition of Norsk Brændselolje, an operator of retail outlets in Norway and acquired further marketing interests in 1985 with the purchase of Svenska Esso. In 1986 Statoil acquired Esso Denmark, which included around 500 service stations and the Kalundborg refinery. Since then, Statoil has expanded its marketing network throughout Scandinavia, including the acquisition of BP's Swedish

retail outlets in 1991, bringing its total to more than 1,500 stations. It has invested in marketing operations in Baltic rim countries (Estonia, Poland etc.) and the Republic of Ireland.

Tabell 11.3: Statoil's Scandinavian marketing presence

	Norway	Sweden	Denmark
Total retail sites	2,300	3,600	2,600
Statoil branded sites	560	634	400
Retail fuel market share (%)	28	25	18
Statoil no. forecourt shops	520	495	338
Statoil share of non fuel sales (%)	25	30	21

Kilde: (Source: UBS Warburg estimates)

Statoil has a strong marketing position in Scandinavia, particularly Norway with an estimated 28% share of the retail market and 29% of the total product market. Marketing margins tend to be more stable than refining margins but most of the incremental profit comes from non fuel sales. In order to capitalise on this trend, in May 1999, Statoil and Sweden's ICA group created a new company, Statoil Detaljhandel Skandinavia each with a 50% holding. The aim of the joint venture is to make the best use of both the Statoil and ICA brands with the retail section at about 500 of Statoil's largest service stations labelled ICA Express. The other stations retain traditional retail sections with the emphasis on fast food and kiosk products under the Statoil name. In June 1999, Statoil had planned a joint venture with Fortum to cover the Baltic Countries but in January 2000 it was announced that talks had ceased.

Tabell 11.4: Statoil retail and product market share

Country	Retail market share (%)	Total market share (%)
Norway	28.3	28.6
Sweden	25.4	16.8
Denmark	18.9	19.6
Ireland	19.0	15.7

Kilde: (Source:Wood MacKenzie)

3.5.5 European Gas

The principal components of Statoil's downstream gas business are:

– 100% holding in Alliance Gas, a UK gas marketing and trading company, which Statoil acquired control of in 1996 from BP and Norsk Hydro. Alliance Gas is the fifth largest commercial gas supplier in the UK, delivering approximately 1.2 bcm annually to more than 2,000 customers.
– 18.6% holding in NETRA, a pipeline linking Dornum, the landing point of Europipe II in Germany to Etzeland then to Salzwedel and the Verbundnetz Gas AG (VNG) system in eastern Germany.
– 20.1% stake in Etzel, a German storage facility.
– 5.3% stake in VNG, a gas supplier in eastern Germany; and

– 14.5% stake in Vattenfall Naturgas, the Swedish gas transmission and distribution company.

The strategic importance of the current downstream investments is relatively small.

– Alliance Gas has operated in a very competitive market in which the number of suppliers has declined from over 40 to less than 20 in a few years. The stability in the market, as shown by progressively lower levels of customer switching and small price changes, has translated into better profitability for Alliance Gas. Although it sources most of its gas needs from the UK, over time it may become an important outlet for Norwegian gas.
– Netra and Etzel are part of a transmission network that should, over time, earn a regulated rate of return but are of little strategic importance.
– VNG sourced about 25% of its gas in 1999 from Norway and Statoil, as a shareholder, should be a preferred supplier.
– Statoil's minority investment in Vattenfall Naturgas is a useful strategic investment. A number of alternative supply routes to Sweden are being investigated. Statoil's equity interest allows better representation of Norwegian interests in this debate.

Statoil has stated its intention to expand this business substantially. The benefits to Statoil and the State from such an expansion depends upon the scope, scale and timing of gas market liberalisation in continental Europe. In November 2000, Statoil announced plans to set up a JV with KOC Holding to target the gas market in Turkey. Statoil intends to use this venture to market gas from Shah Deniz.

3.5.6 Other businesses

As stated in our June 1999 report, we do not believe that the following businesses are core to Statoil and would support a substantial reduction in Statoil's ownership and the deployment of the company's capital elsewhere.

Borealis

Statoil holds 50% of Borealis with International Petroleum Investment Company, the investment fund of Abu Dhabi and OMV each holding 25%. Borealis is Europe's largest, and the world's fourth largest, polyolefin producer whose principal products are polyethylene and polypropylene. Borealis also produces and sells smaller amounts of ethylene and propylene to third parties. Borealis» main crackers are not integrated with any of Statoil's refineries and only 13% of Borealis» polyolefin output is produced in Norway. Borealis is building a petrochemical complex, through its Borouge joint venture with the Abu Dhabi National Oil Company, in Abu Dhabi. This joint venture will provide for long term volume growth and increase its focus on Asian markets.

Methanol

Statoil owns 82% of a methanol plant at Tjelbergodden that began operations in April 1997. The methanol business has not yet returned an operating profit

and with significant over capacity in the market, prices are expected to continue to be depressed in the medium term.

The methanol plant was constructed primarily to utilise gas production from the Heidrun field in the Haltenbanken. However, the completion of infrastructure necessary to transmit Heidrun gas to continental Europe is expected in 2001. Unless methanol prices recover substantially from current levels, further investment in the methanol plant could be uneconomic. Statoil has already announced plans to increase capacity by 2002.

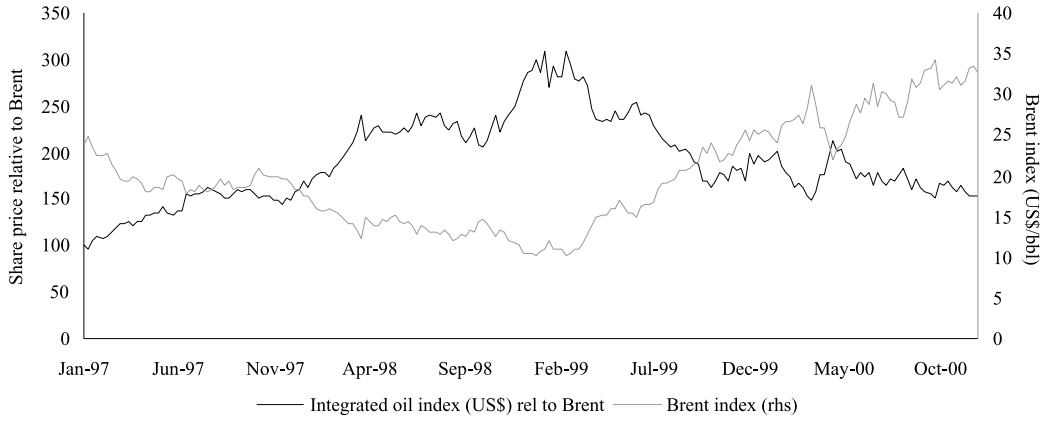
Offshore loading and crude shipping - Navion

Navion is involved in two principal business areas, offshore loading and crude shipping. It was formed in October 1997 as a joint venture between Rasmussen and Statoil, with Statoil owning 80%. Statoil announced its intention to divest part of its holding in 1998 through an IPO. This was abandoned due to the poor performance of Navion, in part related to significant cost overruns on its new build drill ship, the West Navion.

3.6 Equity market background

The performance of publicly listed companies in the oil and gas sector has been driven by specific company performance and, in the recent past, by three more general factors.

– Oil price: the price of Brent blend crude oil on the spot market touched US$9.55 bbl on 10 December 1998 prior to OPEC production cuts, which commenced in March 1999. These cuts led to a recovery in crude oil prices and indirectly to a recovery in oil and gas company share prices. In the period between March 1999 to October 1999, the share prices of the major integrated oil and gas companies rose, on a weighted basis, by 28%, outperforming the Samp;P500 [12)] and FTSE 100 [13)] by 24% and 29% respectively. Since October 1999, share prices have become de-linked from oil prices, implying that equity investors do not believe that current oil prices are sustainable.



12) Samp;P500: Standard and Poors weighted index of share prices of 500 largest US listed stocks by capitalisation

13) FTSE 100: Financial Times weighted index of share prices of 100 largest UK listed stocks by capitalisation

Figur 11.30 Integrated oil sector versus oil price

– Consolidation: starting in late 1998, with BP's acquisition of Amoco, the large integrated oil sector has seen significant consolidation. The premiums paid and savings achieved through consolidation have had an impact on equity market valuations.

Tabell 11.5: Recent integrated company mergers

Acquirer	Target	Date	Enterprise value of target (US$bn)	Annual pre-tax synergies (US$bn) [1]	Synergies as % of target EV
BP	Amoco	Aug-1998	44.7	2.0	4.5
Exxon	Mobil	Dec-1998	65.4	2.8	4.3
Total	PetroFina	Dec-1998	10.9	0.4	3.4
Repsol	YPF	Mar-1999	14.4	0.4	2.4
BP Amoco	Arco	Apr-1999	26.9	1.0	3.7
TotalFina	Elf	Jul-1999	44.8	1.1	2.5
Chevron	Texaco	Oct-2000	38.3	1.2	3.1

[1]Provided on announcement. In most cases cost savings have increased substantially

Kilde: (Source: Company reports and presentations)

– Technology stocks: The emergence of a substantial technology sector over the last two years has reduced investor interest in the oil and gas sector, particularly in Eamp;P companies, causing investment managers to move finite capital into the technology stocks. Related to this is the creation of a number of large technology companies, through mergers such as those of AOL Time Warner and Vodafone Mannesmann, which have secured greater index weighting at the expense of other companies. The correction in the technology stocks in the spring of 2000 has revived interest in «old economy» stocks to some extent.

4 Statoil privatisation

4.1 Why privatise?

As Statoil operates a significant proportion of the NCS, its future financial and operating performance will determine whether value for the State is being maximised. Any change in the ownership of Statoil that might assist its management in improving operating performance and the performance of the NCS generally must be given careful consideration.

To restructure the SDFI without privatising Statoil would only deliver a small portion of total realisable benefits. To privatise Statoil without restructuring the SDFI would lead to a sub-optimal solution for the management of the SDFI portfolio and potentially fail to maximise the value of Statoil and the NCS. The privatisation of Statoil and restructuring of the SDFI should therefore be completed together. Statoil should be strengthened by acquisition of SDFI assets prior to privatisation. These issues are further discussed in Section 5.2 under the Criteria for retaining and allocating SDFI assets.

4.1.1 Advantages of privatisation

A partial privatisation of Statoil will provide:

- Through the share price, a continual and objective measure of performance: The share price of liquid stocks traded in the major equity markets capture all relevant information and expectations concerning future performance and therefore value. Without an objective measure of Statoil's performance it will not be possible to determine if Statoil is maximising the value of its assets and therefore the value of the SDFI portfolio or the value of tax for the State.
- Exposure to the disciplines imposed by the public equity markets: Absolute share price performance and performance relative to the peer group will encourage management to continually seek ways to improve operating efficiency and focus on the creation of value for all shareholders. The tools currently available to the State that are used to encourage Statoil to improve performance are blunt and are more likely to be used in reaction to events and to protect against risks than to be used proactively and in pursuit of additional value.
- Reinforcement of the group's commercial objectives and the potential to speed up decision making: Notwithstanding its status as an independent company and its clear corporate objectives, Statoil is still perceived to be part of the State apparatus for the development of the NCS. A privatisation of Statoil will help create a clear distinction between the State's role as regulator and its role as owner and help clarify Statoil's commercial objectives. This should improve the speed of decision-making and improve its ability to take advantage of new opportunities.
- A means to diversify the State's risk exposure to Statoil's activities outside the NCS: Statoil has a large refining and marketing business and is increasing the scope of its international Eamp;P interests. It may also increase the size of its interests in the European gas market. The purpose of international expansion is to reduce reliance on the NCS. The purpose of the expansion in European gas markets is to help commercialise existing gas reserves. UBS Warburg published two papers in March 2000, entitled «Risk of Statoil's business outside the NCS» and «Potential restructuring of Statoil's non-NCS business». In the first paper we concluded that whilst certain elements of risk connected with non-NCS investments may be greater than the risks of NCS investment, there is no evidence at this stage to suggest that the returns available from this investment will be less than commensurate with the overall risks involved. In the second paper we concluded that partially privatising the non-NCS activities was not practicable and could erode overall value. Notwithstanding our view on the balance of risk and return outside the NCS, if the State still wishes to diversify its risk exposure to non-NCS activities it should do this directly through a sale of shares in Statoil.
- An uplift in the value of the assets owned by Statoil and the State: In general, investors will be prepared to pay a premium to a DCF-based asset value for an interest in a company with a clear strategy for growth and for generating returns in excess of the cost of capital. Providing Statoil sets out a convincing growth strategy to investors, the State should receive a value in excess of asset value.
- Greater flexibility to expand through the use of equity as acquisition currency should the need arise: Acquisitions may be needed to support Sta-

toil's expansion in international Eamp;P or in downstream gas markets. Statoil currently has to fund its expansion through internal cash flow and through access to the debt markets. The use of listed shares as acquisition currency increases the company's flexibility to make acquisitions that could not otherwise be contemplated.

If Statoil responds fully to the stimulus of privatisation, there should be a marked improvement in performance and a change in approach to the operation and development of new and existing reserves. Many of the changes in approach should occur in anticipation of privatisation. Such changes should increase the value of the SDFI and the value of the tax receipts to the State.

4.1.2 Performance monitoring without privatisation

The market's provision of a continual and objective measure of relative performance is one of the main reasons for privatising Statoil. Can a performance measurement system be put in place that will provide a basis upon which to judge Statoil's performance without the use of the financial markets?

Performance must be measured objectively, benchmarked against a relevant peer group and measured to exclude the impact of external, uncontrollable factors. Given the potential for conflict between Statoil and the SDFI, any performance measure also needs to include both the assets held through Statoil and directly in the SDFI on a unified basis. Otherwise out performance of Statoil could, at the margin, result in or be a consequence of under performance in the SDFI portfolio.

There are perhaps four groups of performance measures:

– Value enhancement, measured through an annual valuation of the whole of Statoil and the SDFI by an independent third party.
– Growth in profits, for instance pre tax profit and or cash flow.
– Operational measures, for instance operating cost per boe or Famp;D cost per boe; and
– Return measures, for instance return on average capital employed or return on invested capital of the company or particular assets or groups of assets.

All of the measures are subject to significant uncertainties, however well documented, giving rise to a protracted negotiation process and the potential for disagreement on definitive benchmarks, target setting and time frames over which to measure performance.

Performance measurement is also only of use if there is a mechanism to reward Statoil for out performance. Even if a performance measurement system and set of targets can be agreed with Statoil, the issue of rewarding out performance remains. As the management arrangement for the SDFI assets is with Statoil, out performance should give rise to a reward to Statoil as an entity. But this is simply transferring value to a directly State held entity.

We do not believe that such measures provide an adequate substitute for the financial markets in measuring relative performance.

4.1.3 Consequences of privatisation

We do not believe that there are material adverse consequences of privatising Statoil. Some of the consequences for the State of privatising Statoil include:

- Changes to the management of the SDFI: Under Article 19 of the Constitution, the State must be able to instruct, control and supervise the managers of State property such as the SDFI assets. A partially privatised Statoil cannot continue to manage the SDFI portfolio under the existing Guidance Model. Conflicts of interest may also cause value to leak to minority shareholders. This can be addressed both through the composition of the SDFI assets which might be retained by the State and in the structure of a new SDFI management organisation. This is discussed further in Section 6.5.
- The diversion of capital and management time to projects outside the NCS: Following privatisation Statoil may be more inclined to increase its non NCS business, diverting capital and management time; this could translate into a reduction in the speed of NCS development and a reduction in tax value to the State. However, Statoil is likely to speed up its international expansion through swapping NCS assets. As a consequence, other operators will assume development responsibility for NCS assets and overall NCS development should not be materially affected.
- Loss of control over Statoil: Statoil is wholly owned by the State. The State could in theory impose decisions upon Statoil and use Statoil as a tool for pursuing public policy on the NCS. With the introduction of third party shareholders in an IPO the potential to use this tool will be lost. We do not believe that this is an impediment to the State. A clearer separation of the role of the State as owner and regulator will, in our view, be in the best interests of the State as a whole. However, following privatisation, the State could in any event continue to exert substantial influence over the company as the major shareholder. By retaining two-thirds or more of the share capital, the State would be able to amend the company's Articles of Association. By retaining over half of the share capital the State will be able to nominate a majority of the members to the Corporate Assembly and, through the Corporate Assembly, determine the composition of the Board of Directors which appoints the Executive Management.

4.2 Strategic investor

Statoil could consider strategic alliances in pursuit of its existing strategy. Such alliances could provide access to reserves and markets not otherwise available. An alliance might include swapping NCS assets for international Eamp;P assets and/or downstream gas assets in Europe. Such alliances would be formed on the basis of normal legal contracts and could be cemented through an exchange of share capital.

Certain investors could conceivably seek to take an equity interest in Statoil without an underlying exchange of commercial interests. An existing, perhaps marginal, participant on the NCS could seek to reduce its direct interests on the NCS but still want to retain exposure to the basin. The participant would sell its assets to Statoil in return for Statoil equity. Alternatively, a new entrant seeking some exposure to the NCS but not willing to devote the resources to direct investments in licences might similarly wish to take an equity interest.

The merits of any specific strategic investor will depend on the structure and value of the investment and the combined group's strategy. It is unlikely, however, that the introduction of an equity investor or investors in the capital of Statoil could be a substitute for the benefits of a partial privatisation of Statoil through an IPO. The introduction of strategic investor(s) could only start to provide similar benefits to an IPO if Statoil allows the investor to gain significant influence that could then substitute for the continual benchmark of Statoil's performance available through the equity market. The introduction of an investor prior to an IPO would complicate and delay the flotation process and, in using unlisted equity, make valuations more difficult.

4.3 Precedent privatisations

Most major European companies in the oil and gas industry were once state owned. These include BP, Total, Elf, Eni and Repsol. BP and TotalFinaElf are now the third and fourth largest oil and gas groups by market capitalisation respectively. Privatisation has been pursued primarily for three reasons:

– Separation of ownership from regulation: Many state owned companies were formed to control natural monopolies, such as electricity transmission, or to protect other national interests, such as oil and gas. Sentiment moved towards privatisation in the 1980s and 1990s with a belief that private shareholders make better principals and owners of commercial entities, allowing the State to focus on its role as regulator.
– Improved efficiency: State-owned companies often carry a number of obligations that may not allow value to be maximised. Private companies, the management of which is differently incentivised, are more likely to endeavour to increase efficiency and therefore value for their shareholders; and
– Sources of finance: Privatisation has been used as a source of immediate, often significant, funds. This is true of privatisations in both OECD and emerging markets. Privatisation has also been used to widen the ownership of shares.

Set out in table 6.6 is a list of the major privatisations in the oil and gas industry since the late 1970s.

Tabell 11.6: Selected oil and gas privatisations

Company	Start	Finish	Initial offering (%)	Remaining Gov't stake (%)	Market value at IPO price (US$m)
Europe					
BP	1977	1987	17.2	0.0	5,638
Repsol	1989	1997	34.7	0.0	4,314
Total	1992	1997	26.3	0.0	6,074
Elf	1991	1995	38.0	0.0	18,132
Eni	1995	-	15.8	36.3	26,337
OMV	1987	-	14.9	35.0	756
Fortum	1998	-	29.9	75.4	5,230
Hellenic Petroleum	1998	-	20.0	62.0	1,373

Tabell 11.6: Selected oil and gas privatisations

America					
Petro Canada	1991	-	15.5	18.3	2,427
YPF	1993	1999	45.3	0.0	7,722
Petrobras	1997 [1]	-	23.5	52.9	-
Eastern Europe					
MOL	1995	-	1.0	25.0	819
Gazprom	1996	-	1.2	38.4	2,487
Surguteneftegaz	1994	-	2.7	0.0	1,551
PKN	1999	-	30.0	54.4	2,192
Asia					
PTTEP	1993	-	12.3	61.0	4,582
PetroChina	2000	-	10.0	90.0	2,732
Sinopec	2000	-	20.0	54.8 [2]	3,313

[1]Represents offering of preference shares to international investors. Ordinary shares have reportedly been privately held since the 1970s
[2]Refers to stake held by Sinopec Group Company

4.4 Privatisation process

Privatisation means selling shares in Statoil, either new shares issued by Statoil or existing shares owned by the State, to private sector investors. In order for investors to trade the shares, the shares are listed on a stock exchange.

4.4.1 Size and location of listing

Factors influencing the percentage of Statoil to be sold in an IPO include:
– The State's inclination to reduce its exposure to the oil and gas sector.
– The need to create liquidity and attract investor attention.
– The type and level of control to be retained by the State.
– Investor demand and the preferred balance between national and international investors and between institutional and retail investors; and
– Equity market conditions at the time of the IPO.

The State may not want to reduce its holding below 67%. On this basis, we believe that the State should consider the sale of an initial 20% in an IPO followed by a secondary offering, say, after 12 to 18 months of a further 13% following continuing progress by Statoil in improving operating performance and the balance of its business. An alternative would be for Statoil to issue new shares such that the State's ownership is diluted down to the requisite level. The size of IPO and subsequent offering would be consistent with precedent offerings in the oil and gas sector. Statoil should be listed in Oslo and New York.

4.4.2 Timing and preparation

A successful IPO requires investors to have a clear understanding of Statoil's asset base, cash flows and the regulatory framework in which Statoil is to operate. The sale of SDFI assets to Statoil and the creation of both a SDFI mana-

gement company and pipeline operating company described in Section 6 should therefore be completed prior to the IPO.

The possible sale of SDFI assets to Statoil after the IPO would:

– Make it difficult for the management to present a clear strategy; and
– Raise concerns about changes in Government policy.

The creation of a full management and employee incentivisation scheme linked to share price performance should be considered in conjunction with an IPO.

A privatisation of Statoil could take place in 2001 following the availability of the 2000 audited results and Storting approval.

4.4.3 Public policy

A successful privatisation of Statoil requires the State to adopt an arm's length relationship with the group with the goal of creating value for all shareholders and to reinforce a transparent and predictable regulatory regime.

5 Basis for restructuring the SDFI

5.1 Should the State retain or sell all of the SDFI assets?

Privatisation is a trigger for the restructuring of the State's interests, including the SDFI. If Statoil is not privatised there is no immediate need to change the size and management of the SDFI, although we believe that there may be benefits of doing so. If Statoil is to be privatised, the State must change the basis on which the SDFI is managed.

We conclude that the State should neither retain all, nor sell all of the SDFI assets. There are a number of clear disadvantages of each extreme option and most of the benefits of each can be achieved by a careful balance between retention and sale.

5.1.1 Why not retain all the SDFI assets?

If Statoil is to be privatised, we do not believe that the State should retain ownership of all of the SDFI assets. There are two principal reasons for this view:

– Part of the motivation for privatising Statoil is to ensure that its assets are managed on a fully commercial basis. The same rationale should apply as far as possible to the SDFI assets. If all the SDFI assets are to be retained and managed on a commercial basis, a new management and organisational structure must be created. There are two broad options for doing this, neither of which are satisfactory.
  – the State could enter into contracts with existing joint venture partners, probably respective operators, to manage the SDFI interest in the respective licence. This will automatically give rise to potential conflicts of interest with the operator; or
  – the State could create a new company to manage the SDFI assets as a whole. This would require the State to create a fully functioning oil company with all the competencies needed to manage all aspects of exploration, development and production. Such an organisation,

whilst a non-operating entity, would have substantial influence over the development of the NCS. Such an organisation would duplicate overhead costs and create a strong disincentive to international companies.

– Part of the motivation for privatising Statoil is to introduce a continual benchmark of its performance, demonstrating whether Statoil is being managed in line with best practice. Notwithstanding more active management by an SDFI management team, as a non, the SDFI organisation and therefore the State would in large part remain dependent upon existing operators (largely Statoil and Norsk Hydro) for value creation. By transferring a proportion of SDFI assets to a privatised entity there will be a greater degree of certainty that the State's interests are being managed to maximise value.

5.1.2 Why not sell all the SDFI assets?

At the other extreme, the State could consider selling all the SDFI assets to Statoil or to third parties. Set out in Section 5.2 are certain key State objectives including cash flow security and national resource management which will not be met if all the SDFI assets are sold. Additional issues are summarised below.

Transfer to Statoil

We do not believe that all of the assets should be transferred to Statoil:
– A transfer to one company of all the SDFI assets could pose a large risk to the State.
– A full merger is not required for Statoil to:
  – gain scale economies-Statoil probably has a greater operating presence on the NCS than any other company in a mature offshore basin.
  – pursue a strategy to expand its international Eamp;P or European gas business-Statoil is currently pursuing such a strategy and generates sufficient cash flow to finance a modest expansion.

– A full merger could limit the ability to introduce new operators to the NCS.
– Increased influence of the NCS by Statoil (including in the pipeline system) may compromise other operators and discourage third party investment.
– Total substitution of pre tax cash flows for taxes, dividends and capital growth reduces the State's short term revenues from the NCS.

Sale to third parties through open tender

The State could sell all of the SDFI assets to third parties, perhaps through an open tender. Statoil could be included in this open tender but, as Statoil may wish to fund the asset acquisition through the issue of shares to the State, the terms of reference under which Statoil may bid would need to be agreed with the State in advance.

There are certain additional concerns to those raised in transferring all of the SDFI interests to Statoil which leads us to believe that all of the SDFI assets should not be sold on an open tender basis:
– If there is insufficient demand for all of the SDFI assets, certain assets will

have to be retained in an unstructured SDFI organisation.
– Selling the entire SDFI portfolio through an open tender is a complicated and lengthy process and the potential for delay may erode value; and
– In accepting cash the State would crystallise values for the whole of the SDFI portfolio based on today's assumptions of oil prices, reserves, costs and taxes. Selling certain SDFI assets for cash and partly privatising Statoil causes no such concern.

5.2 Criteria for retaining and allocating SDFI assets

If the State chooses not to retain all of the SDFI assets and not to sell all of the SDFI assets, it must decide what to retain and what to sell and to whom. The objectives of the retention and allocation policy should be to:
– Secure cash flows to the State.
– Help improve the overall efficiency of the NCS.
– Seek to maximise the value of a Statoil IPO.
– Ensure a structure robust to price volatility and competition; and
– Support the State's national resource management policy.

5.2.1 Secure cash flows to the State

The State receives pre tax cash flows from producing SDFI assets, tax from all participants on the NCS and dividends from Statoil (and Norsk Hydro). As a direct owner of interests on the NCS though the SDFI, the State pays its relevant share of any exploration and development costs.

The allocation of SDFI assets involves the substitution of pre tax cash flow for increased tax receipts and dividends if assets are sold to Statoil. There should be a corresponding reduction in the State's exploration and development expenditure obligation.

The type of assets transferred will therefore have a material bearing on the portfolio of cash flows that the State receives. The reduction in cash flow will be minimised and the risk profile improved by retaining interests in high cash flow mature producing assets and by allocating more development and exploration assets.

5.2.2 Improve efficiency of NCS

The State must seek to maintain the overall efficiency of the NCS and therefore seek to use the allocation of SDFI assets to:
– Assist in the adoption of best practice.
– Protect the operating scale of the major operators; and
– Prevent obstruction.

Adoption of best practice

Statoil is currently the largest, most experienced operator on the NCS. For the group as a whole, historical operating costs per boe have been around the average of other major operators and Famp;D costs are only slightly above the peer group average (UBS Warburg Statoil Research Report June 1999). This, however, is in part a function of the size of individual assets and the maturity

of the NCS. It is not necessarily evidence that Statoil operates or develops its NCS fields at the lowest possible cost.

Statoil's comment on its own performance demonstrates this. «Statoil also has a potential for improvement as a production operator. While results for production stability, safety and environmental protection are showing positive progress, the group still has some way to go before it can claim to be satisfied with its efficiency on the Norwegian continental shelf and with the development of operating costs in these waters.» (From «Creating value for Statoil and the SDFI» Report to the Minister of Petroleum and Energy by Statoil's board of directors - 13 August 1999)

The value to be derived from better management of NCS assets is not easy to assess and, without a proper review of operators» profit improvement plans, could easily be underestimated. There are four broad sources of efficiencies:

– Operating cost savings: including de manning, shared services, improved infrastructure arrangements.
– Production increases: including increases, without substantial capital investment, from de ottlenecking, and improved reservoir management.
– Capital efficiency: including improved project management, evolution of health and safety guidelines, potential changes in procurement; and
– Re investment value: including improved exploration and appraisal programmes and better capital allocation.

Adoption of best practice should be instinctive for all partners operating on the NCS. There may, however, be a lesser incentive for the major international companies to devote the required management time to interests on the NCS in which they are not an operator, have low percentage interests and suffer a high tax rate. Without a significant increase in the size of international company involvement on the NCS, available through the allocation of SDFI assets, there is a risk that inward investment will not increase and may wane.

By increasing the interests of international operators on the NCS, they will have greater incentive for improving operations and there should be a greater impetus for change.

Protecting scale

The potential to maximise value is higher for the largest operators in a basin. Taking into account Statoil's existing role in managing the SDFI interests, including selling crude and negotiating gas sales agreements, Statoil probably has a greater operating presence on the NCS than any other company in a mature offshore basin. Consequently, Statoil should, on this basis alone, have the potential to create a highly efficient cost structure. Given that Statoil's caretaker role may change, it is important to replace, at least partially, management responsibility with real equity ownership.

Prevent obstruction

Statoil has interests in all of the thirteen gas pipelines and operates eight of them. Statoil also has varying equity interests in the receiving terminals for its continental European gas sales volumes. The restructuring should endeavour to balance the ownership of pipelines and equity gas so that incentives are pro-

perly aligned. While additional regulation can no doubt be used to prevent any abuse, there is a strong case for separating operatorship from ownership.

5.2.3 Maximise the value of Statoil IPO

The primary influence on the rating of Statoil in an IPO will be investors» belief in management and in its ability to reinvest cash flows to deliver continued growth at attractive rates of return. The asset composition of Statoil at the time of IPO will critically influence group strategy and management's ability to convince investors of the merits of the company.

If Statoil is to outlive the NCS, which is a pre requisite for a successful privatisation, increased scale becomes important. Our experience of international companies shows that there are some benefits of size. Larger Eamp;P portfolios allow companies to:

– Take greater interests in higher return projects than would be appropriate for a smaller capitalised company and therefore create the basis to compete more aggressively for new prospects; and
– Invest in regions in sufficient size to create real international businesses. This provides the basis for a better technical understanding and, of equal importance, the basis to build long term relationships with host governments and other operators.

There are two areas of strategy which will be of greater interest for investors and may be influenced by the allocation policy:

– International upstream growth; and
– Expansion into European gas markets.

International upstream

Following any allocation of SDFI assets, the international portfolio will comprise a smaller percentage of the overall asset base than it currently does. Investors are likely to pressure Statoil to diversify further upstream outside the NCS. Both Statoil's and any SDFI assets transferred to it may be used as acquisition currency in swaps with international companies.

A successful large scale swap is likely to be conditional on swap partners gaining operatorships on the NCS and possibly on gaining access to greater NCS gas reserves. This will increase the diversity of operators on the NCS and should be in the best interests of the State. Care will need to be taken that risks in the execution of any transaction are carefully managed.

European gas expansion

Statoil has indicated its desire to strengthen its European gas position. The allocation policy should support Statoil in pursuit of its gas strategy to the extent possible. As downstream participants want security of supply, Statoil's access to downstream European gas investments may depend upon the delivery of large volumes of NCS gas either through equity gas or contracted volumes. Downstream integration will, however, have to be of a significant size in order to have a noticeable impact on cash flow and earnings, but opportunities for value adding transactions may be limited.

5.2.4 Ensure a robust structure

Exploration and production and the wider industry are subject to significant pressures. The NCS, which is a relatively mature basin, must be robust to price volatility and competition. This includes strengthening the operators on the NCS and incentivising operators to improve efficiency and adopt best practice. A critical part of ensuring a robust NCS structure is ensuring that Statoil, post allocation, is also robust to price volatility and competition.

Robustness to price volatility and competition is increased by ensuring that all assets have a positive value at low oil prices and by concentrating in fewer basins to generate real economies of scale in each. Maintaining profitability through the cycle should support a more consistent expenditure programme, particularly in exploration, which tends to lead to better long term returns.

Many companies, including Statoil, cite US$10 bbl as a target oil price at which profitability should be maintained. Most NCS operating fields are profitable on a cash basis at these levels. The objective is to find and develop new reserves on the NCS or elsewhere which are economic at these prices. This requires the pursuit of large, often deep water, prospects or substantial redevelopment projects in areas such as the Middle East. To take a meaningful interest, this requires substantial levels of investment and development risk that, in a low oil price environment can only be assumed by the major companies. To acquire a portfolio of such projects, which can drive sustainable long term growth, requires a certain minimum size of operations.

Statoil in its current size should have the capability to withstand low oil prices for a considerable period of time without affecting adversely the investment programme. Longer term returns are likely to be improved with a larger more diversified portfolio.

The State needs to ensure that the restructuring creates a structure that does not unnecessarily increase the risk of volatility in gas prices. Deregulation in the downstream market may result in some of the margin pressure being transferred upstream. Concentration in upstream supply will better ensure that this pressure is minimised.

5.2.5 Support national resource management

One of the State's most important objectives is the management of national resources: the optimal and timely development of all resources on the NCS for the benefit of society as a whole. National resource management is based around the oil first policy and a desire to ensure that large gas fields do not crowd out smaller discoveries. As a result, the State enforces certain decisions that a private company, which is more focused on short term gain, may not make. Although private companies would also be interested in maximising reserve recovery, they may be incentivised, in difficult markets, to use certain assets differently.

National resource management is largely taken care of by licensing rounds, the PDO approval process and the GFU. Nevertheless, the retention of interests in certain fields will help support the State's national resource management objectives.

5.2.6 Reduce State risk

The value of the State's tax receipts represents approximately 50% of the value of the State's total interests on the NCS and cannot be diversified. This implies that to minimise its risk exposure to the oil and gas sector, the State should sell all of the SDFI assets and 100% of Statoil for cash and place the proceeds in the Petroleum Fund for re investment outside the sector.

The issues with such a course of action are described earlier in this section. Absent such a course of action, the State could reduce its overall risk profile by including:

– Selling shares in Statoil to third party investors for cash.
– Selling some SDFI assets for cash.
– Increasing Statoil's scale providing greater robustness to low oil prices and improving its competitiveness.
– Relinquishing exploration acreage and removing any free rider effect on high risk exploration and appraisal developments; and
– Reducing the conflict of interest between Statoil and SDFI through the removal of Statoil's management role and changes to pipeline operatorship.

6 Possible restructuring of the SDFI

6.1 Restructuring guidelines

During 1999, we examined a number of allocation models that could be used as a basis for restructuring the SDFI. These models were deliberately exploratory but were instrumental in raising a number of key guiding principals:

– Retention of strategic assets.
– Allocation on the basis of operatorship.
– Balancing ownership in the pipeline network; and
– Allowing for a manageable SDFI caretaker structure.

6.1.1 Strategic assets retained

There are three broad types of assets that the State may consider to be of strategic importance and retain:

– Assets which secure substantial cash flows to the State.
– Assets that support the State's objectives of national resource management; and
– Assets that support the development of immature areas of the NCS.

Cash flow generative

Assets that generate substantial cash flow may be attractive to the State as they:

– Have a lower risk profile and capital expenditure obligation than other assets.
– Will provide greater national budgeting flexibility; and
– Will require less active management and, hence, will be better suited for management under a caretaker arrangement.

National resource management

Control of certain assets will allow the development of smaller, new gas discoveries, the pursuit of the oil first policy and contribute to stability in the supply of gas to Europe. This necessarily takes a long-term view on resource management that may not necessarily maximise value in the short term. Although the State may prefer to control the development of the NCS through regulation, there may be certain assets that are better controlled through ownership.

Exploration assets

The State may want to retain ownership of certain assets in immature exploration regions, for example in the Barents Sea, to protect the State against loss of upside potential from the portfolio and encourage the region's development.

However, we believe that the fiscal regime provides protection against the sale of hidden value in such licences and that the retention of exploration licences may:

- Reduce the growth prospects of Statoil and the going concern premium achievable on privatisation.
- Complicate significantly the caretaker arrangements: in order to manage such a large portfolio on a commercial basis, the SDFI management will have to include a full complement of sub surface technical teams.
- Increase the capital expenditure burden on the State, reducing net cash flows.
- Maintain possible existing free rider distortions in the exploitation of existing exploration prospects.
- Largely maintain the existing risk profile on the SDFI portfolio; and
- Reduce the incentivisation of international operators to increase involvement on the NCS.

We would advise the State to consider the sale of exploration licences to Statoil where Statoil is operator. Other exploration licences should be packaged with other SDFI interests the State decides to sell.

6.1.2 Operatorship

The transfer of SDFI interests on the basis of operatorship is an important practical issue.

An operator's preferred level of interest in a licence will depend on a number of factors including the size of the prospect and the shape of its asset portfolio in the region. An operator will be better incentivised to maximise value if it has a larger interest and receives a greater share of the benefits from actions taken to improve efficiency. Operators» equity interests on the NCS are lower than in other major basins due to the SDFI. Although it depends on the specific voting rules under the terms of each licence, as a general guideline we believe operators on the NCS could seek to own a minimum of about 30% of a licence. The restructuring of the SDFI can be used to support this objective. Any large scale transfer of assets to nons may provide a destabilising influence as non-operators would have negative control.

Statoil operated SDFI assets comprise approximately 70% of the value of the SDFI assets. Hence, it is particularly important that Statoil is properly

incentivised on these fields and shares a greater portion of the rewards. We would advise the State to consider the transfer of interests in licences to Statoil where it is operator.

6.1.3 Pipeline network

The State could consider the retention of its own pipeline interests as well as the extraction of those belonging to Statoil to help form a company along the lines of GasLed, which was initially proposed in 1995. Other pipe owners could transfer ownership of the pipes to a newly incorporated holding company, majority owned by the State, or retain minority interests in subsidiaries. The creation of such a company would:

– Allow the potential for notional TPA and increase the transparency in the export system for all participants on the NCS.
– Remove the potential for infrastructure owners operators to extract monopoly rents; and
– Allow the State to separate any privatisation of the upstream assets and pipeline assets in terms of timing, risk profile and cash flow.

The extraction of all the pipeline interests from Statoil would, however, have a significant impact on Statoil's cash flows and reduce the capacity to invest on the NCS and internationally. The State may, therefore, prefer to combine a closer alignment of Statoil's pipeline and equity gas interests with the separation of pipeline operatorship. This should help improve the NCS gas transportation system, lowering costs and making NCS gas more competitive. The separation of the pipeline operations is discussed later in this section.

6.1.4 Caretaker model

The retention policy is influenced by caretaker arrangements. A radical simplification of the SDFI is also the only practical way of ensuring that the retained SDFI assets can be managed without:

– Creating a new State oil company with full technical and commercial functions; or
– Recourse to existing operators, which will automatically give rise to conflicts of interest of similar or greater magnitude than those the State presently faces under the Guidance Model with Statoil.

We would encourage the State to simplify the structure of the retained SDFI to ensure the optimal functioning of any caretaker arrangements. A possible structure for the caretaker model is described later in this section.

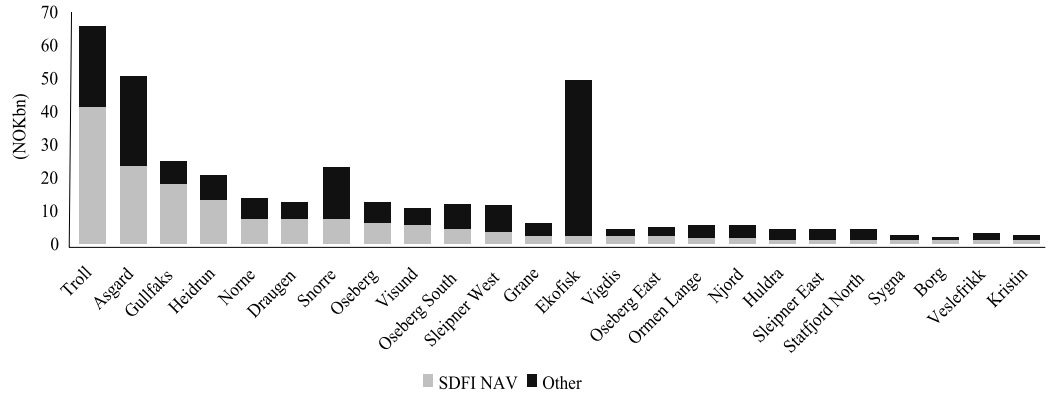
6.2 Retention policy

We have advised that the MPE should retain only the minimum number of SDFI assets required to meet the objectives of national resource management, securing State cash flows and ensuring that the gas pipeline infrastructure is managed for the benefit of all NCS participants. We have also recommended that the State relinquish a sufficient interest to enable the relevant operator to achieve a 30% interest.

6.2.1 Fulfilment of objectives

Maintenance of cash flows

Figure 6.31 ranks the SDFI assets by the NAV of the SDFI stake. The NAV is a reflection of the net cash flow that an asset generates, particularly for those assets where the development expenditure has already been spent. By retaining interests in the larger assets, annual cash flow to the State from the NCS is better secured post allocation. Any direct reduction in cash flows to the State as a result of this allocation should be compensated for by an increase in efficiency of operations, through lower costs and improved recovery, and the immediate realisation of proceeds from privatisation and asset sales.



Figur 11.31 Post-tax value of selected oil and gas fields

National resource management

The retention of significant interests in Troll, Oseberg, Åsgard and Ormen Lange helps the State meet its objectives of national resource management. The retention of these assets will provide greater influence over gas supplies in the medium and long term. The retention of Oseberg supports the gas re injection strategy to prolong oil production and Åsgard supports the development of Haltenbanken as a new region on the NCS.

6.3 Allocation basis and policy

Other than interests to be retained, State interests in licences where Statoil is the operator should be sold to Statoil. The remainder should be sold to third parties, including Norsk Hydro.

6.3.1 Sale to Statoil

The proposed model is supported by our belief that Statoil should be the primary recipient of the assets. This is because:

– Statoil is the principal operator on the NCS and selling stakes in assets that it operates to third parties may destabilise joint ventures.
– In strengthening Statoil prior to an IPO, Statoil should on balance achieve a higher market rating depending on the market's judgement of management's strategy for re investment of cash flows.
– The State will be certain of achieving a market valuation for the SDFI assets transferred.

– Larger licence interests should increase Statoil's economic incentive to reduce costs and improve recovery.
– Statoil should derive benefits from owning a larger asset base, have greater flexibility to re organise its interests on the NCS to create regional grouping of assets leading to better operating efficiency and be better placed to diversify away from the NCS; and
– The sale of SDFI assets to Statoil may assist the State's transition from owner to regulator, confirm Statoil's commercial objectives, speed up decision making, minimise the potential for conflict, create predictability for Statoil and reduce political debate of commercial issues.

6.3.2 Sale to others

The balance of SDFI interests should be available for sale for cash to other companies including Norsk Hydro:

– An open tender would help maximise proceeds from the sale of interests in non-Statoil operated licences. Asset sales are generally made at a premium to a DCF-based asset value. The premium must be interpreted with care; it is dependent upon the economic assumptions used in calculating the NAV, which might differ substantially from those of a purchaser. Nonetheless, a purchaser would justify any premium through a better understanding of exploration potential, reservoir and or development potential and economies of scale in production and transport.
– The transfer of operatorships to purchasers, alongside the sale of SDFI assets, could help maximise value. The introduction of new operators may improve the efficiency of operations and developments on the NCS. There will not be another opportunity to open up the development of the NCS on such a scale. To do this will require the co-operation of Statoil.
– The sale of SDFI assets for cash accelerates the State's diversification of value by allowing cash proceeds to be re invested elsewhere.

An efficient sale process conducted in the shortest timeframe with sufficient competitive tension, will ensure an attractive value for the SDFI assets.

SDFI exploration assets should, where practical, be packaged with other assets. Exploration assets not sold might be held by the State for future sale and or interests could be farmed down over time.

6.4 Pipeline operating company

The pipeline systems and processing facilities have to be operated in an efficient manner to serve the development of the whole of the NCS. We believe that Statoil should retain most of its equity interests in the pipeline system but relinquish operatorship to a separate POC. The creation of a POC should encourage the development and utilisation of the pipeline system for the benefit of all NCS participants.

It is considered practicable to separate responsibility for operating the pipeline system on the NCS from Statoil. The POC should be seen to be neutral in the marketplace as it will have responsibility for further development of the pipeline system, independently of the interests of any operator. The separation should entail minimal changes to the existing contractual framework between field and pipeline owners and the operator. There must be no disruption to existing operations.

The operating company would, therefore, be independent of the field and pipeline owners on the NCS.

6.4.1 Scope of POC

The POC would assume operatorship of (summarised in table 6.1):

– All Statoil operated rich gas, dry gas and multiphase field evacuation pipelines that provide or may provide access to the market for field owners who do not have equivalent equity interests in the relevant pipe system. This should include Norpipe, once the operatorship is relinquished by Phillips Petroleum.
– All new rich gas, dry gas and multiphase field evacuation pipelines when and if they provide access to the market for field owners who do not have equivalent equity interests in the relevant pipe system. The requirement for POC to assume operatorship of a pipeline at a time when the pipeline provides third party access should be a condition of the development consents.
– All Statoil operated terminals and treatment plants. For the avoidance of doubt including those land terminals operating under Norwegian legal jurisdiction.
– Commercial aspects of Frigg Transport from 2003; and
– Oseberg Gas Transport and the Heimdal facilities at the election of the operator.

Existing field owners should retain rights to all product streams. The point of transfer of operatorship responsibilities from existing operators to POC should not be changed from the existing contractual arrangements.

Tabell 11.7: Scope of operations

Pipelines	Gas treatment facilities and terminals including	At election of operator
Statpipe	Kårstø	Oseberg Gas Transport
Frigg Transport (commercial) after 2003	Tjeldbergodden	Heimdal
Europipe I	Emden Dornum	
Europipe II	Zeebrugge	
Åsgard Transport	Dunkerque	
Haltenpipe	St. Fergus	
NorFra		
Norne Gas Export		
Heidrun Gas Export		
Norsea Gas (Norpipe) [1]		
Zeepipe		
Draugen Gas Export		

[1]After operatorship is relinquished by Phillips Petroleum

6.4.2 Role of POC

Existing operating contracts should be novated, transferring operatorship from Statoil to POC. The POC would therefore assume Statoil's existing obligations, including responsibility for efficient utilisation and overseeing technical operations of the system and infrastructure on the NCS. In addition, POC should:

– Create and report upon a benchmark system to assist in monitoring POC performance.
– Seek improvements to the system to minimise cost; and
– Provide advice on new capacity construction to field owners and the MPE as required.

Under the current gas regulation framework, the MPE would continue to oversee the functioning of the POC to ensure the commitment of adequate management and financial resources and that technical procedures are maintained.

6.4.3 Ownership of the POC

The POC should be established by the State as a joint stock company (AS). Its paid up capital would meet the costs of separation from Statoil. The State should hold a direct interest in POC of at least 50% to guarantee neutrality.

6.4.4 Operating costs

POC's operating costs would be paid by the pipeline owners in line with existing contracts between pipeline owners and the existing operator.

POC start up costs should be for the account of the pipeline owners. These start up costs include the costs of any new maintenance facilities, the costs of transferring personnel from Statoil and the cost of funding the first month of POC operation prior to receipt of shipper payments made monthly in arrears.

The State might appoint independent consultants to advise on the organisational structure of POC. A consequential review of the cost base of POC may lead to changes in existing budgeted costs charged to pipeline owners.

Operating contracts in respect of new capacity should be negotiated between the POC and the pipeline owners on arm's length commercial terms. The inclusion of incentive arrangements in which cost over runs and savings against budget are shared would be encouraged.

6.4.5 Risk

Under existing contracts, losses sustained by pipeline owners deriving from actions of the operator are for the account of the pipeline owners except for losses deriving from the gross negligence of the operator i.e. Statoil. POC should therefore insure against acts of gross negligence. The premium should be charged to pipeline owners as part of POC costs under existing contracts.

6.4.6 POC organisation

The POC should create the business support functions normally required of an independent company and as required to support its activities.

POC staff would naturally derive principally from Statoil's existing pipeline unit. POC staff should be permanent employees not on secondment from Statoil or another pipeline owner.

6.5 Caretaker model

The caretaker model described below is a direct consequence of the policy on retention and allocation proposed earlier in this section.

The basic premise is that under Article 19 of the Constitution, the State needs the flexibility to make independent decisions concerning the operations and development of its assets. Sub contracting management to another oil company, one that operates on the NCS, would automatically give rise to conflicts of interest.

6.5.1 Organisation structure and scope

A new management organisation should be created by the MPE and governed by an SDFI Board. The State, acting on proposals from the MPE, would appoint the SDFI Board. Members might be appointed for a period of three years. Initial appointments might be of differing lengths to ensure continuity at the end of the term of office. The SDFI Board could appoint a small permanent executive team comprising technical professionals from the oil and gas industry and legal counsel.

The retained SDFI assets are not intended to form the core of a new independent business. It is important therefore to constrain the powers of the SDFI Board and Executive. As the SDFI management company does not own any SDFI assets it would have no access to cash for development. The organisation should be reactive and specifically not allowed to conduct its own exploration or development studies unless if directly applied to understanding an operator plan.

6.5.2 Information advice

If the State is to be a more active owner manager, does not wish to and cannot legally rely on operators to manage its assets and yet does not want to create its own oil company management, the day to day monitoring of assets has to be out sourced. Competent third parties that offer such advice may be large service companies and technical consultants. Members of such companies could attend the various operating committee meetings as representatives of the SDFI Board Executive, review all relevant technical data and report to the Executive on a regular basis.

6.5.3 Contracts

Not every service or advisory company would necessarily have sufficient expertise across the full range of capabilities required to provide advice on all SDFI assets.

A contractor might therefore be engaged for individual assets or areas. The contracts could be for the provision of advisory services to the SDFI Board for a period of time, perhaps three years. The contract must be capable of termination by the SDFI Board, with payment of penalties for the unexpired

portion of the contract. Objective performance measures under the contract might be difficult to structure. The contractor would be expected to maintain records, which could be transferred to a replacement at the end of the contract period, or in the event the contract is terminated early. The costs of using a contractor should not in practice be significantly greater than charges by Statoil if it were to fulfil this role on an arm's length basis.

6.5.4 Product marketing and sales

We would expect the State to require Statoil to sell SDFI equity oil and gas. In this way, the SDFI does not need to set up its own marketing, sales and trading organisation.

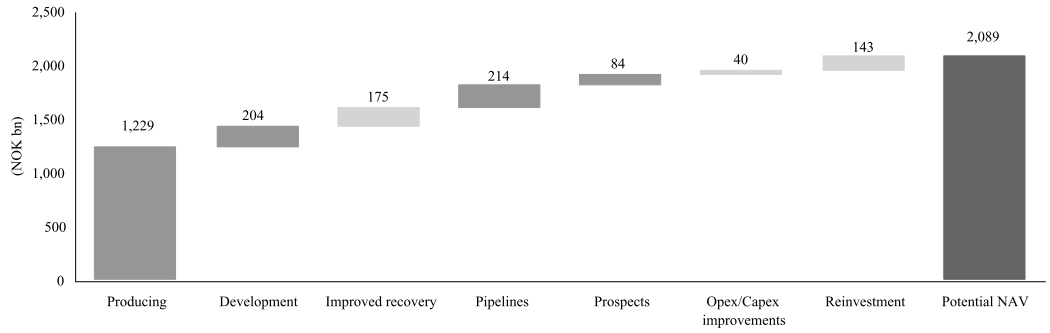
7 Results of restructuring

7.1 Commercialisation of the NCS

The proposed restructuring is designed to increase cash flows from the NCS and therefore the value of NCS assets on a pre tax basis.

7.1.1 Measuring components of incremental value

Set out in figure 7.1 is an analysis of the components of pre tax NCS value. Total remaining reserves underlying the value analysis are 67 billion boe, in line with the NPD's assessment of the remaining reserve base of the NCS.



Figur 11.32 Components of pre tax NCS value

7.1.2 Value of reserves, prospects and efficiency

We consider the increased value of the NCS in three broad groups:

– Improved recovery of 5 billion boe.
– Operating costs and capital expenditure savings on both commercial and technical assets. The analysis assumes that operating and capital expenditure are reduced by 1% per annum, for five years between 2002 and 2006. Whilst these are crude measures of cost reductions, they provide broadly similar results to those established by Statoil in a recent benchmarking exercise. The value of these cost reductions represent 3% of the value of commercial and technical assets (excluding the increase in recovery); and
– Re-investment potential from yet-to-find reserves estimated to be some 21 billion boe (unrisked). Assumptions on average discovery size, Famp;D

costs, time to first production and average depletion rates lead to the pre-tax value of NOK143 billion or US$0.18 boe post-tax. Given the uncertainties in such an analysis, a range up to US$0.20 boe might be appropriate. These values assume a sharp improvement in average Famp;D costs on the NCS.

7.1.3 Value of gas

The effect of the liberalisation of European gas markets on the price and volumes of NCS gas exports is difficult to judge. There are both opportunities and risks. Opportunities include the sale of incremental volumes into a market that could expand at a faster rate than expected. Changes in contracting arrangements including the delivery of gas to a wider number of smaller buyers on more flexible term contracts could also increase margins. It is not possible to quantify the opportunities and risks with any degree of accuracy.

7.1.4 Effects of restructuring

There is an element of each of the categories of value described above which will only be generated if the State's interests on the NCS are restructured and Statoil is privatised:

– The value of operating and capital expenditure savings and increased recovery is likely to require improvements in the operators» performances and sharing of costs between fields. Statoil operates most of NCS production. Its performance should be galvanised by the process of privatisation. Sharing of costs between fields needs greater commonality of interests between partners across licences. Balancing partners» interests will be most readily accomplished by selling SDFI interests in respective licences to appropriate partners as described in the discussion of the restructuring process.
– A significant proportion of the value of prospects, leads and unmapped reserves may not be realised without a change in the way that activities on the NCS are managed. This includes approaches adopted by existing operators, an increase in the interests of international operators and changes in the regulatory process; and
– It is unclear to what extent a restructured and or privatised Statoil will be able to protect existing value in gas reserves and sell additional volumes or generate higher margins in a deregulated European market. Nevertheless, providing Statoil with larger volumes of equity gas and allowing it greater flexibility may help achieve these goals.

Overall, it is possible that achievement of between a third and a half of the value from improved recovery, reduction in costs and reinvestment on the NCS requires changes to the structure of ownership on the NCS. The range of pre tax values at stake on this basis might be between NOK120 billion and NOK180 billion, the majority of which accrues directly to the State through the SDFI and tax.

7.2 Capital structure of Statoil

The State has the flexibility to create an appropriate capital structure for Statoil following the IPO. The chosen capital structure can be achieved by the sale of

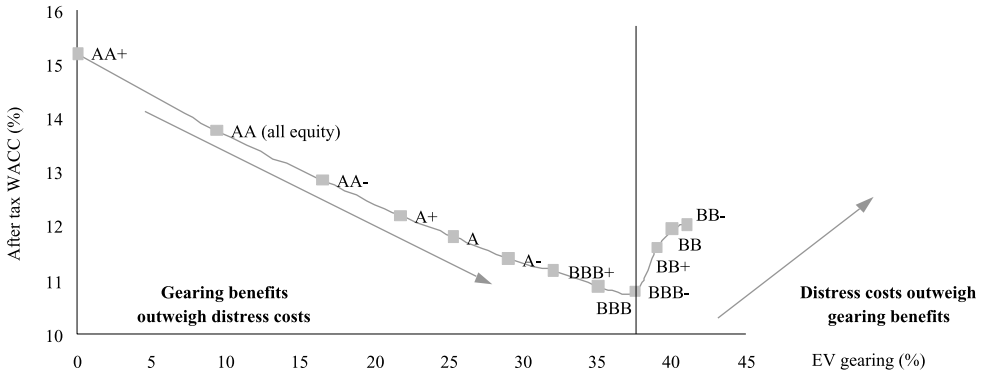
SDFI assets to Statoil in consideration for the issue by Statoil to the State of new Statoil shares and or cash. The theoretical optimal capital structure is represented by the ratio of equity and debt at which a company's post-tax cost of capital is minimised. By minimising the post-tax cost of a company's capital, all else being equal, the value of the group will be maximised. A discussion on the theoretical derivation of optimal capital structure is presented in Appendix B.

Statoil's capital structure must also create an appropriate framework for management to develop the business. Higher levels of debt requiring higher interest service and repayment can be used to reduce free cash flow and, at times of high oil price, reinvestment risk. Conversely at times of low oil price, high levels of debt can reduce management's ability to take advantage of opportunities and, at an extreme, cause financial distress.

Set out in figure 7.2 is an illustrative plot of Statoil's post-tax weighted average cost of capital (WACC) at different levels of debt to enterprise value using the UBS Warburg market derived method. In this example, the minimum WACC is achieved at a debt enterprise value ratio of about 35%. At this level, Statoil's estimated credit rating would be BBB, 2001 interest cover (defined as earnings before interest and tax net interest paid) would be approximately 6.3 times and total indebtedness would be approximately NOK95 billion. This is above our estimated 2000 year end level of indebtedness allowing, on a theoretical basis, for Statoil to pay a significant portion of the consideration for SDFI assets in cash. Given the volatility of oil prices, we do not, however, recommend that the State seek to achieve this level of gearing.

If Statoil pays for the SDFI assets through equity only, the resulting level of debt would be about 10% of enterprise value and Statoil would have an estimated credit rating of AA. At this level, Statoil's balance sheet will be much stronger than many of its peers. We do not believe that it is necessary for Statoil to have this type of capital structure.

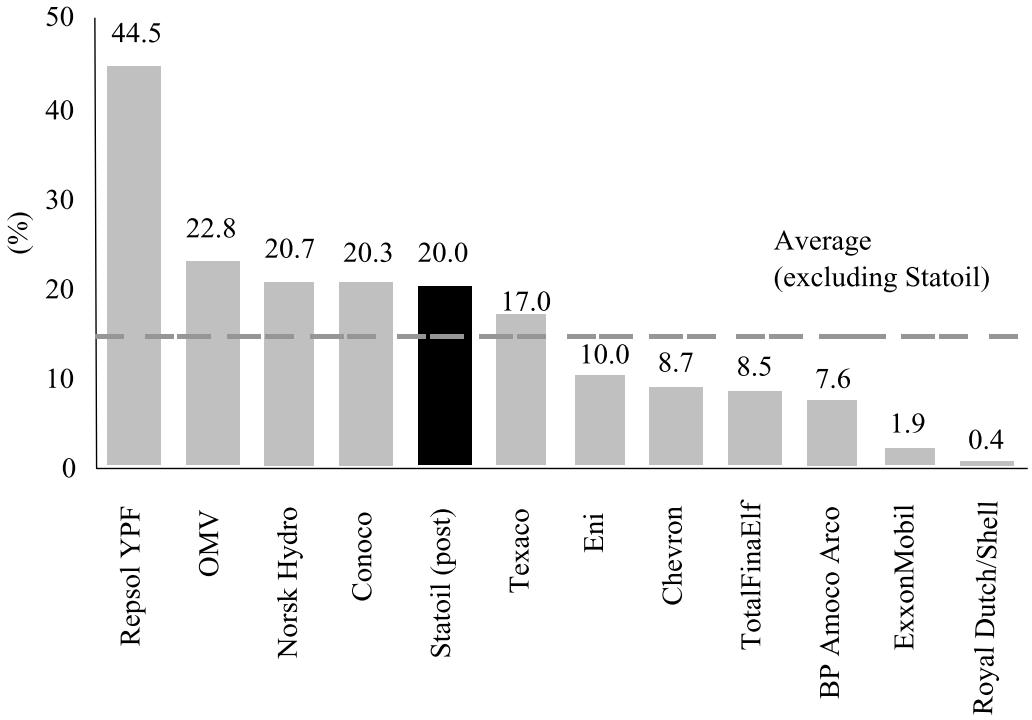
Given the characteristics of the oil and gas sector, particularly the exposure of Eamp;P companies to oil price volatility, we believe that a debt enterprise value ratio of approximately 20% would be appropriate. At this level, Statoil's estimated credit rating would be broadly A+ and its gearing and interest coverage ratios would not be inconsistent with its peer group.



Figur 11.33 Statoil WACC post allocation in the 5 year term for different gearing levels
[1]Credit ratings downgrades are estimates based on median Samp;P ratios for the various credit rating grades

7.2.1 Peer group analysis

Set out in figure 6.34 is a comparison of Statoil's gearing with its peers. This demonstrates that a level of gearing for Statoil within the range described above would not be inconsistent with the peer group. A number of the oil majors have opted to use some of the cash generated in the high oil price environment to buy back shares and increase gearing.



Figur 11.34 Net debt (2000) EV (%)
Kilde: (Source: UBS Warburg research.)

7.2.2 Norwegian tax issues

High Norwegian marginal offshore tax rates encourage oil companies operating on the NCS to increase Norwegian gearing to generate tax shelter and lower the cost of capital, although the optimal level of gearing is unaffected by the effective tax rate. This tax shelter has a cost to the State. Given the potential size of Statoil following an acquisition of SDFI assets, the State might wish to limit Statoil's borrowing powers through the company's articles if it does not want to rely wholly on existing thin capitalisation legislation.

Any assessment of the appropriate capital structure of Statoil will have to be reviewed following decisions on the tax basis of the SDFI assets to be sold to Statoil and the application of tax neutrality under Article 10 of the Petroleum Tax Act.

8 Appendix A: Abbreviations and definitions

Abbreviations	
bbl	Barrel of oil
bcm	Billion cubic metres
boe	Barrel of oil equivalent
boe d	Barrel of oil equivalent per day
btoe	Billion tonnes of oil equivalent
DACF	Debt adjusted cash flow
Eamp;P	Exploration and Production
EBITDA	Earnings before depreciation, amortisation, interest and tax
EV	Enterprise value
Famp;D	Finding and Development
GFU	Gassforhandlingsutvalget
IPO	Initial Public Offering
LNG	Liquefied Natural Gas
mb d	Thousand barrels of oil per day
mboe d	Thousand barrels of oil equivalent per day
mcm	Thousand cubic metres
mmboe d	Million barrels of oil equivalent per day
MPE	Norwegian Ministry of Petroleum and Energy
NAV	Net asset value
NB2000	Norwegian National Budget for 2000
NCS	Norwegian Continental Shelf
NOC	National Oil Company
NOK	Norwegian Kroner
NPD	Norwegian Petroleum Directorate
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
PDO	Field development plan
POC	Pipeline Operating Company
Ramp;M	Refining and Marketing
SDFI	State's Direct Financial Interest
Statoil	Den norske stats oljeselskap a.s.
TPA	Third Party Access
UKCS	United Kingdom Continental Shelf
US	United States
US$	United States Dollar
WACC	Weighted average cost of capital
Definitions	
Commercial reserves	Reserves that are commercially worthwhile to produce

Complexity	A measure of the sophistication of a particular refinery. The more complex a refinery, the greater the value added to each processed barrel of crude oil
Enterprise value	The sum of the market equity value and the net debt of a company
Equity Value	Generally the market value of a company's equity
Gross asset value	Net asset value before the deduction of net debt
Net asset value	The discounted cash flow value of an asset or company, less any net debt associated with the asset or company
Net debt	The value of cash and liquid investments less interest bearing liabilities (debt)
Possible reserves	Estimated quantities of crude oil, natural gas and natural gas liquids which are not probable but have a significant but less than 50% chance of being technically and economically producible
Probable reserves	Estimated quantities of crude oil, natural gas and natural gas liquids which are not proven but have better than 50% chance of being technically and economically producible
Proven reserves	Estimated quantities of crude oil, natural gas and natural gas liquids which geological and engineering data demonstrate with reasonable certainty to be recoverable in future years under existing economic and operating conditions (i.e. having a better than 90% chance of being produced)
Reserves	Estimated quantities of crude oil, natural gas and natural gas liquids which are as yet unproduced
Technical reserves	Reserves which are known to be present but which have not yet been judged commercial
Weighted average cost of capital	See appendix B

9 Appendix B: Theoretical optimal capital structure

The cost of capital is defined as the weighted average of the cost of debt and equity (WACC). The cost of both debt and equity are related to risk. The weighting is simply the ratio of debt or equity to the total market value of debt and equity (the enterprise value). As risk on debt is less that the risk on equity - interest is paid before dividends and debt-holders are paid out before equity holders in a liquidation - the cost of debt is lower than the cost of the equity. By increasing the level of debt the pre-tax weighted average cost of capital declines. In addition interest payments can be offset against tax (the tax shield) reducing further the post-tax cost of debt to the company. There is, however, a point at which the cost of debt rises due to an increased chance of default - the distress cost.

For every company, there exists a point at which the adverse effects of distress costs outweigh the beneficial effects of swapping equity for debt. This is the theoretical optimal capital structure. Competitive pressures within a sector frequently make it unfeasible to gear up to the financially optimal level - this may make the firm vulnerable to predatory pricing or to adverse external shocks to its revenues or costs.

Calculating the post-tax weighted average cost of capital requires an estimate of the cost of debt and the cost of equity. The cost of debt is straightforward: it is the rate at which banks and or bondholders are prepared to lend money. The cost of the equity is equal to the rate of return required by an

equity investor to hold a company's shares given the risk of the shares and has to be judged from the characteristics of the equity markets. There are a number of ways of calculating the cost of equity. The traditional method of calculation, called the Capital Asset Pricing Model (CAPM), was derived for equity portfolio managers. It assumes that an investor is holding a fully diversified portfolio of stocks. The relevant aspect of risk on any individual stock is therefore related only to how the price of that stock moves - or is correlated - with the rest of the portfolio. The CAPM therefore extrapolates from the past and is not concerned with the specific risk of the stock.

In calculating a company's cost of capital, however, we believe that both specific risk and anticipated risk are critical. Both can be largely captured by using a measure of a share's future volatility most readily measured through the option markets. Such a market-derived calculation of the cost of equity can used more readily to compare companies and their cost of capital in a consistent fashion across borders and markets. Under the market derived method, we calculate the cost of equity by adding the cost of a company's corporate bonds (based on current credit spread for the company) to the cost of excess equity returns above the total return of the bond minus any expected dividends.

Vedlegg 7

Sammendrag og anbefalinger til Olje- og energidepartementet vedrørende statens engasjement i petroleumsvirksomheten - Rapport fra Pareto Securities ASA av 30. november 2000

Pareto Securities har på oppdrag fra Olje- og energidepartementet utredet en rekke forhold forbundet med statens engasjement i petroleumsvirksomheten.

Dette notatet oppsummerer de viktigste anbefalinger og vurderinger Pareto Securities har fremsatt i løpet av oppdragsperioden.

Ansvar:

Denne rapport er utarbeidet av Pareto Securities ASA for Olje- og energidepartementet i forbindelse med den mulige omstrukturering av statens engasjement i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Rapporten er utarbeidet på grunnlag av offentlig tilgjengelig informasjon såvel som muntlig og skriftlig informasjon stillet til rådighet fra departementet. For spesifikke formål forbundet med vurdering av verdipotensialer og feltinformasjon har Pareto vært i direkte kontakt med Statoil. Pareto Securities ASA kan ikke påta seg noe juridisk eller finansielt ansvar for rapportens innhold eller for at de vurderinger den inneholder er komplette eller presise.

Oslo, 30. november 2000

Pareto Securities ASA

Definisjoner:

bbl	barrel, fat
foe	fat oljeekvivalenter
FU	Forsyningsutvalget
GFU	Gassforhandlingsutvalget
mrd.	milliarder
NB2000	Nasjonalbudsjettet for år 2000
OED	Olje- og energidepartementet
Pareto	Pareto Securities ASA
SDØE	Statens direkte økonomiske engasjement

1 Hovedkonklusjoner

I forbindelse med analysen av muligheter for reorganisering av det statlige engasjementet i petroleumssektoren har Pareto forutsatt følgende hovedmålsetninger for engasjementet:

– Staten bør maksimere de forventede inntekter fra det samlede engasjementet
– Staten bør sikre en balansert risikoprofil for sin totale eksponering mot ulike segmenter i økonomien, og mot ulike selskaper

Disse målsetninger søkes oppfylt under hensyntagen til følgende synspunkter:

– Et kommersialisert og konkurranseutsatt eierskap gir bedre forretningsmessig oppfølgning og fleksibilitet enn rent statlig eierskap
– Det er i statens interesse at Statoil utvikles industrielt
– Det er viktig å utvikle slagkraftige aktører på norsk sokkel med optimale incentiver
– Mangfold og konkurranse på norsk sokkel er viktig for å nå hovedmålsetningene
– Det kan være hensiktsmessig for staten å sikre at nasjonale interesser blir ivaretatt gjennom eierskap

Det er vår oppfatning at staten bør utnytte muligheten til å gjøre følgende omlegging av petroleumsvirksomheten:
– Beslutningsprosessene kan i større grad kommersialiseres
– Eierstrukturen på sokkelen kan tilpasses for i større grad å sikre kritisk masse og/eller mangfold og konkurranse

Det er Paretos hovedkonklusjon at eierstruktur har betydning for lønnsomhet og verdiskapning. Besultningsprosessene på norsk sokkel vil over tid bli påvirket positivt av en privatisering av Statoil, en kommersialisering av SDØE-porteføljen og en mulig tilpassning av størrelse på operatør- og deltagerandeler.

På dette grunnlag anbefaler Pareto følgende tiltak:
– Privatisering av Statoil
– Omfattende overførsel av gassreserver til Statoil for å bidra til bedre kommersialisering og ivaretagelse av gassreservene
– Omfattende overførsel av gassreserver til Statoil for å styrke Statoil som selskap og investeringsobjekt
– Overføring til Statoil av andeler i utvalgte oljefelt hvor Statoil er operatør, for å sikre kritisk masse, øke incentiver og styrke selskapet som operatør
– Overførsel av utvalgte andeler i rørledninger fra Statoil til staten slik at Statoils eierandeler blir på nivå med de øvrige kommersielle selskapene
– Utvikling av en SDØE-modell som er effektiv og velegnet til å ivareta og utvikle de resterende statlige eierandeler
– Salg av andeler til tredjeparter for å sikre kritisk masse blant andre operatører og partnere. Derved sikres mangfold og engasjement.

Overførsler til og fra Statoil antas gjennomført før privatisering av Statoil, slik at eiendelenes reelle verdi kan inngå i prisingen av selskapet. Salg av andeler til tredjeparter antas gjennomført som en organisert salgsprosess.

Beregninger antyder at de foreslåtte tiltak vil kunne resultere i potensielle effektivitetsgevinster i størrelsesorden NOK 280 mrd. Av dette kan statens andel av verdiskapningen inkludert fremtidige skatteinntekter ventes å utgjøre omlag NOK 240 mrd. Verdiskapningen kan tenkes relatert til hovedsakelig tre forhold:
– Bedre effektivitet i forbindelse med fremtidig leting, utvikling og drift vil kunne skape nærmere NOK 170 mrd.
– Forbedret lønnsomhet gjennom bedre forretningsmessig utnyttelse av gass på lang sikt forventes å kunne utgjøre opp til NOK 90 mrd.
– Meravkastning på internasjonal anvendelse av kontantstrømmen fra sokkelen forventes å kunne utgjøre om lag NOK 20 mrd.
– For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at beregninger presentert i denne rapport er basert på pris-, produksjons- og kostnadsforutsetningene som er benyttet i nasjonalbudsjettet for 2000 (NB 2000). Anslaget for effek-

tivitetsgevinsten på NOK 280 mrd. er imidlertid uavhengig av disse forutsetninger.

2 Statens nåværende engasjement i petroleumsvirksomheten

2.1 Bakgrunn

Pareto Securities har på oppdrag fra Olje- og energidepartementet utredet en rekke forhold forbundet med statens engasjement i petroleumsvirksomheten.

Dette notatet oppsummerer de viktigste anbefalinger Pareto Securities har fremsatt i løpet av oppdragsperioden.

Norsk oljepolitikk kan over tid betraktes som en suksess. Den nåværende struktur for statens engasjement i petroleumssektoren ble utarbeidet i 1985, da det ble besluttet å skille visse eiendeler fra Statoil og la dem bli eiet direkte av staten (SDØE).

Nærværende prosjekt har som målsetning å beskrive en struktur som etablerer nødvendig fleksibilitet for fremtiden, samtidig som den sikrer ønskelig kontinuitet i forhold til dagens situasjon. Staten må således vurdere flere alternativer i lys av de muligheter og utfordringer dagens situasjon frembyr, herunder:

- Den norske kontinentalsokkelen er en moden ressursbase, som kan stille krav til øket kreativitet og muligens nye incentiver
- Den betydelige volatilitet som internasjonal oljepris er underlagt med påfølgende variabel lønnsomhet, som demonstrert i 1998-99
- Norsk organisasjonsmessig og teknisk kompetanse har utviklet seg
- Norske selskaper søker internasjonalisering og strategisk vekst
- Internasjonal konsolidering og europeisk liberalisering gjennomføres i økende tempo
- Dagens situasjon stiller virksomhetene overfor endrede organisasjons- og ledelsesutfordringer
- Statoils offentlige oppgaver kan utgjøre en konkurransemessig ulempe
- Statoil har begrenset erfaring i forhold til sine internasjonale konkurrenter og mangler en etablert historikk
- Organiseringen og eierstrukturen bør reflektere det risikonivå eierne er villige til å påta seg
- Staten vil ønske å opprettholde fleksibilitet med hensyn til bruk av den kontantstrøm som genereres fra engasjementet på kontinentalsokkelen.

2.2 Målsetninger for statens engasjement

Staten har et kompleks sett av målsetninger for sin deltagelse i petroleumssektoren. Industrien bidrar med betydelige inntekter til nasjonen og sikrer velferd, sysselsetting og miljøforbedrende tiltak, så vel som å styrke norsk handel og industri. Fra et velferdssynspunkt søker staten å optimalisere bruken av nasjonens petroleumsreserver ved å styre ressursbruken i et langsiktig perspektiv til det beste for det norske samfunnet totalt sett.

Siden petroleumsvirksomheten utgjør en så betydelig sektor, har det også vært statens målsetning at denne virksomheten ikke i stor grad skal forstyrre verdiskapende landbasert virksomhet, og at norsk økonomi over tid skal bli mindre avhengig av olje- og gassvirksomheten.

I denne rapporten har Pareto antatt at statens målsetning som eier av ressursbasen er å maksimere den langsiktige verdi av nasjonens petroleumsressurser. Statens mål ved valg av strukturmodell vil særlig være rettet mot

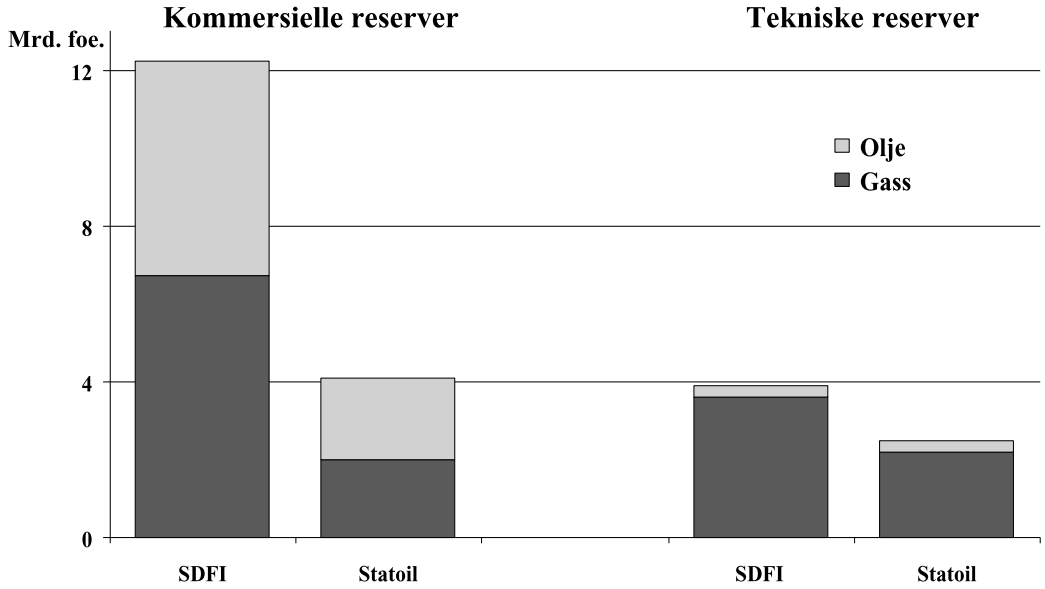
1. å maksimere de forventede fremtidige inntekter fra statens samlede engasjement i olje- og gassvirksomheten. Dette vil inkludere

verdien av netto kontantstrøm fra SDØE
verdien av egenkapitalen staten eier ide selsksaper som er direkte involvert i uvinning av gass og olje (100% av Statoil og ca. 44% av Norsk Hydro),
verdien av fremtidige skatter og avgifter som staten mottar på grunnlag av petroleumsvirksomheten, samtidig som at

1. Staten bør hensynta risiko. Det er Paretos oppfatning at Staten ikke bør ha unødvendig stor eksponering mot sektoren og/eller på selskapsnivå, men bør søke en balansert risikoprofil. Dette innebærer et behov for et mangfold av aktører på sokkelen og at ikke alle statens forventede kontantstrømmer kan disponeres gjennom ett selskapsorgan, én beslutningsenhet eller være rettet ensidig mot én type virksomhet.

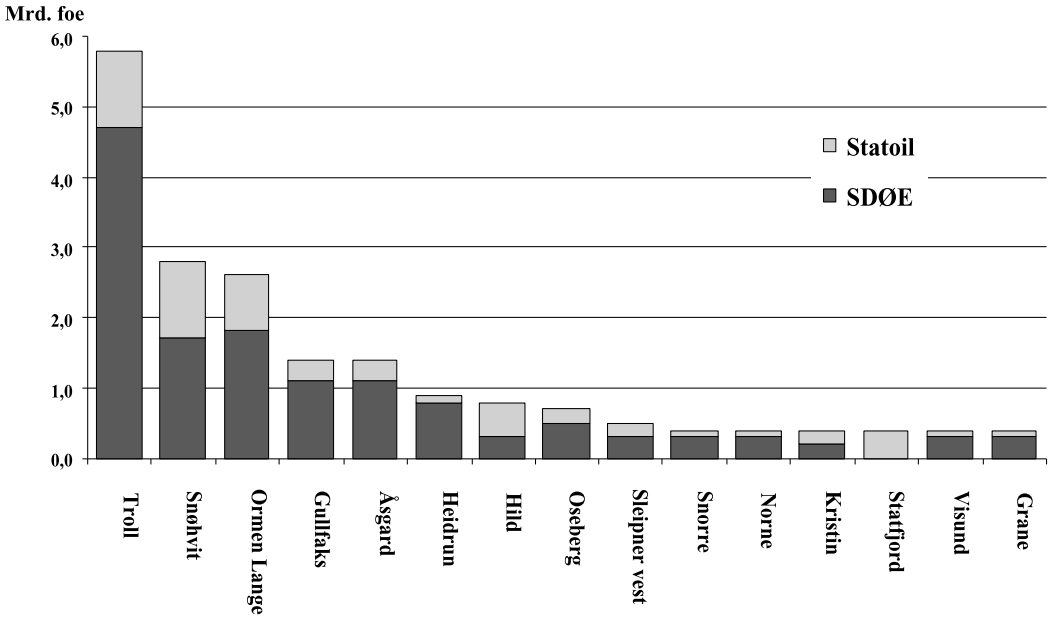
2.3 Omfang, typer engasjement

Statens portefølje av petroleumsressurser eiet direkte eller gjennom Statoil omfatter olje og gassreserver, leteområder og infrastruktur. Pareto anslår at disse ressursene omfatter mer enn 16 mrd. foe kommersielle reserver, med ca. 25% eiet gjennom Statoil og ca. 75% eiet direkte gjennom SDØE. Porteføljen omfatter videre ca. 6 mrd. foe tekniske reserver, hvorav omtrent 40% eies gjennom Statoil og 60% eies direkte gjennom SDØE. Se figur 7.1.



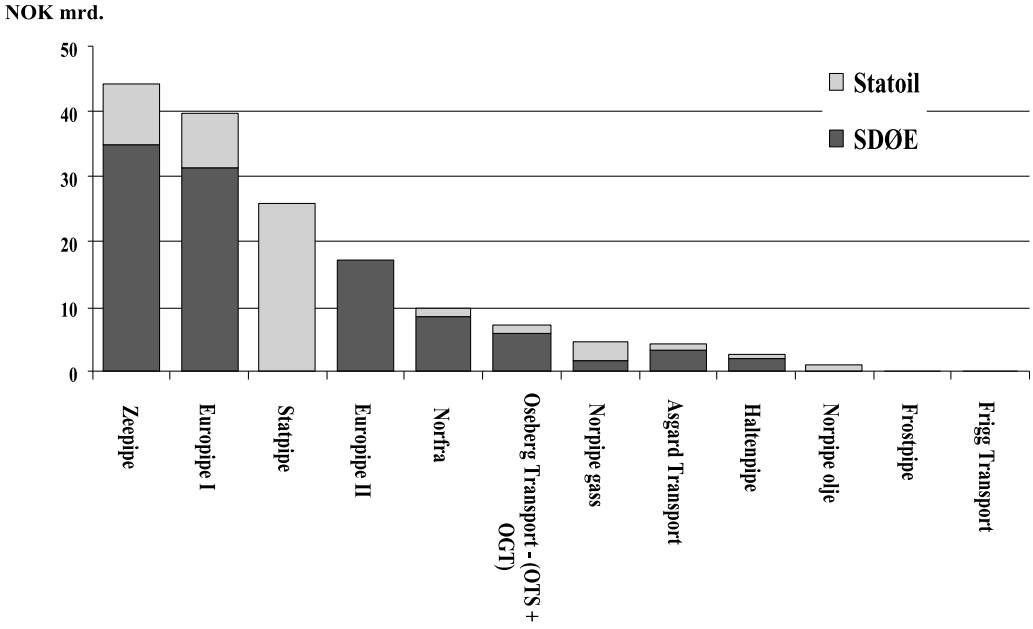
Figur 11.1 Reservegrunnlaget fordelt på kommersielle og tekniske reserver

Knapt halvparten av de kommersielle reservene utgjør olje. Mer enn 90% av de tekniske reservene er gass.



Figur 11.2 Reservegrunnlaget fordelt på felt

Figur 7.2 viser vårt anslag på fordelingen av reservene mellom SDØE og Statoil på feltbasis. SDØE er en betydelig eier av kommersiell gass gjennom felt som Troll og Åsgard, men også Snøhvit (under evaluering) og Ormen lange (nytt funn). Videre bør det påpekes at SDØE ikke har noen eierinteresser i Statfjordfeltet eller i Statpipe. Vårt anslag på fordelingen av de statlige eierandelene i transportsystemene fremgår av figur 7.3.



Figur 11.3 Verdianslag for transportsystemer

2.4 Verdier

Dersom man legger til grunn forutsetningene presentert i nasjonalbudsjettet for 2000, anslår vi at verdien av petroleumssektoren er ca. NOK 1.300 mrd. [14] Størsteparten av denne verdien (ca. 87% eller NOK 1.130 mrd.) ventes å tilfalle staten gjennom statens eierskap og gjennom skattesystemet. [15]

Statens totale oppstrømsportefølje gjennom SDØE og Statoil er anslått å ha en nåverdi av fremtidige kontantstrømmer på omtrent NOK 750 mrd. før skatt. Knapt 75% av verdiene er eiet gjennom SDØE og vel 25% gjennom Statoil. I tillegg kontrollerer Statoil en portefølje av andre forretningsvirksomheter.

Verdi før skatt	NOK mrd.
SDØE	553
Statoil	201
Norsk Hydro	137
Utenlandske selskaper	416
Totalt	1 306
Statens andel	1 134
	87%

Figur 11.4 Verdianslag for petroleumsvirksomheten

I kap. 10 gjennomgås verdiene og effektene av de foreslåtte endringer.

3 Risiki

3.1 Forholdet mellom eierskap, risiko og innflytelse

Staten har en betydelig risiko knyttet til sine omfattende engasjementer rettet mot oljesektoren. Dette gjelder både som eier av SDØE, som eier av Statoil og Norsk Hydro og gjennom skattesystemet. For å begrense denne eksponeringen har staten ved flere anledninger [16] uttrykt ønske om å gjøre norsk økonomi mindre avhengig av petroleumsvirksomheten på sikt.

[14] Nåverdi av forventet fremtidig kontantstrøm fra olje- og gassproduksjon på norsk sokkel, basert på produksjons-, kostnads- og investeringsforutsetninger i nasjonalbudsjett 2000 (NB 2000). Oljeprisforutsetningen er USD 15 pr. bbl og det er benyttet en reell diskonteringssats på 7,0%.

[15] SDØE og Statoil eies 100% av Staten. Norsk Hydro er forutsatt eiet 44%. Skatteandelen antas å utgjøre 65% av nåverdien før skatt.

[16] Bl.a. i Stortingsmelding nr. 46 (1997-98) side 8: «Målet må være at norsk økonomi gjøres mindre oljeavhengig....»

Dette taler for en betydelig overførsel av SDØE-andeler til andre deltagere i oljevirksomheten og en stor privatisering av Statoil (i prinsippet 100%). Derved kan verdiene realiseres og reinvesteres i andre selskaper og sektorer.

Et eventuelt ønske om å sikre norsk innflytelse over virksomheten, både i forbindelse med Statoil og norsk sokkel for øvrig, kan imidlertid tale for en mer begrenset privatisering. Dette vil i praksis begrense statens reelle mulighet for å diversifisere seg bort fra sokkelrisikoen gjennom overføring av SDØE med etterfølgende privatisering.

Dette kan tale for at det kan være fordelaktig for staten å opprettholde en grad av direkte eierskap, men å søke diversifisering gjennomført gjennom en høstningsstrategi, hvor kontantstrømmen tas ut og investeres i annen virksomhet underveis (ref. Petroleumsfondet).

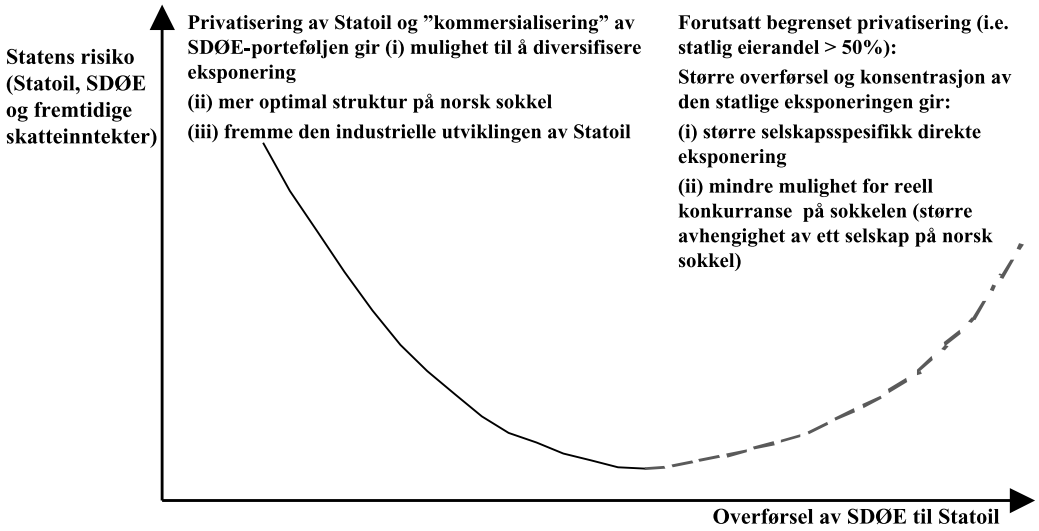
3.2 Behovet for differensierte tiltak for å begrense risiko

Uansett graden av privatisering av SDØE og Statoil, vil staten gjennom sine skatteinntekter ha en meget stor eksponering mot norsk sokkel. Dermed er staten likevel direkte eksponert mot de tradisjonelle risikoelementer som påvirker denne virksomheten; herunder olje- og gasspriser, produksjonsvolumer, leteresultater etc.

En av målsetningene ved en omorganisering vil være å redusere denne risikoen. Det er derfor viktig å utforme en optimal modell for eierskapet generelt for norsk sokkel. Det antas i denne sammenheng at flere virkemidler kan brukes:

- Privatisering av eierandeler og Statoil for å sikre best mulig eieroppfølgning.
- Kommersialisering av kritiske eierandeler, som f.eks. gass.
- Sikre at viktige spillere på sokkelen har kritisk masse for sin totale virksomhet og for sin andel i de enkelte lisenser, noe som vil gi styrkede incentiver og beslutningsdyktighet.
- Sikre mangfold og tilstrekkelig konkurranse, for å unngå at den selskapsspesifikke risikoen blir for stor.

Dette taler for å velge en differensiert politikk, med bruk av et utvalg av virkemidler. Figur 7.5 antyder at overførsel av eierandeler til Statoil vil redusere statens totale risiko inntil en viss grad, deretter begynner risikoen igjen å øke ved ytterligere overførsler.



Figur 11.5 Forandring i statens risiko som følge av overførsel av SDØE-andeler

Figuren illustrerer en overførsel av SDØE-andeler til Statoil i utgangspunktet vil redusere statens eksponering mot petroleumssektoren. På et visst nivå blir det likevel viktig å iverksette en differensiert politikk for å sikre tilstrekkelig mangfold på norsk sokkel. Ellers vil risikoen for staten igjen øke.

3.3 Risiki knyttet til egenkapitalen i Statoil

Ut fra kommersialiseringshensyn, vil det være riktig å overføre en stor del av SDØE- porteføljen til Statoil.

Statoil vil imidlertid naturlig reinvestere en del av sin løpende kontantstrøm i ny virksomhet, for eksempel større nedstrømsengasjement eller utvidet geografisk eksponering, som staten ikke er eksponert mot i dag. Det er derfor grunn til å anta at statens forretningsmessige risiko derfor kan øke noe (både selskapsspesifikk og annen forretningsmessig risiko).

Privatisering avhjelper denne situasjonen ved (i) å realisere deler av SDØE og dermed det totale gjenværende engasjement, og (ii) gjennom forventet bedre eieroppfølgning over tid.

3.4 Transaksjonsrisiki

En optimal modell ut fra risikovurderingshensyn vil sannsynligvis inkludere både (i) full privatisering av Statoil og (ii) salg av SDØE. Det kan hevdes at en slik betydelig transaksjon i seg selv vil innebære risiko for at pris i transaksjonen ville bli lavere enn den verdi som staten antas å besitte.

Bevisst bruk av konkurranse i transaksjonsstrukturen vil imidlertid kunne sikre at riktige verdier oppnås, både den verdi staten antas å besitte idag og den merverdi som forventes oppnådd gjennom kommersialiseringen. Slik aktiv konkurranse mellom flere uavhengige og betydelige spillere vil sikre at pris i transaksjonen settes lik verdien på de ulike enheter.

Unntaket fra denne forutsetningen vil være de tilfeller hvor det foreligger asymmetrisk informasjon mellom partene eller frykt for at asymmetrisk infor-

masjon foreligger. Dette ville være situasjonen dersom enten selger eller én av byderne kunne inneha mer informasjon om enhetene eller lisensene enn de andre. F.eks. kunne staten være bekymret for at et oljeselskap skulle inneha mer informasjon om en lisens enn staten selv. I denne situasjonen ville imidlertid konkurransen mellom oljeselskapene sørge for at staten likevel oppnår riktig pris.

I nærværende tilfeller er problemet med asymmetrisk informasjon mest aktuelt med hensyn til skattesystemet, hvor oljeselskapene vil være særdeles sårbare og hvor det er staten som antas å besitte den beste kunnskap om den forventede videre utvikling. F.eks. er det neppe rimelig å anta at private aktører vil verdsette verdien av hele rentefradraget.

Transaksjonsrisikoen må totalt balanseres mot sannsynligheten for å oppnå bedret effektivitet og drift på sokkelen som et resultat av eierforandringen.

3.5 Risiki forbundet med Statoils internasjonalisering

Etter Paretos oppfatning er det essensielt for Statoil å kunne videreføre sin internasjonale satsning for å styrke sin posisjon som et ledende lete- og produksjonsselskap. Videre er det viktig for utviklingen av norsk sokkel at Statoil sikres internasjonal erfaring og kompetanse, og at selskapet utvikler en nedstrømsstrategi for gass. For dette formålet må Statoil ha frihet til å kunne investere nedstrøms og i de beste muligheter de finner globalt.

Men under forutsetning av at Statoil er 100% eiet av staten er det Paretos oppfatning at ytterligere investeringer utenfor norsk sokkel vil innebære økende risiko for staten. Slike investeringer vil normalt innebære større politisk og kommersiell risiko enn investeringer på norsk sokkel. Videre vil enhver langsiktig investering gjennomført av Statoil i aktiviteter utenfor norsk sokkel innebære en betydelig ytterligere satsning av statlig kapital på petroleumssektoren.

Som anført i kap. 3.1 har staten et ønske om å redusere Norges avhengighet av petroleumssektoren over tid. For staten å gjennomføre finansielle og forretningsmessige investeringer i internasjonal petroleumsvirksomhet gjennom et heleiet Statoil, stemmer derfor dårlig overens med de risikobetraktninger som er anført foran.

Enhver finansiell og forretningsmessig risiko som måtte være knyttet til slike internasjonale investeringer på Statoils hånd, vil imidlertid kunne bli balansert ved at staten reduserer sin eksponering ved enten å selge ut SDØE-andeler eller redusere sin eierandel i Statoil gjennom privatisering. En privatisering av Statoil vil i tillegg sikre det nødvendige forretningsmessige fleksibilitet samt bidra til at kommersielle interesser over tid påvirker selskapets beslutninger i internasjonalt konkurransedyktig retning.

4 Behov for endringer i statens engasjement

I forbindelse med analysen av muligheter for reorganisering av det statlige engasjementet i petroleumssektoren har Pareto forutsatt følgende hovedmålsetninger for engasjementet:

– Staten bør maksimere de forventede inntekter fra det samlede engasje-

mentet
– Staten bør sikre en balansert risikoprofil for sin totale eksponering mot ulike segmenter i økonomien, og mot ulike selskaper

I lys av disse mål, har Staten muligheten til å gjøre følgende omlegging av petroleumsvirksomheten.
– Beslutningsprosessene kan i større grad kommersialiseres.
– Eierstrukturen på sokkelen kan tilpasses for å i større grad sikre kritisk masse og/eller mangfold og konkurranse

Det viktigste tiltak for å kommersialisere beslutningsprosessene på norsk sokkel er etter dette en (del)privatisering av Statoil. I tillegg vil en overførsel/salg av SDØE-andeler til enkelte kommersielle aktører også bidra til å forbedre den økonomiske verdiskapningen. Det er imidlertid ikke gitt at man vil oppnå å kommersialisere beslutningsprosessen i tilstrekkelig grad dersom man overfører SDØE-andeler til Statoil uten å gjennomføre en privatisering.

Det er etter dette et klart behov for å sikre en tilstrekkelig størrelse på operatørandeler for å sikre incentiver, kritisk masse og fokus. I tillegg er det viktig å sikre tilstrekkelig mangfold og konkurranse i virksomheten ved å bevirke at operatørene har incentiver til å allokere noen av sine beste ressurser til å utvikle engasjementer på norsk sokkel. Dette kan bl.a. innebære et behov for å justere størrelsen på de ulike lisensdeltageres og operatørers eierandeler, for å sikre toppledelsens oppmerksomhet og investeringsvilje.

4.1 Kommersialisering av petroleumsvirksomheten

Paretos hovedanbefaling er at Statoil bør privatiseres. Hovedargumentet for privatisering er at aksjemarkedet er bedre egnet til å evaluere og disiplinere ledelsen og organisasjonen enn staten som aktiv eller passiv eier. En bedre eieroppfølging kan antas å fremme lønnsomhet på sikt. Videre vil privatiseringen innebære en økt frihet forretningsmessig og finansielt. Dette vil også kunne fremme selskapets evne til å utvikle seg lønnsomt. Til slutt kan det hevdes at et statlig nedsalg i forbindelse med privatisering vil innebære en diversifisering av risiko for staten, da salgsprovenyet vil kunne reinvesteres i andre sektorer. Disse synspunkter er nærmere omtalt i kap. 5.

Argumentene for å overføre SDØE-andeler til Statoil er:
– Fremme den industrielle utviklingen av Statoil
– Forbedre incentivstrukturen for å fremme optimal forvaltning av ressursene
– Gi større fleksibilitet til å utnytte forretningsmuligheter

Argumentene for å selge andeler til andre selskaper er:
– Det er ønskelig å kommersialisere andelene, og en tredjepart kan være i stand til å betale mer enn Statoil
– Sikre mangfold på norsk sokkel

Hovedargumenter for at staten bør velge å opprettholde et visst direkte engasjement fremfor å overføre alle eiendelene til Statoil eller andre oljeselskaper er:
– Ha direkte tilgang til kontantstrømmen fra modne felt etterhvert som kontantstrømmen genereres, og å diversifisere selskapsmessig risiko og sektorrisiko ved å reinvestere kontantstrømmen gjennom Petroleumsfondet.

Dette forutsetter at det er mer økonomisk for staten å beholde andeler under direkte eierskap enn å realisere verdiene direkte gjennom salg og/eller gjennom en stor privatisering av Statoil
- Sikre konkurranse og mangfold på norsk sokkel ved å sikre balanse i eierskap på de enkelte felt
- Sikre innflytelse i beslutningsprosesser der ressursmessige hensyn skulle tilsi dette.

4.2 Behovet for større operatørandeler

4.2.1 Dagens situasjon

Problemstillingen rundt behovet for å styrke operatørandelene på norsk sokkel er svært kompleks.

Det synes å være bred enighet blant oljeselskapene på norsk sokkel om at det er behov for økte eierandeler generelt. Operatørene er spesielt opptatt av operatørandelene. Problemstillingen har imidlertid flere perspektiver:
- Bør staten øke operatørandeler i forbindelse med en restrukturering av det statlige engasjement?
- Bør stemmerettsregler endres?
- Bør staten øke operatørandeler på sikt gjennom nye tildelinger?
- Bør staten oppmuntre til økt handel i eierandeler for at markedsaktørene selv skal oppnå optimale eierstrukturer?

Nedenfor tas det først og fremst utgangspunkt i den første problemstillingen; muligheten til å øke operatørandelene i forbindelse med en eventuell restrukturering av SDØE-porteføljen. Også stemmerettsreglene behandles i denne sammenheng. De andre problemstillingene er ikke berørt eksplisitt. Det er her viktig å ha klart for seg hvordan strukturen på norsk sokkel er i dag:

4.2.11 Det er få operatører og de to norske selskapene er dominerende

Statoil og Norsk Hydro er i dag operatører for omlag 80% av produksjonen på norsk sokkel, samt 70% av prosjektene som er i produksjon eller under utbygging. Videre er Statoil og Norsk Hydro operatør for over 70% av prosjektene under vurdering i dag. Disse prosjektene står for hele 84% av ressursene.

4.2.12 Operatørandelene varierer mellom 10% og 40%. Gjennomsnittet utgjør omlag 20% i de største feltene

Tabell 7.1 gir en oversikt over eierandelene på de 20 mest verdifulle felt på norsk sokkel. Operatørandelene varierer, men i gjennomsnitt er denne 20%.

4.2.13 Ivaretakermodell for SDØE er neppe optimal

Statoil er operatør på de fleste av feltene som er listet i tabellen. Samtidig er SDØE den største aktør, med en gjennomsnittlig eierandel på i underkant av 50%. Statoil er imidlertid ivaretaker for denne porteføljen. Det knytter seg usikkerhet til hvorvidt dagens ivaretakermodell er optimal for staten. Paretos utgangspunkt er at en «kommersialisering» av en del av porteføljen vil skape tilleggsverdier.

4.2.14 Operatørene har ikke flertall alene, selv uten SDØE-andelen

Operatørandelene utgjør i gjennomsnitt omlag 38% av den «kommersielle eierandelen» (dvs. andelen som ikke er eiet av staten direkte (SDØE). Partnerne har derfor til sammen i gjennomsnitt 62%. Både Statoil og Norsk Hydro som partnere har gjennomsnittlige eierandeler på omlag 13%, tilsvarende ca. 24% av den kommersielle eierandelen. De andre partnerne har en gjennomsnittlig eierandel på omlag 9%, tilsvarende omlag 16% av den kommersielle eierandelen.

Tabell 11.1: Operatørenes eierandel på ulike felt

Felt	SDØE	Operatør	Statoil som partner	Hydro som partner	Andre partnere totalt	Andre partnere i gjennomsnitt.
Troll Fase 1	62.7%	13.9%		9.7%	13.7%	3.4%
Troll Fase 2	62.7%	9.7%	13.9%		13.7%	2.7%
Heidrun	65.0%	11.9%			23.1%	11.6%
Gullfaks Satelites	73.0%	18.0%		9.0%		
Norne	55.0%	24.0%		8.1%	12.9%	6.5%
Sleipner West	32.4%	17.1%		8.9%	41.7%	20.8%
Oseberg	50.8%	22.2%	14.0%		13.0%	3.2%
Gullfaks	73.0%	18.0%		9.0%		
Visund	49.6%	20.3%	13.3%		16.8%	5.6%
Draugen	57.9%	16.2%			25.9%	13.0%
Snorre	31.4%	13.0%		17.7%	38.0%	6.3%
Njord	30.0%	22.5%	20.0%		27.5%	9.2%
Statfjord		44.3%			55.7%	7.0%
Troll Fase 3	62.7%	9.7%	13.9%		13.7%	2.7%
Oseberg Øst	45.4%	19.6%	14.0%		21.0%	5.3%
Vigdis	51.0%	7.2%		13.3%	28.5%	7.1%
Ekofisk	5.0%	37.0%	1.0%	6.7%	50.4%	12.6%
Statfjord Nord	30.0%	21.9%			48.1%	9.6%
Sleipner Øst/etc.	29.6%	20.0%		10.0%	40.4%	20.2%
Varg	30.0%	35.0%		35.0%		
Gjennomsnittlig eierandel						
Totalt	47.2%	20.1%	12.9%	12.7%	28.5%	8.6%
i % av den ikke-statlig andelen	-	38.0%	24.4%	24.1%	53.9%	16.4%

4.2.15 Stemmerettsregler er også med på å begrense operatørens makt

Dagens stemmerettsregler ble i sin tid utformet for å utbalansere Statoils innflytelse i beslutningsprosessen. Reglene forutsetter i hovedsak at vedtak fattes når et flertall av selskapene stemmer for forslaget, dog slik at en viss andel av deltagerinteressene må være i favør av forslaget. Dette betyr f.eks. at Statoil ikke har stemmeflertall alene, og ikke har vetorett (utenom såkalte §10-saker).

4.2.2 Generelle argumenter for og imot økte operatørandeler

Etter Paretos skjønn er valg av størrelse på operatørandelen en avveining mellom tre grunnleggende hensyn:
– Behov for økte andeler for å oppnå kritisk masse, utnytte stordriftsfordeler, gi bedre incentiver og skape slagkraft i beslutningsprosesser.
– Behov for et visst mangfold og konkurranse innenfor hver lisens og på sokkelen generelt.
– Eventuelt behov for statlig eierskap for å sikre norsk innflytelse.

Denne avveiningen må nødvendigvis foretas på skjønnsmessig basis.

4.2.3 Hensyn som taler for økte operatørandeler

Det er i hovedsak tre hensyn som taler for økte operatørandeler:
– Oppnå kritisk masse og utnytte stordriftsfordeler
– Bedre incentivstruktur for operatøren
– Mer handlingskraft i beslutningsprosessen

4.2.31 Kritisk masse/stordriftsfordeler

Både de norske og utenlandske selskapene hevder at det er stordriftsfordeler innenfor oppstrømsvirksomhet. Stordriftsfordelene er først og fremst knyttet til bemanningssiden. Norsk Hydro har fått 12 nye operatøroppgaver i løpet av nittitallet. Bemanningssituasjonen på land er nesten uendret i løpet av den samme perioden.

Av hensyn til konkurranse kan det tenkes at myndighetene ikke ønsker å la enkelte selskaper utnytte stordriftsfordeler maksimalt. Dette utelukker imidlertid ikke at både operatører og partnere bør kunne oppnår en viss «kritisk masse» på det økonomiske engasjementet. Uten den nødvendige størrelse vil det være vanskelig for selskapene å allokere knappe ledelses- og tekniske-ressurser til de aktuelle oppgavene.

Behovet for en viss kritisk masse gjelder både for:
– omfanget av aktiviteten generelt på sokkelen, og
– omfanget av engasjementet innenfor den enkelte lisens

4.2.32 Bedret incentivstruktur

Økte eierandeler vil sannsynligvis føre til at operatøren får bedre incentiver til å foreta optimale beslutninger og/eller allokere riktige ressurser. Som nevnt i foregående avsnitt er det et klart behov for å sikre «kritisk størrelse». Lønnsomhet målt i avkastning er sannsynligvis ikke nok. Størrelsen på den finansielle eksponeringen sett fra selskapenes side er også viktig.

Ser man imidlertid bort fra behovet for en viss kritisk størrelse, kan argumentasjonen knyttet til incentivstruktur synes å være noe uklar. Nivået på operatørenes eierandel skal i prinsippet ikke påvirke hvorvidt et prosjekt vil fremstå som lønnsomt eller ikke for operatøren. Eierandel skal dermed ikke påvirke hvorvidt et prosjekt vil bli gjennomført eller ikke, og heller ikke valg av løsning.

Pareto vil imidlertid hevde at kombinasjonen av høy marginalskatt (78%) og lave eierandeler i for stor grad er med på å dempe de finansielle konsekvensene for beslutningstakerne av deres gode eller dårlige beslutninger. Det kan

derfor tenkes at selskapene vil legge større vekt på andre forhold enn forventet rentabilitet (f.eks. størrelse og aktivitet) og mindre vekt på risiko for tap.

Skjevheter i eierandeler hos beslutningstakerne på tvers av prosjekter kan også tenkes å påvirke investeringsbeslutninger. Dette vil kunne gjelde både for utbyggingsbeslutningen i seg selv, men også for valg av utbyggingsløsning. Utbyggingsbeslutningen kan tenkes påvirket av eierandelen i andre prosjekter dersom det aktuelle utbyggingsprosjektet konkurrerer med et annet om å bli utbygget, til tross for at begge antas å være lønnsomme (f.eks. p.g.a. investeringsbegrensninger). Når det gjelder valg av utbyggingsløsning, kan denne tenkes påvirket av eierandelen i andre prosjekter dersom valg av løsning har konsekvenser for lønnsomheten i de andre prosjektene.

4.2.33 Mer handlingskraft i beslutningsprosessen

Det kan være ønskelig å styrke slagkraften i beslutningsprosessen i lisensen. Dette kan være fordelaktig dersom dagens stemmerettsregler fører til suboptimale beslutninger eller ubesluttsomhet.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at en styrket operatørandel i seg selv ikke er tilstrekkelig i denne sammenheng. Dagens stemmerettsregler ble i sin tid utformet for å utbalansere Statoils innflytelse i beslutningsprosessen. Reglene forutsetter i hovedsak at vedtak fattes når et flertall av selskapene stemmer for forslaget, dog slik at en viss andel av deltagerinteressene må være i favør av forslaget. Dette betyr f.eks. at Statoil ikke har stemmeflertall alene, og ikke har vetorett (utenom såkalte §10-saker).

Ønsker man å styrke operatørenes innflytelse, kan det tenkes at stemmerettsreglene må endres på bekostning av partnerne.

4.2.4 Hensyn som taler for å begrense operatørandeler

Det er i hovedsak to hensyn som taler for en viss begrensning av operatørandelen:
– Sikre mangfold/konkurranse på sokkelen
– Hensyn til statlige inntekter/eierskap

4.2.41 Sikre mangfold/konkurranse på sokkelen

En generell styrking av operatørenes innflytelse og eierandel vil i enkelte tilfeller kunne innebære en svekkelse av partnernes innflytelse og engasjement. Det kritiske spørsmålet er om behovet for mangfold er viktig:
– på sokkelen som helhet, og/eller
– innenfor den enkelte lisens.

Det er liten tvil om at mangfold på sokkelen er viktig for oljesektorens konkurranseevne. Dette betyr at det kan være negative sider ved å styrke dagens operatører dersom det går på bekostning av partnernes innflytelse. Statoil og Norsk Hydro har allerede betydelig innflytelse som operatører for omlag 80% av produksjonen på norsk sokkel og 70% av prosjektene i produksjon eller under utbygging.

Pareto tror at det også er behov for et visst mangfold blant aktørene i den enkelte lisens. Det er klart at operatøren må ha en viss kritiske masse for å kunne sikre det riktige engasjementet i prosjektet. Det samme gjelder imidler-

tid for partnerne. Disse må også ha en viss økonomisk interesse og innflytelse for at de skal vise engasjement og derved bidra konstruktivt. Dette innebærer mest sannsynlig at en lisens bør ha et begrenset antall deltagere, gjerne 2-4, og at det bør være minst én annen deltager enn operatøren som har en eierandel som kan være i nærheten av operatøren i størrelse.

4.2.5 Hensyn til statlige eierskap

Staten kan imidlertid sikre mangfold på sokkel og innenfor lisenser og samtidig styrke operatørene dersom:
– partnerne også blir tildelt eller tilbudt å kjøpe større eierandeler og
– flere utenlandske selskaper blir tildelt operatørskap

Det har vært hevdet at problemet med å tildele større eierandeler til utenlandske aktører er at staten dermed isolert sett vil «gi bort» verdier til utenlandske aksjonærer. Et eventuelt tap må imidlertid vurderes i lys av gevinstene som vil følge av å styrke operatørene og samtidig bidra til å opprettholde et visst mangfold. Det er sannsynligvis store gevinster som kan oppnås ved å «kommersialisere» store deler av SDØE-porteføljen.

Staten vil oppnå å beholde hele verdien av andelen i den utstrekning staten selger andelene til tredjeparter, samtidig som slike salg vil bidra til å bedre strukturen i lisensen.

4.2.6 Konklusjon

Pareto mener at operatørandelene bør representere en fornuftig avveining mellom behov for en slagkraftig operatør med optimale incentiver, et visst mangfold i lisensen og et eventuelt behov for å sikre statlig innflytelse. Denne avveiningen må foretas på skjønnsmessig basis.

5 Privatisering av Statoil og styrking av selskapet

Nedenfor oppsummeres kort argumentene for og imot
– Privatisering av Statoil og
– Overførsel av SDØE-eiendeler

Det er viktig å være klar over innledningsvis at de to ovenfornevnte problemstillinger påvirker hverandre.

Det er Paretos konklusjon at Statoil bør privatiseres gjennom salg av aksjer i selskapet med påfølgende børsnotering i Norge. Hovedhensikten med dette er å oppnå bedre eieroppfølging fra et mangfold av private aktører gjennom børsen. Dette taler for full privatisering. Den statlige eierandel kan imidlertid også reflektere behovet for å sikre norsk innflytelse. Videre vil den prisen som staten vil kunne oppnå ved nedsalget også ha innflytelse på størrelsen av salget og tempoet.

Selskapet bør imidlertid styrkes før privatisering, slik at det fremstår som et slagkraftig selskap og attraktivt investeringsobjekt. Selskapets strategi bør klargjøres og fokuseres for å sikre optimal prising og mest mulig effektiv utnyttelse av de norske olje- og gassreservene.

5.1 Argumentene for og imot privatisering

Argumenter som taler for privatisering

- **Bedre "eieroppfølging"**
  - **Kontinuerlig evaluering og disiplinering av ledelse og organisasjon**
  - **Styrke ledelsens evne til å styre organisasjonen**
- **Fleksibilitet**
  - **Bedre operasjonell og finansiell fleksibilitet**
- **Risikodiversifisering**
  - **Ved salg av aksjer**
- **Klarere rollefordeling**

Argumenter som taler for å begrense statens nedsalg

- **Sikre norsk innflytelse**
  - **Sikre en utvikling av selskapet med norsk forankring**
- **Verdi ved salg**
  - **Kan neppe forvente å få ut maksimal verdi ved børsnotering og salg med mindre man selger kontroll**

Figur 11.6 Argumenter for og imot privatisering av Statoil

Hovedargumentet for privatisering er at aksjemarkedet er bedre egnet til å evaluere og disiplinere ledelsen og organisasjonen enn staten som aktiv eller passiv eier. En bedre eieroppfølging kan antas å fremme lønnsomhet på sikt. Videre vil privatiseringen innebære en økt frihet forretningsmessig og finansielt. Dette vil også kunne fremme selskapets evne til å utvikle seg lønnsomt. Til slutt kan det hevdes at et statlig nedsalg i forbindelse med privatisering vil innebære en diversifisering av risiko for staten, da salgsprovenyet vil kunne reinvesteres i andre sektorer.

Argumentene mot privatisering er knyttet opp til prisen staten vil kunne oppnå ved nedsalg, og til verdien av innflytelsen som den norske stat vil kunne tape som følge av lavere eierskap.

Prisspørsmålet knytter seg opp til det faktum at man neppe kan vente å få en pris som fullt ut reflekterer den strategiske verdien av selskapet med mindre man selger en kontrollerende post. Rabatten vil kunne bli enda større i forbindelse med en børsnotering, da det vil foreligge større usikkerhet enn vanlig ettersom investorene ikke vil være fullt ut kjent med selskapet.

Verdien av den faktiske og potensielle innflytelsen som staten besitter i kraft av eierskap kan tenkes å knytte seg opp mot to forhold:

– Det kan foreligge forhold som gjør at et privatisert Statoil ikke nødvendigvis vil opptre i tråd med det som er samfunnsøkonomisk optimalt (f.eks. misbruk av markedsmakt, eksterne virkninger, offentlige goder).
– Offentlig eierskap kan bidra til å sikre at Statoil vil opptre i tråd med nasjonale økonomiske interesser (f.eks. sikre norsk hovedkontor, satsing på forskning og utvikling i Norge, etc.).

Det første forholdet vedrører en relevant problemstilling, men hvor det ikke er gitt at et statlig eierskap er den beste løsning. Statens nåværende politikk går ut på å ivareta hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet ved å overlate forretningsdrift til kommersielle markedsaktører, men ved å korrigere for såkalt markedssvikt gjennom regulering eller skatte- og avgiftssystemet. Staten har begrenset tradisjon med å bruke innflytelse gjennom eierskapet aktivt, selv for 100% statsselskaper. Det kan imidlertid tenkes at det er forretningsområder i Statoil og SDØE-porteføljen som blir vanskeligere å regulere (f.eks.

rørledningssystemet) dersom det eies av en stor dominerende privat aktør som Statoil.

Det andre forhold gjelder nasjonale hensyn kontra private interesser. Det kan hevdes at de fleste offentlige selskaper vil la seg påvirke i mer eller mindre grad av offentlige hensyn og politiske mål. Norske mål vil imidlertid ikke nødvendigvis være i overensstemmelse med målene til et privat selskap. Statlig eierskap, enten aktivt eller passivt, vil kunne bidra til at Statoils utvikling har en norsk forankring. Dette vil kunne sikre at Statoil ivaretas og utvikles i tråd med målsetninger for norsk industripolitikk (f.eks. norsk lokalisering av hovedkontor).

Det kan også tenkes at nasjonale økonomiske interesser kan avvike fra private selskapsinteresser. Et eksempel er konflikten mellom å sikre verdiskapningen oppstrøms eller nedstrøms. Det kan tenkes at en privat aktør vil tilpasse seg optimalt ved å øke verdiskapningen nedstrøms i Europa på bekostning av verdiskapningen oppstrøms. Dette kan også være hensiktsmessig fra et europeisk samfunnsøkonomisk perspektiv. Det vil ikke nødvendigvis være hensiktsmessig fra et norsk perspektiv.

5.2 Argumentene for og imot overførsel av SDØE-andeler til Statoil

Argumenter som taler for større overføring av SDØE til Statoil

- Eierskap gir større evne til å utnytte forretningsmuligheter
- Forbedre insentivstrukturen for forvalteren av andelene
- Fremme industriell utviklingen av Statoil

Argumenter som taler for fortsatt direkte statlig eierskap og salg til andre aktører

- Risiko diversifisering for staten
  - Sektor- og selskapsrisiko
  - Risiko m.h.t. forventet avkastning relativt til alternative investerings-muligheter
  - Risiko knyttet til den fremtidige verdiskapningen på norsk sokkel
- Mangfold og konkurranse på norsk sokkel

Figur 11.7 Argumenter for og imot overførsel av SDØE-andeler

Hovedargumentet for å overføre andelene er å sikre en kommersiell forvaltning av ressursene. Dette vil kunne bidra til å skape verdier. En kommersiell organisasjon vil ha incentivene til å bedre utnytte eiendelene på en økonomisk fornuftig måte. Dagens system innebærer muligens interessekonflikter mellom eieren (staten) og forvalteren (Statoil). Manglende eierskap gir begrensede incentiver for Statoil til å aktivt utnytte forretningsmuligheter.

Selv om incentivstrukturen ikke skulle være et problem, kan manglende eiendomsrett gjøre det praktisk vanskelig for Statoil å utnytte enkelte forretningsmuligheter som vil kunne ligge for eksempel i integrasjon.

Det er videre et argument at staten kan tenkes å overføre SDØE-andeler for å styrke og videreutvikle Statoil industrielt.

Argumentene mot overføring av samtlige SDØE-andeler til Statoil knytter seg til målet om a diversifisere risiko, muligheten av å oppnå større avkastning andre steder, og behovet for mangfold på sokkelen.

Målet om å diversifisere risiko gjelder på sektor- og selskapsnivå. Ved overførsel av SDØE-andeler er verdien som muligens risikeres en forventet kontantstrøm fra SDØE-andelene før skatt. Ved salg av andeler vil staten få godtgjort den forventede verdien av kontantstrømmen etter skatt. Dette vil også gjelde ved salg av aksjer i det overtagende selskap. Diversifiseringsargumentet blir derved mindre avgjørende dersom det skal gjennomføres et betydelig salg eller en stor privatisering av Statoil.

Diversifiseringsbehovet er imidlertid uansett av en viss betydning, da skatteprofilen må kunne antas å bli annerledes som følge av overførselen eller salget. Det overtagende selskap vil kunne skyve på skatten ut i tid gjennom nye investeringer på norsk sokkel, og delvis gjennom utnyttelsen av rentefradraget ved investeringer i andre sektorer og/eller regioner. Derved blir tids- og risikoprofilen på skattestrømmen mer avhengig av det overtagende selskapets strategi.

I denne sammenheng har enkelte hevdet at Statoils adgang til å gjeldsfinansiere virksomhet utenfor sokkelen kombinert med rentefradraget mot særskatt kan tenkes å redusere statens skatteinntekter. Pareto Securities mener imidlertid at skatteinngangen på norsk sokkel er godt beskyttet. Rentefradraget vil kunne påvirke skatteinngangen kun i svært beskjedent grad. Effekten for statens samlede inntekter vil kunne bli fullt ut oppveiet ved at verdien av Statoil øker tilsvarende verdien av rentefradraget. Våre beregninger antyder at under rimelige forutsetninger vil staten kunne miste maksimalt opp mot ca. 1% av verdien av andelene som overføres. Dette må imidlertid vurderes opp mot de potensielle gevinstene som man vil kunne oppnå ved å kommersialisere reservene. Det vises til Paretos rapport [17)] for en nærmere gjennomgang av denne problemstilling (overførsel av SDØE-andeler til Statoil og mulige finansielle konsekvenser for verdien av statens formue).

Overførsel av SDØE-andeler kan ses på som en investering i Statoil dersom man antar at Staten ikke selger aksjer. I lys av den svake avkastningen i oljeindustrien generelt og Statoils noe begrensede erfaring internasjonalt relativt til mange av selskapets konkurrenter, kan det tenkes at andelene bør selges eller høstes gradvis, for så å investere kontantstrøm i andre sektorer og andre selskaper.

En for stor overførsel til Statoil vil kunne gjøre selskapet for dominerende. For å sikre reell konkurranse på sokkelen bør myndighetene tilstrebe en viss grad av mangfold. Dette kan innebære at Staten bør fortsette å eie andeler direkte og/eller at noen selges til andre aktører. Det siste kan også være gunstig prismessig, da det ikke er opplagt at Statoil vil ha størst betalingsvilje og evne.

Vår konklusjon er derfor at det vil være verdiskapende for staten å overføre deler av SDØE-porteføljen til Statoil dersom selskapet privatiseres. Det er imidlertid vår vurdering at det ikke er hensiktsmessig å overføre hele porteføljen. Det er flere hensyn som taler for delvis salg til andre aktører samt en delvis videreføring av SDØE-modellen.

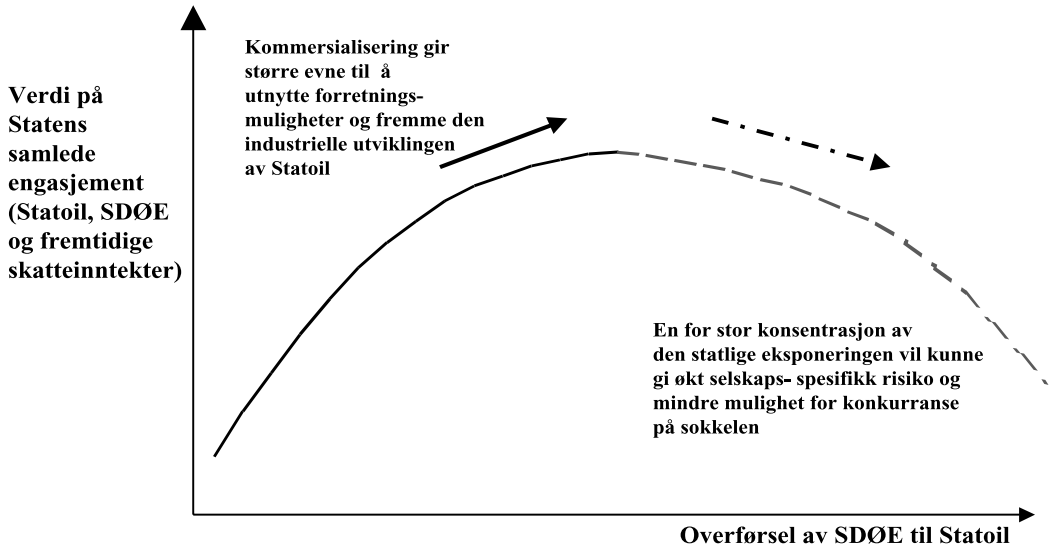
[17)] «Overførsel av SDØE-andeler til Statoil og mulige finansielle konsekvenser for verdien av statens formue», datert desember 1999, av Pareto Securities ASA og DnB Markets.

5.3 Sammenheng mellom argumentene for privatisering og for overførsel

Avsnittene foran har drøftet hensyn som taler for og imot privatisering samt hensyn som taler for og imot overførsel av SDØE-andeler til Statoil. Det er viktig å være klar over at disse problemstillinger påvirker hverandre. Etter Paretos oppfatning er privatisering viktig da det vil bidra til å sikre en bedre eieroppfølging av den viktigste beslutningstaker på norsk sokkel. Pareto Securities hevder imidlertid at graden av privatisering kan ha betydning for hvorvidt Staten bør overføre en stor portefølje eller ikke.

Dersom Staten velger å gi fra seg negativ kontroll (eierandel mindre enn 1/3) oppnår Staten bl.a. to ting:

– Staten begrenser sin eksponering til sektoren gjennom et omfattende nedsalg. Det blir derved mindre viktig for Staten å opprettholde en omfattende SDØE-portefølje av hensyn til diversifisering av selskaps- og sektorspesifikk risiko.



Figur 11.8 Optimal overførsel av SDØE

– Den eiermessige oppfølging av Statoil ved hjelp av børsen kan antas å bli svært god da Staten ikke lenger kan stoppe en fusjon og/eller oppkjøp. Dette vil bidra til å sikre maksimal fokus på lønnsomhet i Statoil.

Begge disse momenter taler for en meget omfattende overføring av SDØE-andeler.

Dersom Staten derimot skulle vektlegge behovet for å sikre nasjonal innflytelse og derved velge å opprettholde negativ kontroll (mer enn 1/3) kan man anta følgende:

– Eieroppfølgingen blir ikke optimal, selv om vi antar at den blir bedre enn ved 100% statlig eierskap.
– Nedsalget blir begrenset. Derved blir det et større behov for Staten å søke og diversifisere risiko gjennom andre tiltak.

Disse momenter taler for et noe mindre overføring til Statoil, større salg av enkelte andeler til andre selskaper og/eller at man opprettholder et direkte

eierskap i petroleumsaktiviteten for å investere kontantstrømmen i andre sektorer etterhvert som kontantstrømmen blir generert.

5.4 Privatiseringsmodeller

Nedenfor oppsummeres kort ulike modeller for privatisering av Statoil.

– Partiell privatisering av Statoil gjennom børsnotering eller partielt salg av Statoil til eller fusjon med tredjepart, eller en kombinasjon av disse.
– Full privatisering av Statoil gjennom børsintroduksjon, salg av Statoil til tredjepart eller en kombinasjon av disse.
– Restrukturering av Statoils eiendeler, inkludert salg eller børsnotering av gitte forretningsområder, eller et salg til eller fusjon av gitte forretningsområder med tredjepart.

5.4.1 Partiell privatisering gjennom børsintroduksjon eller salg

En partiell privatisering av Statoil kan gjennomføres gjennom børsintroduksjon, eller gjennom salg til eller fusjon med en tredjepart. En børsintroduksjon vil gi betydelige fordeler i overensstemmelse med Paretos anbefaling.

En fusjon med eller salg til tredjepart ville potensielt kunne lede til betydelige problemer i forbindelse med eiermessig styring og ledelse av selskapet, og ville ikke nødvendigvis føre til det ønskede resultat. Ved evt. salg av majoritetsinteresse kan staten miste kontroll til tredjepart.

Selv om en kombinasjon av de to ovennevnte metoder både kunne gi de ønskede disiplinerende effekter og gi en langsiktig kommitering til en internasjonal allianse, er det sannsynlig at en strategisk investor ville kunne begrense både sitt industrielle bidrag til og den pris han er villig til å betale for et selskap som i hovedsak er statskontrollert.

Tabell 11.2: Fordeler og ulemper ved ulike privatiseringsmodeller:

Alternative modeller	Fordeler	Ulemper
1. Partiell privatisering gjennom børsnotering		
	- Partiell realisasjon av statens eksponering og en mulighet til å diversifisere risiko	
	- Spredt eierstruktur og transparent aksjekurs vil gi den beste struktur for å disiplinere ledelsen	
	- Styrker statens mulighet til å evaluere og påvirke ledelsen	
	- Staten opprettholder en betydelig eierandel	
		- Markedets innflytelse på ledelsen begrenses av at det ikke foreligger noen reell overtagelsesrisiko
		- Ingen industriell ekspertise/ kompetanse tilføres

Tabell 11.2: Fordeler og ulemper ved ulike privatiseringsmodeller:

2. Partiell privatisering gjennom salg til eller fusjon med tredjepart		
	- Den nye eier kunne potensielt bidra med industriell erfaring og kunnskap	
	- Dette kunne styrke verdsettelsen av Statoils eiendeler gjennom å øke muligheten for en suksessrik internasjonaliserings- og vertikal integrasjonsstrategi	
		- Problemer med eiermessig styring og ledelse vil kunne være betydelig
		- Staten kan miste kontroll til tredjepart ved evt. salg av majoritetsinteresse
		- Vanskelig å oppnå god pris for en minoritetspost
3. Kombinasjon av børsnotering og salg til/fusjon med tredjepart		
	- Børsnotering vil sikre den disiplinerende effekt på ledelsen	
	- Tredjeparts eierskap ville kunne sikre en viss grad av langsiktig kommitering til en internasjonal allianse	
		- Vanskelig å oppnå en god pris fra tredjepart for en minoritetsandel i et statlig kontrollert børsnotert selskap
		- Det er mindre sannsynlig at en tredjepart vil bidra direkte med industriell ekspertise og kompetanse

5.4.2 Full privatisering

En full privatisering av Statoil, enten gjennom børsnotering eller salg til tredjepart, ville eliminere enhver eksponering for staten i forbindelse med selskapet, og ville gi full mulighet for å diversifisere risiko. Det er imidlertid usikkert om selskapets fulle potensiale kunne bli realisert omgående. Samtidig kan politiske spørsmål gjøre denne modell mindre attraktiv.

Tabell 11.3: Fordeler og ulemper ved full privatisering av Statoil:

Alternative modeller	Fordeler	Ulemper
1. Full privatisering		
	- Full realisering av statens eksponering og mulighet for å diversifisere risiko	

Tabell 11.3: Fordeler og ulemper ved full privatisering av Statoil:

		- Vil mest sannsynlig ikke realisere eiendelenes og organisasjonens fulle verdi
		- Betydelig tap av kontroll og innsyn på kontinentalsokkelen
		- Salg til internasjonalt oljeselskap neppe politisk akseptabelt fra et eierskapssynspunkt

5.4.3 Fullt salg av gitte forretningsområder

Salg av forretningsområder som ikke inngår i Statoils kjerneområder bør vurderes løpende, uavhengig av privatiseringsspørsmålet. Dette kan imidlertid ikke ventes å løse noen eiermessige styrings- og ledelsesproblemer, spesielt dersom det finnes en integrert industriell struktur mellom enhetene.

Enkelte forretningsområder kan være egnet til separat børsnotering, selv om Statoil skulle ønske å beholde en eierinteresse i enheten. Denne fremgangsmåte ville eksponere ledelsen i forretningsområdet for disiplinerende påvirkning fra aksjemarkedet, samtidig som det gir forretningsområdet mulighet for å utvikle seg innenfor de krav markedet setter for dets aktivitetsområde. Likevel vil enheten fortsatt kunne være for nært knyttet til Statoil til å kunne bli verdsatt som en komplett uavhengig virksomhet.

Noen av de samme fordeler ville kunne bli oppnådd gjennom et delsalg til en tredjepart. Igjen kan imidlertid den eiermessige styrings- og ledelsesproblematikken rundt selskapet bli betydelig, samtidig som det kan oppstå problemer om habilitet og armlengdes avstand for enkelte beslutningers del.

Tabell 11.4: Fordeler og ulemper ved salg av forretningsområder fra Statoil:

Alternative modeller	Fordeler	Ulemper
1. Fullt salg av et forretningsområde		
	- Salg av virksomheter utenfor kjernevirksomheten kan være fordelaktig for den totale verdien av Statoil, så lenge det ikke er særlige synergier mot kjernevirksomheten, og prisen er høyere enn verdsettelsen av forretningsområdet som en del av Statoil	
	- Kan velge mellom et offentlig salg og salg til tredjepart, avhengig av pris	
		- Dersom det finnes en integrert industriell struktur mellom enhetene vil ikke privatisering av datterselskaper løse de mulige styrings- og ledelsesproblemene eierne i mellom

Tabell 11.4: Fordeler og ulemper ved salg av forretningsområder fra Statoil:

2. Partielt salg av et forretningsområde		
	- Opprettholder en viss eierinteresse	
	- Disiplinerende effekt for ledelsen i forretningsområdet	
	- Gir ledelsen i forretningsområdet den nødvendige strategiske og finansielle fleksibilitet	
		- Markedets innflytelse på ledelsen vil være begrenset så lenge det ikke foreligger noen reell overtagelsesmulighet
		- Løsningen vil fortsatt kreve ledelsesfokus fra Statoil
		- Dersom det finnes en integrert industriell struktur mellom enhetene vil ikke privatisering av datterselskaper løse de mulige styrings- og ledelsesproblemene eierne i mellom
3. Partielt salg av et forretningsområde til en tredjepart		
	- Opprettholder en viss eierinteresse	
	- Den nye tredjepart vil kunne bidra med industriell ekspertise og kompetanse	
		- De eiermessige styrings- og ledelsesproblemene vil kunne være betydelige
		- En evt. tredjeparts fokus på forretningsområdet vil avhenge av størrelsen på hans eierposisjon. En liten minoritetsinteresse vil ikke sikre aktivt eierskap
		- En evt. tredjepart vil gjerne ha andre relasjoner til Statoil som påvirker hans posisjon som aksjonær i et utskilt forretningsområde

5.5 Konklusjon

Det er Paretos hovedkonklusjon at Statoil bør privatiseres. Eierstrukturen bør imidlertid reflektere et kompromiss mellom ulike mål og hensyn:

– Å styrke eieroppfølging og kommersiell utvikling av Statoil
– Å sikre norsk forankring
– Å diversifisere risiko
– Å fremme en industriell utvikling av Statoil

Full privatisering og børsnotering vil sikre optimal eieroppfølging fra et mangfold av private aktører. Statlig andel bør imidlertid reflektere et evt. behov for å sikre norsk innflytelse. Videre vil prisen Staten vil kunne oppnå ved nedsalg også ha innflytelse på størrelsen av salget og tempoet.

Hvis Statoil privatiseres med statlig negativ kontroll (eierandel større enn 1/3) kan det være hensiktsmessig å begrense overførselen av SDØE-andeler før privatiseringen. Den private eieroppfølging blir noe svekket ved statlig kontroll. Prisen på Statoil ved privatisering vil ikke fullt ut reflektere den strategiske verdien av selskapets underliggende eiendeler. Behovet øker for å søke diversifisering gjennom salg av andeler til andre og/eller høsting av kontantstrøm fra feltene.

Hvis derimot staten ikke anser behovet for å sikre negativ kontroll for å være så stor, kan det være hensiktsmessig med en full privatisering av Statoil over tid. Dette vil kunne tale for en større overførsel av SDØE-andeler. Forpliktelsen til å søke full privatisering vil sikre en optimal kommersiell eieroppfølging. Overførselen bør imidlertid begrenses noe uansett av hensyn til mangfold og konkurranse på sokkelen.

5.6 Privatiseringsprosessen

Pareto har gjennomgått en rekke forhold som taler for en privatisering av Statoil. I den utstrekning disse argumenter antas å medføre riktighet og er tilstrekkelig vektige til at en beslutning om privatisering av Statoil blir fattet, er det også klart at de fordeler som privatiseringen skal medføre blir mest verdifull dersom privatiseringen implementeres så snart som mulig. Det er imidlertid også en forutsetning at man tar den tid som er nødvendig for å kvalitetssikre de enkelte beslutninger.

For å oppnå best mulig pris for Statoil i privatiseringsprosessen burde staten ideelt sett selge seg ned til mindre enn 1/3 eierskap. Dette vil gi investorer tillit til at staten som eier ikke ønsker å opprettholde kontroll med selskapet, og at Statoil derfor er fri til å utvikle sin strategi utelukkende basert på kommersielle målsetninger.

Et så omfattende nedsalg anses imidlertid urealistisk på kort sikt. Det er likevel viktig for suksess i salgsprosessen at en tilstrekkelig stor andel legges ut for salg til at staten oppnår troverdighet blant investorer til at den vil la aksjonærenes forhold få den nødvendige oppmerksomhet. I denne sammenheng vil dette innebære et initielt aksjesalg i størrelsesorden 15-30% av aksjekapitalen, kombinert med en villighetserklæring om at privatiseringsgraden vil øke over tid.

Dersom beslutning om modell for restrukturering av de statlige engasjementer og allokering av eierandeler gjennomføres i løpet av 2000, vil den videre prosess kunne gjennomføres raskt. Departementet vil bedre enn Pareto kunne vurdere tidsforbruket for den politiske beslutningsprosess som skal finne sted. Den virkelige gjennomføringstiden vil kunne variere sterkt avhengig nettopp av den politiske prosess som vil finne sted.

Paretos anbefalinger omfatter følgende hovedaktiviteter:

– Beslutning om modell for restrukturering av de statlige engasjementer og allokering av eierandeler. Dersom denne prosessen kan gjennomføres i løpet av 2000, vil den videre prosess kunne gjennomføres raskt.
– Statoil bør oppdatere og evt. justere sin strategi i lys av en eventuell real-

lokering av det statlige engasjementet for å sikre optimal prising på aksjene og best mulig avkastning av statens totale engasjementer. Denne prosessen bør i størst mulig utstrekning kunne finne sted parallelt med den politiske diskusjon og beslutningsprosess, slik at strategien i hovedsak bør kunne være klar i løpet 2000.

– Juridisk gjennomføring av omstruktureringen av SDØE, inklusiv evt. overføring av eierandeler fra SDØE til Statoil og vice versa, både for felt og infrastruktur, etablering av ivaretakerordning for rest-SDØE. Gjennomføringen bør kunne finne sted innenfor en tidsramme på ca. 6-9 måneder etter de politiske beslutninger er fattet. Alle eiermessige disposisjoner som skal skje uten konkurranse bør gjennomføres i denne fase.
– Due diligence, forberedelse og dokumentasjon gjennomføres/utarbeides parallellt med ovenstående punkt. Dvs. at revisorer, advokater og hovedtilretteleggere vil benytte denne periode til å foreta nødvendige gjennomganger av selskapet, og utarbeide prospekt og salgsmateriell. Denne bør være ferdig omtrent samtidig med overføringen av eiendeler.
– Privatisering av Statoil vil kunne bli gjennomført i løpet av relativt kort tid (2-4 måneder) etter at dokumentasjonen er ferdig. Denne vil altså kunne finne sted allerede våren 2001.

Det er imidlertid viktig å tilpasse fremdriften i forhold til regnskapsavgivelser og andre selskapsspesifikke forhold, samt til den generelle økonomiske utvikling i Norge og internasjonalt.

Så langt frem i tid er det vanskelig å peke på spesielle forhold som skulle tilsi fremskyndelse eller utsettelse av prosessen i forhold til det som ellers er oppnåelig. Uansett vil det være nødvendig å legge frem oppdaterte regnskaper for Statoil. Dette tilsier at en transaksjon vil finne sted i perioden mars-juni eller september-desember. Når tiden nærmer seg vil det være riktig å tilpasse gjennomføringen til utviklingen i internasjonale markeder, såvel oljemarkedet som kapitalmarkedet. Generelt vil en utsettelse alltid føre til øket risiko for utviklingen i markedene. Forberedelsene bør derfor igangsettes så tidlig som mulig, slik at gjennomføringen kan fremskyndes dersom dette er ønskelig.

6 Allokeringsmodell for statens aktiva

Ut fra de kommersialiseringshensyn som er beskrevet ovenfor fremlegges en rekke forslag til reallokering og restrukturering av statens eierandeler. Det er imidlertid liten grunn til å anta at disse målsetninger kan oppnås uten at enhetene gjennom de valgte tiltak blir gjort til gjenstand for positiv kommersiell påvirkning gjennom privatisering.

6.1 Grunnleggende hensyn

«Kommersialiseringsargumentene» (dvs. forbedret incentivstruktur og større forretningsmessig fleksibilitet gjennom eierskap) er drøftet foran. Det fokuseres spesielt på den potensielle verdien av å overføre olje, gass og rørledningene. Målet er gjennom reorganisering og privatisering å skape en eierstruktur som er i stand til å øke verdiskapningen for staten på sikt.

Pareto har trukket følgende konklusjoner i denne sammenheng:

– Statoil bør styrkes før privatisering, slik at selskapet fremstår som et attraktivt investeringsobjekt.

- En generell overføring av SDØE-porteføljen til Statoil vil ikke nødvendigvis bidra til å øke den samlede verdien av den statlige porteføljen.
- Det er imidlertid et behov for å styrke operatørene av lisenser og i en del tilfeller balansere deltagerandelene bedre
- Det er likevel full adgang for staten til å beholde et direkte eierskap gjennom SDØE.
- Det antas å være mulig å utvikle en SDØE-modell som er velegnet til å ivareta de statlige verdiene på olje.
- Behovet for å fullt ut kommersialisere gass er etter vår oppfatning klart større.
- Det kan være mer krevende å etablere en velegnet SDØE-ivaretakermodell for gass enn for olje.
- De europeiske gass- og energimarkedene er inne i en rivende utvikling. Man kan regne med at det vil oppstå en rekke forretningsmessige utfordringer og muligheter i de nærmeste årene. Disse vil sannsynligvis best kunne adresseres ved at ressursene eies av ett eller flere private selskaper.
- Det kan imidlertid være grunner til at staten vil ønske å sikre nasjonale interesser innenfor gassproduksjon og transport ved at ressursene overføres/selges til et selskap hvor staten eier mer enn en tredjedel.
- Infrastrukturen fremstår som et naturlig monopol. Av hensyn til målet om å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet, bør intet selskap kunne misbruke markedsmakt. Mangfold og konkurranse må sikres, samtidig som det etableres en offentlig tilsynsmyndighet.

6.2 Kriterier for allokering av aktiva

På bakgrunn av ovennevnte mål, argumenter og konklusjoner kan det utarbeides noen underliggende prinsipper for allokering av aktiva til Statoil, tredjeparter eller SDØE:

6.2.1 Gass

Andeler som forventes å ha en betydelig høyere verdi i en privat kommersiell forretningsorganisasjon og samtidig ikke kan forventes å bli forvaltet optimalt i en SDØE-modell bør overføres Statoil og/eller tredjepart. Dette er etter vårt skjønn spesielt aktuelt for gass hvor avsetningsspørsmål er hovedutfordring (se kapittel 8).

Dersom det er et behov for å sikre nasjonale interesser, bør andeler overføres til selskaper med statlig innflytelse (eierandel > 1/3). For øvrig bør andeler overføres til en eller et fåtall aktører med størrelse, markedskompetanse og tilstedeværelse. Statoil er etter vårt skjønn i en særstilling innenfor gassproduksjon- og salg på norsk sokkel.

6.2.2 Infrastruktur

Statoil vil kunne misbruke markedsmakt dersom selskapet blir en for stor eier av infrastruktur. Samtidig bør det sikres mangfold og balanse på sokkelen samt effektiv regulering. Deler av Statoils portefølje kan overføres til staten, slik at Statoil får et eierskap som er i balanse med de andre kommersielle aktørene.

I tillegg til eierstrukturen bør man vurdere operatør- og driftsmodell. Dette er behandlet i kapittel 9.

6.2.3 Sikre kritisk masse og mangfold

Mangfold på tvers av lisensene og innenfor de fleste lisensene må sikres. Samtidig bør operatøren og de andre deltagerne ha meningsfylte eierandeler for å sikre incentiver, kritisk masse og fokus. Dette kan innebære overføring og/eller salg av enkelte andeler til operatøren, de andre deltagere eller til tredjeparter.

Det kunne også tenkes at enkelte av Statoils operatørskap kunne overføres til utenlandske selskaper for å bidra til økt mangfold på sokkelen. Det har Pareto ikke foreslått. Det er imidlertid viktig å sikre interesse fra partnerne på lisensen ved at også partnerne har kritisk masse. Det kan også være riktig å sørge for at deler av SDØE-porteføljen ivaretas av et utenlandsk selskap for a sikre balanse på sokkelen.

6.2.4 Letelisenser, prospekter og felt under evaluering og utbygging

Letelisenser, prosjekter under evaluering og prosjekter under utbygging har en status som nødvendigvis innebærer et behov for aktiv kommersiell oppfølging. Det er derfor et betydelig potensiale knyttet til «kommersialisering» av disse andeler. Dette er spesielt viktig for gass, hvor utbygging er ofte avhengig av å sikre avsetning. For oljefelt er hensynet til effektiv forvaltning i større grad ivaretatt dersom man sikrer kritisk masse for operatøren. Men for «marginale» prosjekter vil operatøren sannsynligvis ikke oppnå «kritisk masse» med mindre han har en betydelig eierandel.

6.2.5 Modne felt

Det kan synes å være et mindre behov for å foreta kritiske forretningsmessige beslutninger knyttet til drift og utvikling av modne felt. Det er imidlertid klart at beslutningene vil fortsatt kunne ha store økonomiske konsekvenser (f.eks. gjennomføring av tiltak som sikrer økt utvinningsgrad i store felt eller samordning av ledig infrastruktur). Det er derfor også viktig her at man sikrer incentiver ved at operatøren har kritisk masse.

Men i de tilfellene hvor feltene representerer betydelige kontantstrømmer og investeringene er gjennomført, er det rimelig å anta at operatøren vil oppnå «kritisk masse» med en mindre eierandel enn tilfelle ved letelisenser og prospekter under evaluering og utbygging. Videre, er modne oljefelt velegnet for SDØE-modellen da den gir staten direkte tilgang til kontantstrømmen etterhvert som den genereres.

6.2.6 Usikkerhet m.h.t. verdi

I enkelte tilfeller vil det kunne vise seg å være vanskelig å trekke en klar konklusjon med hensyn til verdien av «kommersialisering», men staten vil kunne få mer informasjon ved å gjennomføre bilaterale forhandlinger eller åpne salgsprosesser. Selskapenes «bud» vil reflektere deres vurdering av verdiene. Samtidig er prosessen fleksibel, og staten kan la være å selge hvis budene ikke reflekterer statens reservasjonspris (f.eks. nåverdien av forventet kontantstrøm).

Dette taler for at staten vil i første omgang kunne beholde betydelige andeler i felt som har stor økonomisk verdi. Verdien av å kommersialisere disse andeler vil kunne avsløres gjennom forhandlinger.

6.2.7 Oppsummering

Paretos modell innebærer en overføring av betydelige andeler i viktige gassfelt til Statoil og felt hvor selskapet er operatør, men med begrenset eierandel. Overførselen bør bli i form av ny egenkapital og kontant betaling finansiert ved gjeldsopptak. Kombinasjonen bør sikre Statoil en optimal kapitalstruktur. Før dette kan gjøres må skattegrunnlaget avklares.

Videre innebærer modellen en overførsel av andeler i utvalgte rørledninger fra Statoil til staten.

Til slutt innebærer modellen salg av utvalgte lisensandeler til tredjepart. Her vil Norsk Hydro kunne være i en særstilling grunnet den statlige eierandelen. I vårt konkrete forslag (se avsnitt 6.4.) har vi primært fokusert på å sikre kritisk masse blant operatører, men det vil også være behov for å sikre mangfold og aktiv deltagelse fra partnerne gjennom salg av SDØE-andeler til internasjonale aktører. Det vil derfor kunne være behov for et større salg enn det som er foreslått i kapittel 6.4. Dette salget vil imidlertid kunne gjennomføres på sikt.

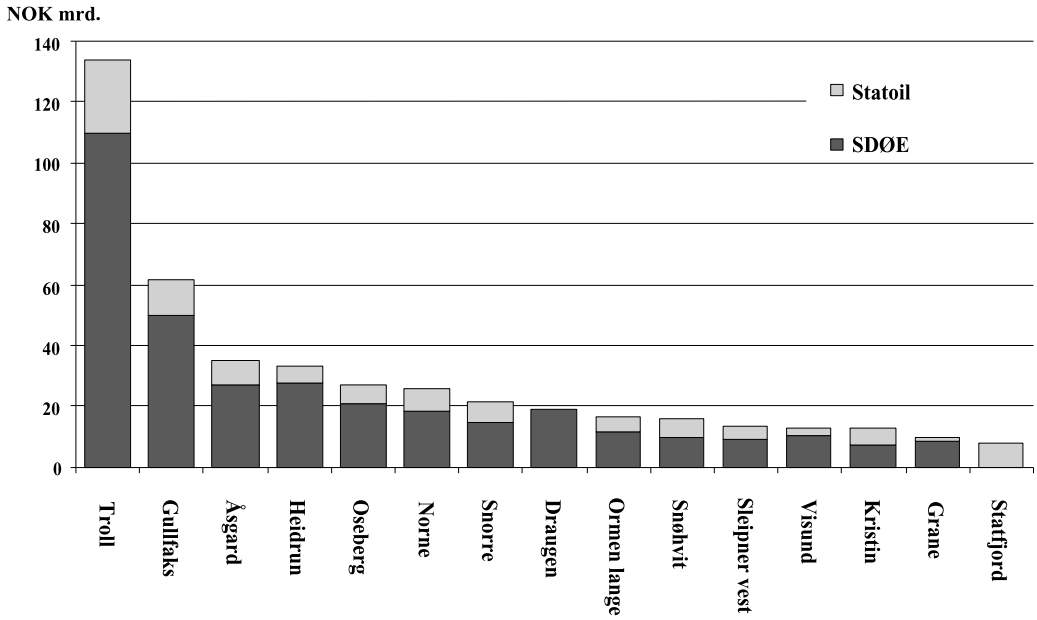
Avslutningsvis kan det nevnes at Statoil i prinsippet vil kunne delta som kjøper i fremtidige salgsrunder. Derfor bør selskapet være velfinansiert for å kunne være en reell deltager i anbudsprosessen. Samtidig er det viktig at selskapet er børsnotert for å sikre at markedsaktører utøver den nødvendige disiplinen på selskapets ledelse. I tillegg er det klart at kriteriene for salget bør foreligge før salget og være så objektive som mulig dersom staten ønsker å sikre en reell interesse blant utenlandske selskaper.

6.3 Den statlige porteføljen

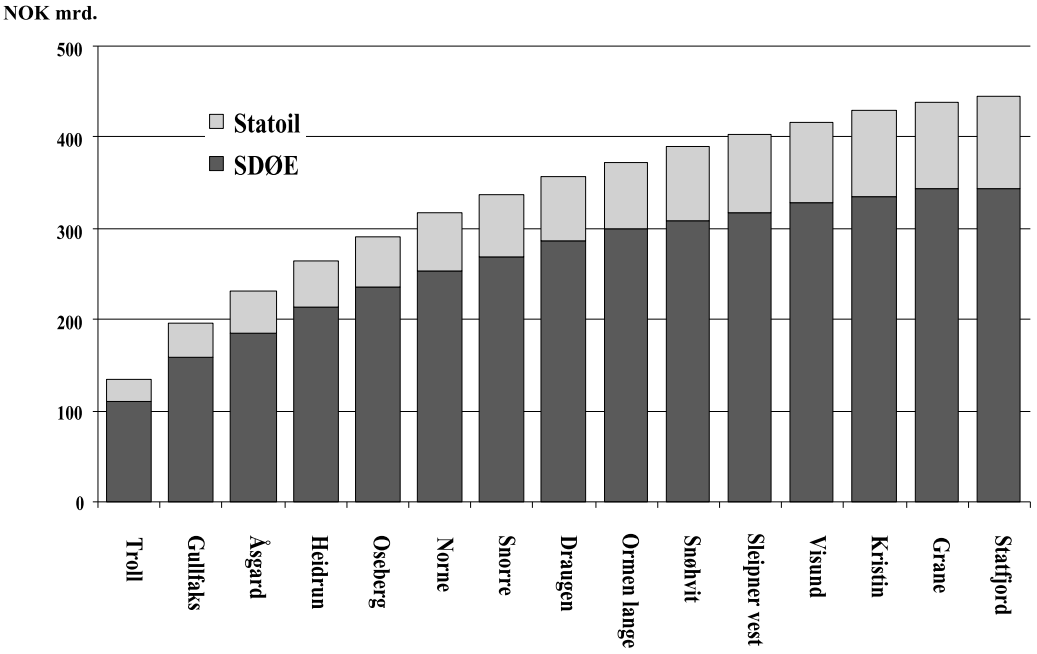
Statens portefølje av petroleumsressurser ble presentert i korthet i kapittel 2.4. Dersom man legger til grunn forutsetningene presentert i nasjonalbudsjettet for 2000, kan verdien av virksomheten på norsk sokkel antas å utgjøre omlag NOK 553 mrd. for SDØE-porteføljen og NOK 201 mrd. for Statoil. [18)]

Omlag 60% av den samlede verdien er knyttet til de 15 største felt på sokkelen. Fordelingen av reservene og verdien knyttet til disse fremgår av figurene 7.9 og 7.10.

[18)] Nåverdi av kontantstrøm som ventes å bli generet av SDØE-porteføljen og Statoil fra olje- og gassproduksjon på norsk sokkel. Bereginingene er basert på produksjons-, kostnads- og investeringsforutsetninger i nasjonalbudsjett 2000 (NB 2000). Oljeprisforutsetningen er USD 15 pr. bbl og det er benyttet en reell diskonteringssats på 7,0%.

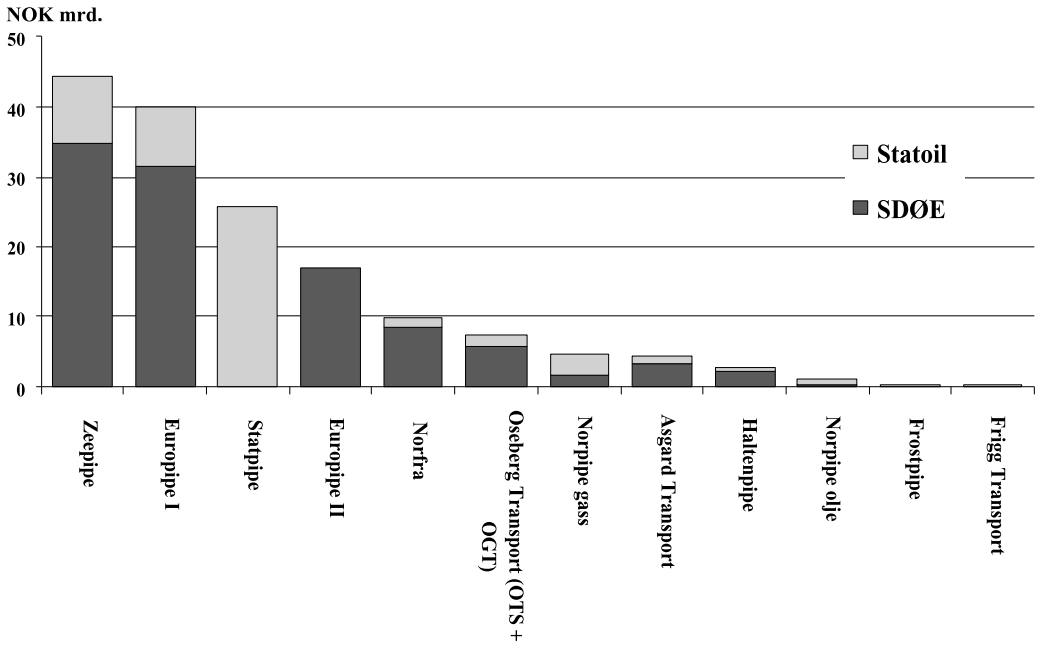


Figur 11.9 Verdianslag før skatt for de største felt



Figur 11.10 Akkumulert verdi av de største felt

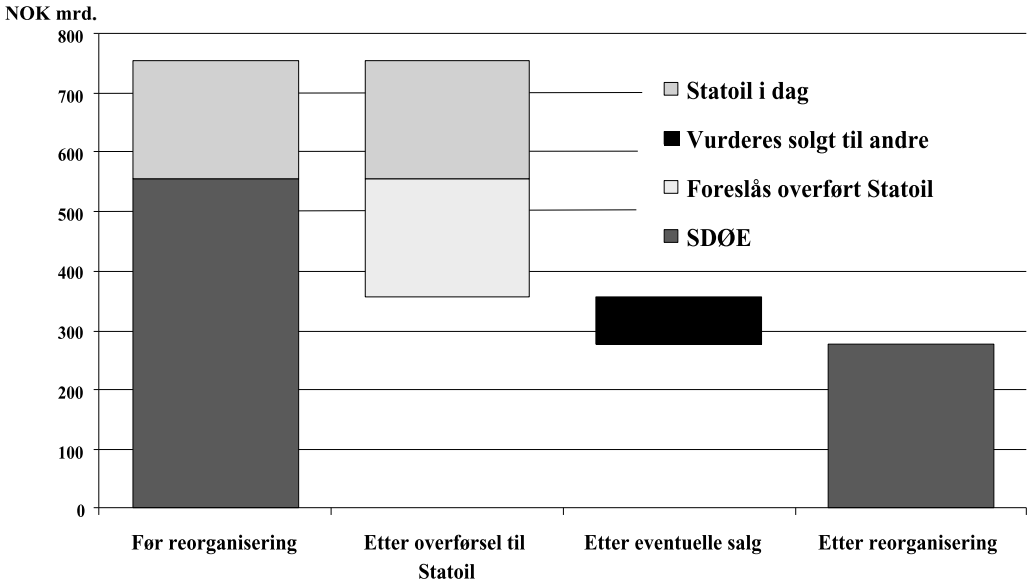
I tillegg utgjør verdien av eierandelene i transportsystemer omlag NOK 160 mrd. eller ca. 21% av de totale verdiene i SDØE-porteføljen og i Statoils virksomhet på sokkelen.



Figur 11.11 Verdianslag for transportsystemer

6.4 Forslag til allokering

Pareto Securities har utarbeidet et konkret forslag til allokering basert på kriteriene skissert i avsnitt 6.2. Forslaget innebærer at det overføres andeler i lisenser til Statoil tilsvarende en nåverdi på noe i underkant av NOK 200 mrd. før skatt. Våre beregninger viser at dette tilsvarer ca. NOK 70 mrd. etter skatt.



Figur 11.12 Forslag til allokering av det statlige engasjement

Nåverdien av Statoils virksomhet på norsk sokkel kan da antas å utgjøre omlag NOK 400 mrd. før skatt og NOK 140 mrd. etter skatt. Vi kommer tilbake

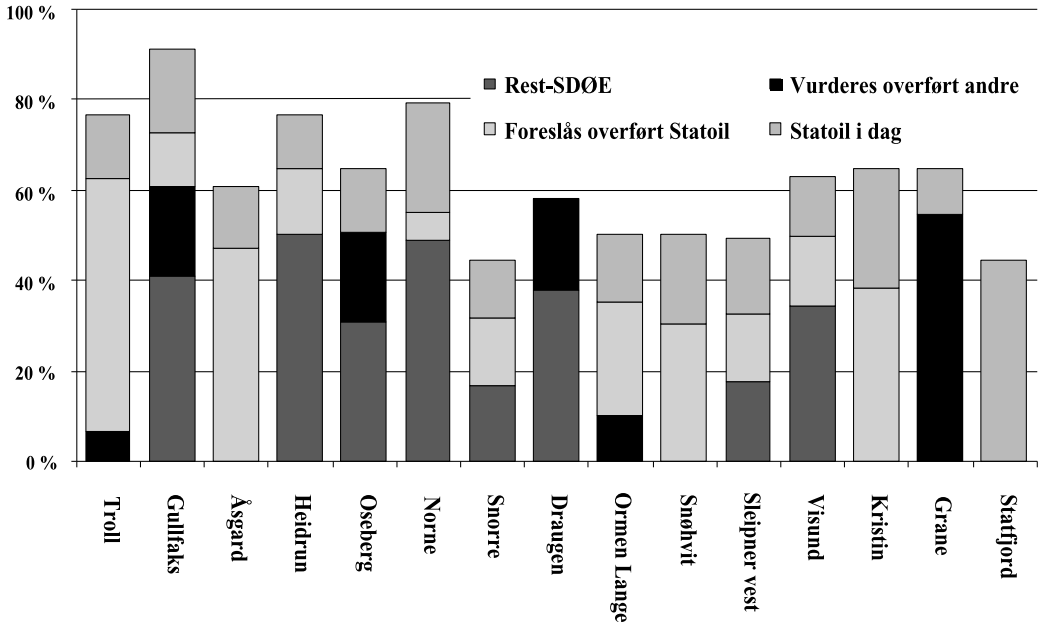
i kapittel 10 til vårt anslag for markedsverdien relativt til denne nåverdiberegning.

Videre er det foreslått at Staten selger utvalgte andeler til tredjeparter. Totalt foreslår vi et salg i første omgang av andeler med en verdi før skatt på ca. NOK 80 mrd. Nåverdien etter skatt antas å utgjøre omlag NOK 26 mrd. Salgsprovenyet (markedsverdien) vil imidlertid kunne utgjøre mer. Dette er drøftet i kapittel 10.

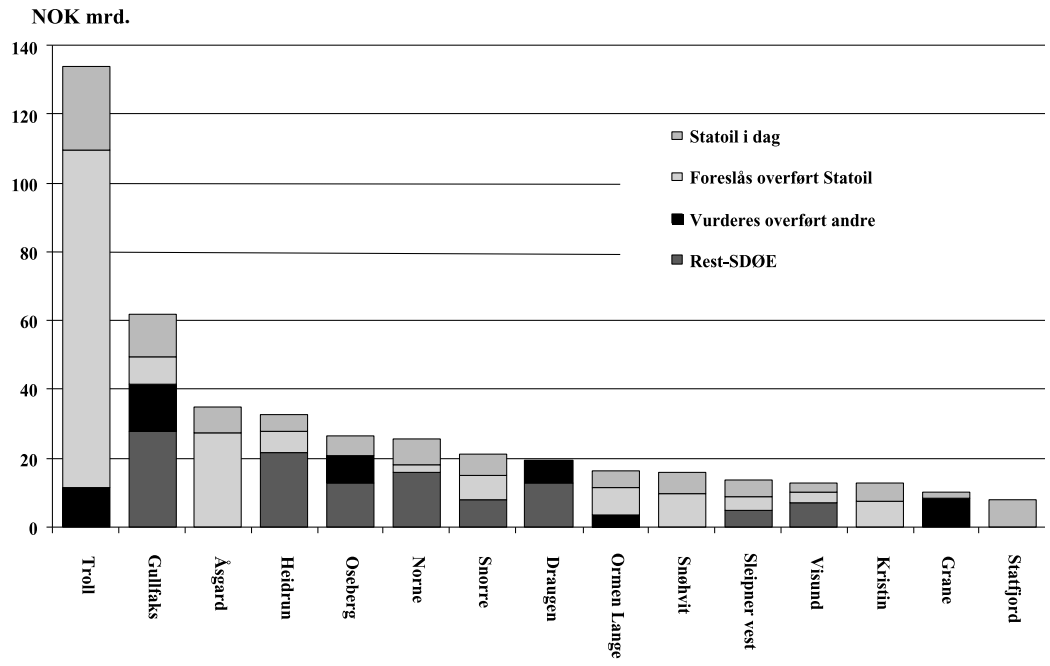
Etter overførsel og salg vil nåverdien av SDØE-porteføljen kunne utgjøre omlag NOK 280 mrd. Etter vår oppfatning er det mulig å utvikle en SDØE-modell som er velegnet til å ivareta de statlige verdiene. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at Staten vil kunne velge å realisere ytterligere verdier i fremtiden dersom dette skulle vise seg å være ønskelig.

6.5 Allokering av olje- og gassressurser

Paretos forslag til allokering av eierandelene for de 15 mest verdifulle olje- og gassfelt og prospekter er skissert i figurene 7.13 og 7.14 og tabell 6.1. For de resterende felt og lisenser har vi antatt at SDØE-andelene overføres/selges til operatørene. Disse andeler antas å ha en betydelig mindre verdi enn de felt som er beskrevet nedenfor. Risikoen for feilallokering er derfor mindre for disse andeler. Det kan imidlertid tenkes at staten vil kunne oppnå en bedre pris eller få til en bedre fremtidig ressursutnyttelse dersom andre aktører enn operatørene er tilbudt disse andeler. Dette vil kunne gjelde spesielt på letelisenser og på marginale prospekter. Staten kan imidlertid ivareta dette hensyn ved å legge forhold mer til rette for omsetning av andeler mellom aktørene.



Figur 11.13 Forslag til Statoils eierandeler pr. felt etter allokering



Figur 11.14 Allokering av feltverdier før skatt

Tabell 11.5: Allokeringsprinsipper

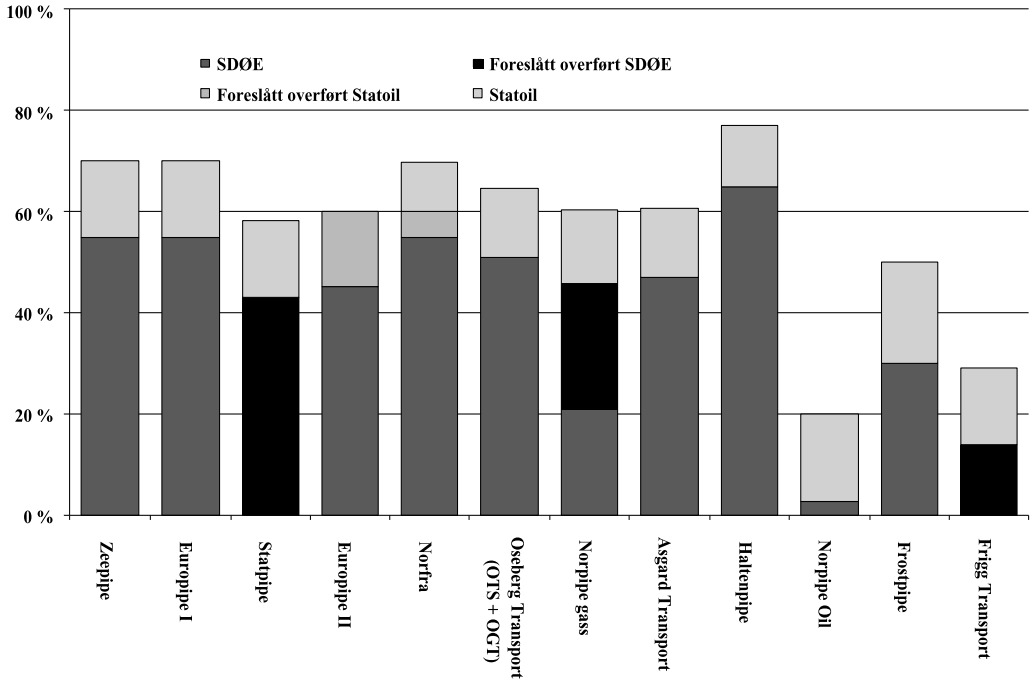
Felt	Allokeringsprinsipp
Felt med betydelige gassressurser	
Troll - Åsgard - Ormen lange - Snøhvit - Kristin/Lavrans	Verdiene på gass antas best ivaretatt ved at eiendomsretten overføres/selges til en eller et fåtall kommersielle aktører. Hovedutfordringen for staten er å sikre en optimal organisering med tanke på avsetning. Det er vår konklusjon at staten bør overføre en betydelig del av det statlige gassengasjementet til Statoil. Troll er spesielt viktig med tanke på muligheten til å utnytte gassressurser nedstrøms, utvikle en optimal forsyningsstrategi og utvikling av Statoil. Troll og Åsgard representerer imidlertid betydelige kontantstrømmer. Videre kan det hevdes at det vil være viktig for staten å sikre en eiermessig innflytelse i Troll av ressursmessige hensyn. Begge disse forhold taler for at staten beholder en viss eierandel. Pareto Securities har imidlertid vektlagt kommersialitetshensyn, og forutsetter at ressursmessige hensyn kan ivaretas gjennom regulering. Ormen lange, Snøhvit og Kristin er prospekter som er under utvikling/vurdering. Det kan derfor være hensiktsmessig å overføre/selge hele SDØE-andelen for å fullt ut kommersialisere fremtidige forretningsmessige beslutninger. Her bør man hensynta behov for kritisk masse hos operatøren men også behovet for å samle det statlige gassengasjementet hos Statoil. På Ormen lange foreslår vi overføring til Statoil samt salg til operatørene. Vi kommer nærmere inn på vår begrunnelse på gassallokering i kapittel 8.
«Modne» oljefelt	

Tabell 11.5: Allokeringsprinsipper

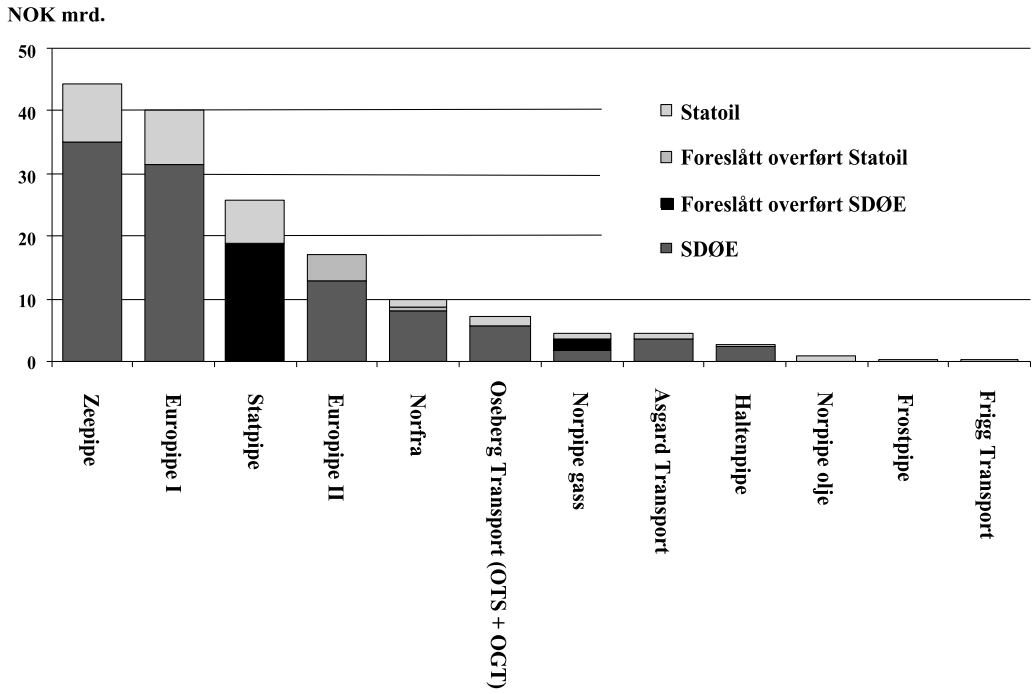
Gullfaks - Heidrun - Oseberg - Norne - Snorre - Draugen - Sleipner vest - Visund	Det er fortsatt viktig at det blir foretatt fornuftige forretningsmessige beslutninger knyttet til drift og utvikling av «modne» felt. Beslutningene vil kunne ha store økonomiske konsekvenser. Feltene representerer imidlertid betydelige kontantstrømmer og er noe mer velegnet for SDØE-modellen. Vi foreslår derfor at Staten beholder en betydelig eierandel i disse feltene. Men operatørene bør styrkes for å sikre kritisk masse. Vi har foreslått at Statoil får en eierandel på omlag 30%. Videre foreslår vi at operatøren på Oseberg og Draugen får anledning til å øke sin eierandel ved kjøp. Det kan også være hensiktsmessig å selge noe til tredjeparter for å sikre en viss balanse i lisensene. Dette vil kunne gjelde spesielt på Gullfaks hvor det kun er to aktører i dag.
Felt med mindre verdi	
Kristin - Grane og samtlige felt som utgjør mindre verdi	SDØE-andeler i de resterende felt og lisenser har vi antatt overføres/selges til operatørene. Disse andeler antas å ha en mindre verdi enn de beskrevet ovenfor.

6.6 Allokering av eierandeler i transportsystemer

Vårt forslag til allokering av eierandeler i transportsystemer er preget av at dagens fordeling er noe skjev (f.eks. Statpipe og Norpipe gass), og at det vil kunne være et fremtidig behov for å sikre en effektiv statlig regulering av infrastruktur. Vårt allokeringsforslag er skissert i figurene 7.15 og 7.16.



Figur 11.15 Forslag til eierandeler i transportsystemer etter allokering



Figur 11.16 Verdianslag for transportsystemer etter allokering

Vi foreslår at det overføres andeler fra Statoil til SDØE på Statpipe og Norpipe gass. Videre foreslår vi at Statoils eierandel i Europipe II og Norfra styrkes noe. Statoils eierandel på disse fire systemer blir derved på omlag det samme nivået som på de andre systemene (omlag 15%), Statoils eierandeler vil derved også være mer i balanse med eierandelene til de andre kommersielle aktørene på sokkelen. Staten vil sitte igjen med betydelige eierandeler i infrastruktur. Vi kommer nærmere inn på vår begrunnelse for allokering i kapittel 9.

7 Ivaretakermodell for SDØE

Paretos hovedforslag innebærer at det i hovedsak er følgende typer felt som vil befinne seg i SDØE:
– Felt som er relativt modne og som har langsiktig kontantstrøm
– Felt hvor det forventes mindre kritiske forretningsmessige beslutninger i fremtiden

En eventuell SDØE-modell bør bl.a. søke å hensynta følgende problemstillinger:
– Sikre en optimal forretningsmessig forvaltning av statens engasjement
– Begrense omfanget av den statlige organisasjon
– Etablere en effektiv metode for å ivareta det parlamentariske ansvar

Hovedoppgavene som skal ivaretas av en eventuell SDØE-modell vil bl.a. kunne inkludere
– overordnet porteføljestyring (f.eks. kjøp/salg av lisenser) for å sikre overordnet effektivitet

– lisensadministrasjon og drift
– kommersialisering av produsert petroleum (f.eks. gjennom avsetningsavtaler til normpris)

Pareto har skissert ulike modeller for ivaretakelse av SDØE og anser at det vil være mulig å utvikle løsninger for dette formål, men at det faller utenfor Paretos fokus for oppdraget å gjennomføre en fullverdig utredning og vurdering av slike løsninger.

8 Gass

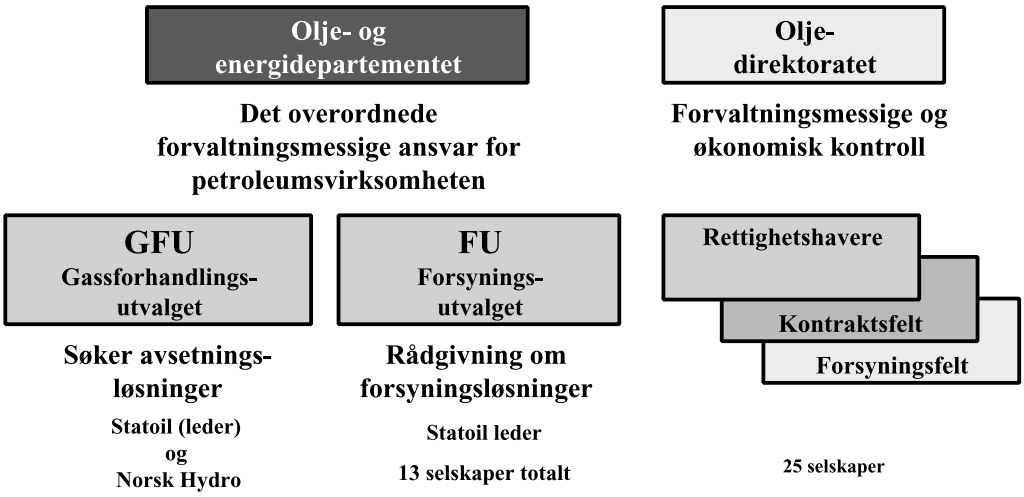
I forbindelse med gass, vil valg av organisasjonsstruktur for det statlige engasjementet med tilhørende allokering av SDØE-andeler først og fremst følge av hva slags overordnet markedsførings- og forsyningsmodell som er benyttet på norsk sokkel. Av ressursmessige hensyn har staten valgt en koordinert markedsførings- og forsyningsmodell for gassektoren i Norge (GFU/FU). Pareto forutsetter at denne modellen vil være rådende også i fremtiden. Imidlertid anser Pareto det riktig at det etableres en løsning som er robust for ulike markedsførings- og forsyningsmodeller.

Skulle man legge om til en selskapsbasert markedsførings- og forsyningsmodell en gang i fremtiden, vil det være viktig at gassreservene eies direkte av kommersielle selskaper. Så lenge GFU-ordningen eksisterer, er behovet for kommersialiseringen mindre akutt. Det kan være mer krevende å etablere en velegnet SDØE-ivaretakermodell for gass enn for olje. En naturlig konsekvens av dette er at SDØE-gass bør kommersialiseres ved å overføre SDØE-andeler til Statoil og eventuelle andre selskaper allerede nå.

Statoil har utviklet en organisasjon med kommersiell og teknisk kompetanse samt omfattende markedstilstedeværelse innenfor gass. Mesteparten av de statlige gassreservene er imidlertid organisert innenfor SDØE-modellen i dag. Selv om vi mener at man skal legge til grunn generelle hensyn som f.eks. å styrke kritisk masse for operatøren ved reorganisering av det statlige engasjementet, er det overordnet viktig for staten i denne sammenheng å sikre en optimal organisering av gassavsetning. Det er derfor Paretos hovedkonklusjon at staten bør overføre en betydelig del av det statlige gassengasjementet til Statoil. Dette vil også styrke Statoil som gasselskap og som investeringsobjekt.

8.1 Dagens organisering og sentrale utfordringer

Figur 7.17 beskriver dagens organisering av gassindustrien i Norge. De kommersielle utfordringene er i hovedsak knyttet til behovet for å sikre optimal avsetning. Dette håndteres primært gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU). Olje- og energidepartementet sørger for at hensyn til effektiv samfunnsøkonomisk ressursutnyttelse ivaretas bl.a. ved hjelp av Forsyningsutvalget (FU) og ved hjelp av tildeling av kontrakts- og forsyningsfelt.



Figur 11.17 Organisering av gassindustrien

Oppstrømssektoren for gass, inkludert transportsystemene, er langsiktig og kapitalintensiv og virksomheten kjennetegnes derfor av betydelig finansiell risiko. GFU- og FU-ordningen er opprettet for å sikre effektiv og samfunnsøkonomisk optimal forsyning. Det er statens ansvar å utnevne kontrakts- og forsyningsfelt og å godkjenne kommersielle avtaler.

EU er i ferd med å liberalisere gassmarkedet ved å åpne for tredjeparts adgang til infrastruktur og muligens tilgang til gassen ved brønnhodet. Dette vil kunne resultere i press på gassprisene, også prisene innefor eksisterende kontrakter på sikt.

Videre er markedet i seg selv i ferd med å utvikle seg med økende innslag av spotsalg.

Statoil har indikert at selskapet ønsker å styrke sin posisjon som gassprodusent og transportør, og utvikle en posisjon nedstrøms i det europeiske energimarkedet. Statoil har imidlertid en noe begrenset tilgang til egen gass relativ til SDØE-porteføljen. Dagens organisering kan tenkes å begrense muligheten for nedstrømsintegrasjon.

Hovedutfordringen for staten er å ivareta ressursmessige hensyn samtidig som man sikrer avsetningsvolumer.

8.2 Konsekvenser for organisering av det statlige engasjementet

Selv om vi mener at man ved organisering av det statlige gassengasjementet også skal legge til grunn generelle hensyn som f.eks. å styrke kritisk masse for operatøren, er det overordnet viktig for staten i denne sammenheng å sikre en optimal gassavsetning. Det er derfor Paretos konklusjon at formen på det statlige engasjementet, dvs. allokering av gassandeler i SDØE-porteføljen, først og fremst bør være robust for og uavhengig av strukturen på den overordnede markedsførings- og forsyningsmodell.

Staten har i prinsippet tre hovedvalg:

– Fortsatt direkte eierskap, med en ivaretakerordning for gassporteføljen eventuelt for de enkelte lisensene.
– Overførsel av andelene til Statoil.

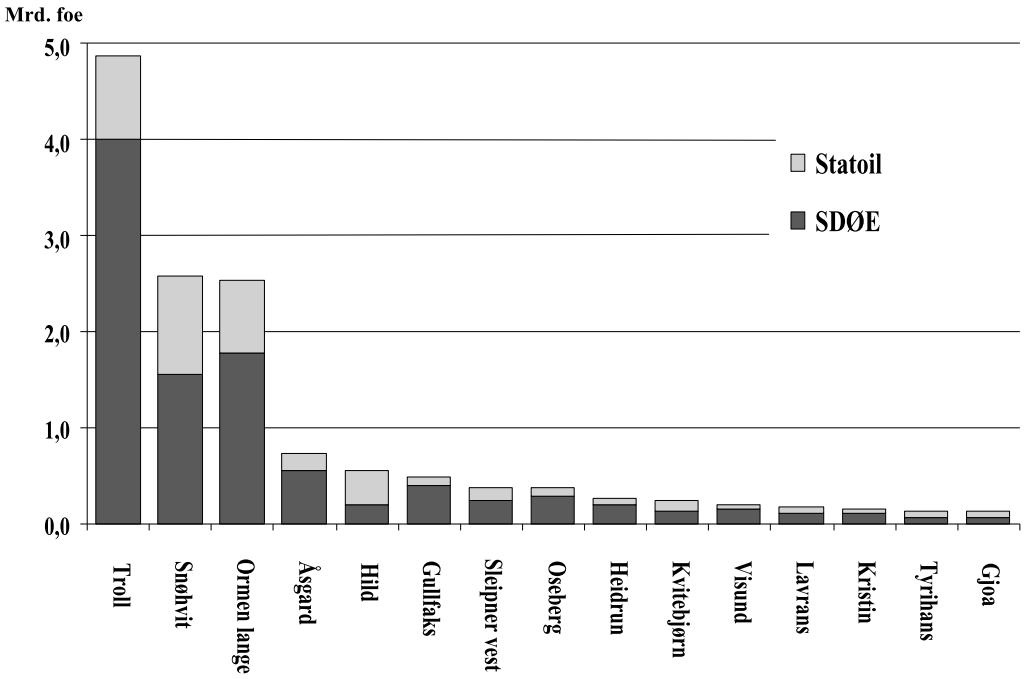
– Salg til tredjeparter.

Under GFU-ordningen vil behovet for å restrukturere det statlige engasjementet være begrenset. GFU vil fortsatt ivareta statens interesser på lik linje med interessene til de andre selskapene som eier andeler i gassreservene.

Det er imidlertid viktig å ta høyde for at en selskapsbasert modell vil kunne være aktuell på lang sikt. En naturlig konsekvens av dette er at SDØE-gass bør kommersialiseres allerede nå i forbindelse med en eventuell privatisering av Statoil og reorganisering av det statlige engasjementet.

Men selv under dagens GFU-ordning, er det viktig å ha klart for seg at kombinasjonen av en uoversiktlig incentivstruktur og avsetningsmessige utfordringer på gass, vil kunne bidra til at systemet ikke nødvendigvis sikrer at overordnede norske hensyn vil ivaretas, spesielt etter privatisering av Statoil. Det kan være mer krevende å etablere en velegnet SDØE-ivaretakermodell for gass enn for olje.

Statoil har et betydelig reservegrunnlag og selskapet har utviklet en organisasjon med kommersiell og teknisk kompetanse samt omfattende markedstilstedeværelse innenfor gassektoren. Mesteparten av de statlige gassreservene er imidlertid organisert innenfor SDØE-modellen (se figur 7.18). Fordi det overordnede spørsmål ved organisering av det statlige gassengasjementet er å ivareta hensyn til avsetning, er det Paretos hovedkonklusjon at staten bør overføre en betydelig del av det statlige gassengasjementet til Statoil.



Figur 11.18 Statens gassreserver

Ressursmessige hensyn tilsier at det kan være behov for staten til å bidra til å sikre muligheten for avsetning av assosiert gass i forbindelse med utbygginger av nye oljefelt. Dagens system ivaretar dette ved at produksjonen fra Troll kan begrenses, og at staten har innflytelse i beslutningsprosessen gjennom Statoil og SDØE. Denne situasjonen kan endres etter en evt. privatisering

av Statoil og overførsel av SDØE-andeler. Pareto hevder imidlertid at ovennevnte ressursmessige hensyn kan ivaretas selv om Troll-feltet skulle kommersialiseres fullt ut. Det avgjørende er at eierne av produserende felt med salgskontrakter (les Troll) ikke misbruker markedsmakt, men gir andre produsenter muligheten til å kjøpe seg inn i kontrakter til marginalkostnad. Det kan være behov for en tilsynsmyndighet i denne sammenheng (f.eks. OED). Det sentrale er imidlertid at dette systemet vil kunne fremme samfunnsøkonomisk effektivitet ved å få frem de reelle kostnadene for utbyggeren. Disse forhold bør imidlertid avklares med Statoil dersom Staten tar sikte på å overføre en vesentlig del av Troll-feltet til Statoil.

Avslutningsvis kan det nevnes at Pareto mener at Statoil vil fremstå som et klart mer attraktivt investeringsobjekt for norske og internasjonale investorer dersom selskapet fokuserer på gass og europeisk integrasjon fremfor internasjonal undersøkelse og produksjon. Dette vil sikre en bedre prising ved børsintroduksjon, og etter vår oppfatning, en bedre verdiskapning for eierne på lang sikt.

8.3 Oppsummering av alternative løsninger

Tabell 11.6: Oppsummering av alternativer

Alternativer	Fordeler	Ulemper
Direkte statlig eierskap med ivaretakermodell for SDØE - Sannsynligvis kun relevant med koordinert markedsføring- og forsyningsmodell (GFU/FU)		
	- Staten vil beholde tilgang til kontantstrømmen etterhvert som den genereres	
	- En koordinert markedsføring- og forsyningsmodell (GFU/FU) tar sikte på å ivareta hensyn til effektiv ressursforvaltning	
		- Viss risiko for at SDØE-modellen ikke vil sikre optimal incentivstruktur og derfor ikke nødvendigvis optimal forvaltning
		- Eventuell konkurranse om ivaretakerrollen vil sannsynligvis kunne bidra til å sikre effektiv forvaltning, men da mister staten fordelene av konsentrasjon
		- Manglende eierskap gir begrenset fleksibilitet. Staten kan neppe søke nedstrømsintegrasjon

Tabell 11.6: Oppsummering av alternativer

Stor overførsel til Statoil før privatisering - Spesielt relevant i den utstrekning løsningen trenger være robust for ulike markeds-førings- og forsyningsmo-deller		
	- Statoil er stor eier i dag, har stor kompetanse og stor markedstil-gang.	
	- Kommersialisering vil sikre fokus på å maksimere verdier	
	- Økt fleksibilitet vil også kunne fremme inntektsmaksimering	
	- Ledelsen vil bli disiplinert av børs etter privatisering	
	- Hensyn til overordnet ressurs-forvaltning og frykt for misbruk av markedsmakt kan imøtekom-mes ved delvis prisregulering og tilsyn	
	- Gjøre Statoil mer attraktiv som investeringsobjekt	
	- Staten kan styre utbyggings-tempo og godkjenne kommersi-elle avtaler	
		- Konsolidering vil bety min-dre mangfold og konkurranse
		- Statoil vil ikke nødvendigvis ha incentiver til å maksimere oppstrøms gasspris dersom selskapets tyngdepunkt beve-ger seg nedstrøms
Salg til tredjepart - Spesi-elt relevant i den utstrek-ning løsningen trenger være robust for ulike mar-kedsførings- og forsy-ningsmodeller		
	- Sikre mangfold	
	- Salgsprosessen vil kunne avsløre den reelle verdien av gas-sen og sikre optimal struktur	
	- Vil kunne gi Norsk Hydro tid til å bygge opp organisasjonen	
	- Staten kan kvitte seg med rela-tivt stor del av gasseksponering om ønskelig	
		- Konsolidering er viktig for å oppnå forhandlingsmakt og fordi man ønsker å utnytte det totale forsyningsnettet opti-malt

Tabell 11.6: Oppsummering av alternativer

		- Statoil må kapitaliseres opp dersom selskapet skal kunne delta optimalt i en salgsprosess
		- Løser ikke problemer med interessekonflikter. Trenger fortsatt prisregulering og tilsyn
		- Staten vil fortsatt være eksponert gjennom skattesystemet

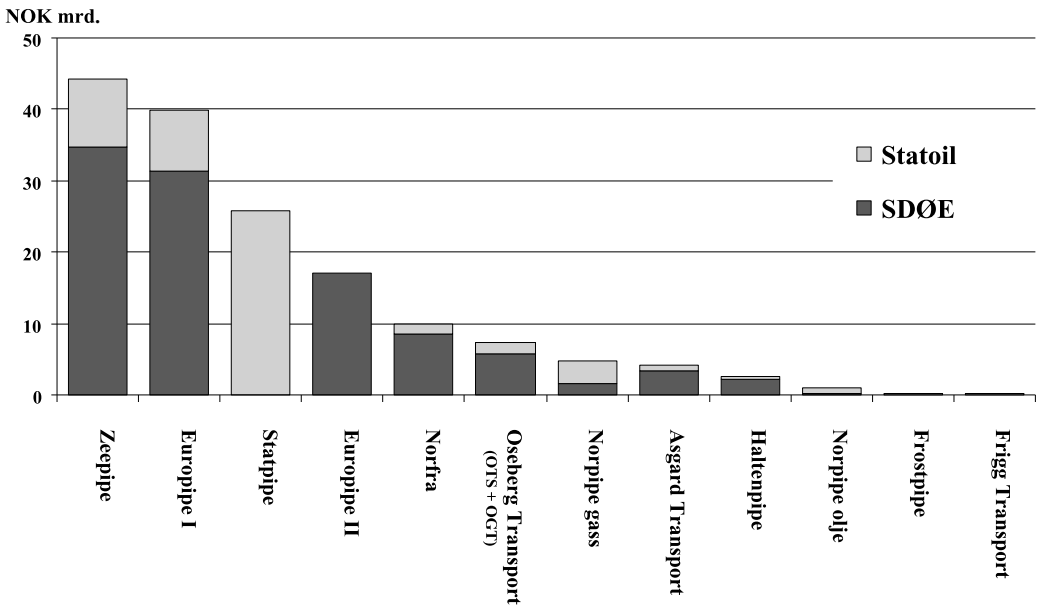
9 Infrastruktur

Eierstrukturen samt operatør- og driftsmodell for infrastruktur bør bidra til å sikre en optimal utnyttelse av det norske forsyningssystemet sett under ett. Statoil er i dag operatør på de fleste rørledninger. Systemet genererer en betydelig kontantstrøm. Samtidig har rørledningene kjennetegn som normalt vil være knyttet til naturlige monopoler. Det er derfor et behov for offentlig regulering av bl.a. prisstrukturen for å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet.

Norsk politikk er i hovedsak basert på følgende to prinsipper:

– Staten har forsøkt å opprettholde en balanse i eierskapet gjennomgående fra feltene til rørledningene. Målet har vært å sikre en incentivstruktur som bidrar til effektiv utnyttelse av rørledninger og derved optimal utvikling av ressursgrunnlaget på sokkelen.
– Lisenshaverne har ikke fått lov til å sette for høye tariffer. Prisene har i prinsippet blitt satt slik at avkastningen på rørledningene skal være «normal».

Fordelingen av det statlige engasjementet i rørledningene er ikke balansert. SDØE har ingen interesser i Statpipe, mens Statoil har kun ubetydelige interesser i Europipe II.



Figur 11.19 Verdianslag for transportsystemer

En av statens utfordringer er at problemstillingene har blitt mer komplekse etterhvert som sokkelen modnes og flere rørledninger og prosessinfrastruktur kobles sammen. Problemstillingen aktualiseres ytterligere etter hvert som produksjonen fra de større feltene begynner å avta, prosesskapasitet blir ledig og marginale felt blir knyttet opp til forsyningssystemet. Det vil derfor være et klart behov for å tilpasse eierstruktur og operatørmodell i kjølvannet av privatisering av Statoil.

Pareto anbefaler at statens portefølje av andeler i infrastruktur bør rebalanseres. Det foreslås at nivået på Statoils eierandeler bør settes ned til et nivå som er sammenlignbart med de andre kommersielle selskapene.

Videre anbefaler Pareto at operatør- og driftsmodellen tilpasses slik at den sikrer en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av infrastrukturen. Driftsavdelingen i Statoil antas å kunne bli utskilt, og det anbefales etablert et uavhengig driftsselskap med egen teknisk og kommersiell organisasjon. Alt operatørskap foreslås overført til driftsselskapet.

Dagens tariffer for bruk av infrastrukturen vil sannsynligvis ikke bli påvirket. Fremtidige tariffer vil kunne fastsettes bl.a. av driftsselskap i tråd med retningslinjer fastsatt av regjering og Storting. Driftsoverskuddet (dvs. tariffinntekter minus driftskostnader og andel av administrasjonskostnader) vil kunne overføres direkte til rørledningseierne.

Pareto anbefaler til slutt at det vurderes å etablere en uavhengig instans som fører tilsyn med systemet.

9.1 Alternative modeller

Tabell 11.7: Alternative allokeringsmodeller for transportsystemer

Alternativer	Fordeler	Ulemper
Alle statlige rørledningsinteresser overføres Statoil før privatisering - Organisasjonsmodellen blir som i dag med Statoil som hovedoperatør		
	- Statoil er operatør i dag og besitter kompetanse	
		- Et privatisert Statoil vil kunne misbruke markedsmakt og utnytte systemet som en monopolist
		- Staten mister direkte tilgang til en betydelig SDØE-kontantstrøm
		- En konsolidert eierstruktur vil kunne bidra til å gjøre tredjeparts adgang til nettet lettere

Tabell 11.7: Alternative allokeringsmodeller for transportsystemer

Det opprettes et spesialisert uavhengig rørledningsselskap som skal eie og drive hele forsyningsnettet - Eierandelene i rørledningene konverteres til eierandeler i nettselskapet		
	- En enhetlig eierskapsmodell vil sikre optimal kommersiell utnyttelse fra et overordnet perspektiv	
	- Et «unitisert» system vil kunne bidra til å fremme optimal ressursutnyttelse	
	- Det statlige eierskapet vil bli større enn 50%. Dette vil sikre offentlig kontroll og ivaretakelse av eventuelle strategiske interesser	
	- Det bør være enkelt å føre tilsyn og regulere	
	- Staten kan realisere noe av verdiene ved å selge seg ned hvis ønskelig	
		- Det kan være vanskelig å konstruere
		- Balansen i den unitiserte struktur vil kunne forskyves over tid etterhvert som nye felt kobles til forsyningssystemet
		- En konsolidert struktur vil kunne bidra til gjøre tredjeparts adgang til nettet lettere
Direkte statlig eierskap gjennom SDØE opprettholdes - Den statlige porteføljen rebalanseres - Det opprettes et spesialisert uavhengig rørledningsselskap som administrerer og driver hele forsyningsnettet.		
	- Enkel å konstruere	
	- Bidrar til å fremme samfunnsøkonomisk effektivitet	
	- Det bør være enkelt å føre tilsyn og regulere	
	- Det fragmenterte eierskapet i rørledningene opprettholdes. Dette kan bidra til at tredjepartsadgang til nettet kan gjøres vanskelig hvis ønskelig ved at forhandlingsstrukturen kan gjøres vanskelig	
	- Modellen er fleksibel og kan lett justeres i fremtiden dersom det er ønskelig	

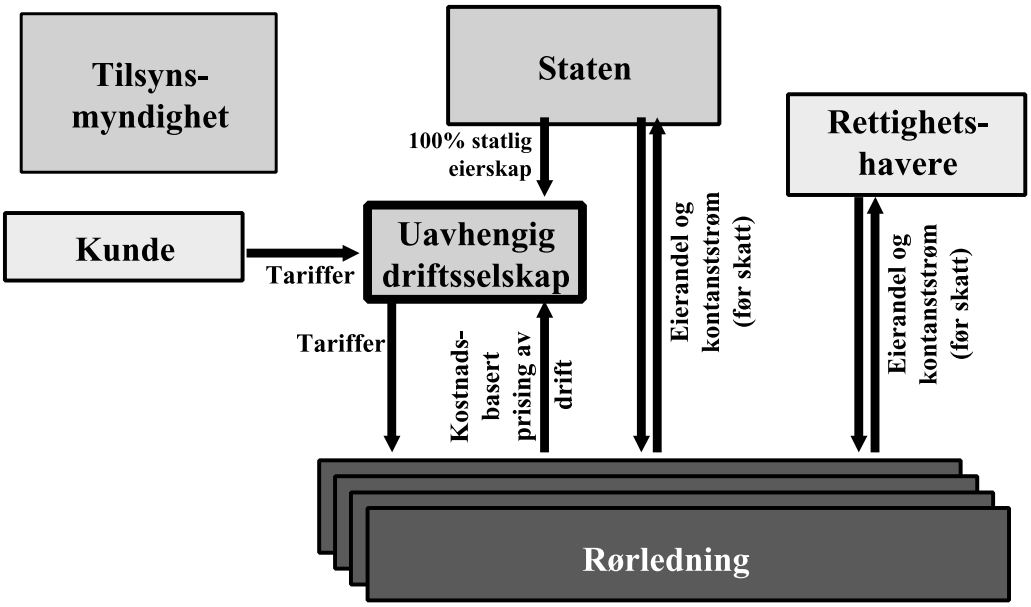
Tabell 11.7: Alternative allokeringsmodeller for transportsystemer

	- Staten opprettholder en direkte tilgang til SDØE-kontantstrømmen	
	- Staten kan realisere sine interesser i rørledningene hvis ønskelig	
		- Kan være vanskelig å etablere en optimal incentivstruktur for det administrative selskapet fra et overordnet kommersielt perspektiv

9.2 Anbefalt modell

Pareto Securities anbefaler følgende modell:

- Statens portefølje rebalanseres. Nivået på Statoils eierandeler settes ned til et nivå som er sammenlignbart med de andre kommersielle selskapene.
- Operatør- og driftsmodellen bør tilpasses slik at den sikrer en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av infrastrukturen.
- Driftsavdelingen i Statoil skilles ut, og det etableres et uavhengig driftsselskap med egen teknisk og kommersiell organisasjon.
- Alle operatørskap overføres til driftsselskapet.
- Tariffer for bruk av dagens infrastruktur vil sannsynligvis ikke påvirkes. Fremtidige tariffer vil kunne fastsettes bl.a. av driftsselskap i tråd med retningslinjer fastsatt av regjering og Storting.
- Driftsoverskuddet (dvs. tariffinntekter minus driftskostnader og andel av administrasjonskostnader) overføres direkte til rørledningseierne.
- Det bør vurderes å etablere en uavhengig instans som kan føre tilsyn med systemet.



Figur 11.20 Modell for organisering av infrastruktur

Som følge av at driftsselskapet skilles ut fra Statoil har vi indikert at selskapet forblir 100% statseiet. Dette er ikke nødvendig, og kanskje ikke ønskelig. Det administrative selskapet, overvåket av en tilsynsmyndighet, vil kunne sikre en tariffstruktur som ivaretar hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet. Den økonomiske strukturen i systemet vil imidlertid ikke gi driftsselskapet incentiver til å utnytte og utvikle nettet kommersielt. Det kan derfor tenkes at de viktigste oljeselskapene bør være representert på eiersiden og i selskapets styre.

Staten har kontroll over systemet gjennom eierskapet i det administrative selskapet og gjennom regulativorganet. Som følge av dette kan statens eierinteresser i rørledningene realiseres hvis ønskelig. Dette kan gjøres for eksempel på sikt gjennom børsnotering av et holdingselskap som har eierandeler i rørledninger på norsk sokkel.

10 Finansielle konsekvenser av omlegningen av statens engasjement

10.1 Oppsummering

Dersom man legger til grunn forutsetningene presentert i nasjonalbudsjettet for 2000, kan verdien av petroleumssektoren anslås til ca. NOK 1.300 mrd. [19)] Størsteparten av denne verdien (ca. 87% eller NOK 1.130 mrd.) ventes å tilfalle staten gjennom statens eierskap og gjennom skattesystemet. [20)]

Verdi før skatt	NOK mrd.
SDØE	553
Statoil	201
Norsk Hydro	137
Utenlandske selskaper	416
Totalt	1 306
Statens andel	1 134
	87%

Figur 11.21 Verdianslag for petroleumssektoren

[19)] Nåverdi av forventet fremtidig kontantstrøm fra olje- og gassproduksjon på norsk sokkel, basert på produksjons-, kostnads- og investeringsforutsetninger i nasjonalbudsjett 2000 (NB 2000). Oljeprisforutsetningen er USD 15 pr. bbl og det er benyttet en reell diskonteringssats på 7,0%.

[20)] SDØE og Statoil eies 100% av Staten. Norsk Hydro er forutsatt eiet 44%. Skatteandelen antas å utgjøre 65% av nåverdien før skatt.

Ved et salg eller overføring av SDØE-andeler til Statoil og andre aktører vil staten konvertere en årlig netto-kontantstrøm fra SDØE til en kontantstrøm bestående av følgende komponenter:

– Proveny ved salg av andeler
– Skatt fra de overtagende selskapene
– En engangsutbetaling ved overførsel av eiendelene til Statoil i.f.b.m. en eventuell refinansiering av Statoil
– Utbytte fra Statoil
– Verdistigning på aksjer i Statoil som gjenspeiler verdien av selskapets tilbakeholdte overskudd.

Videre vil staten kunne motta et proveny i.f.b.m. salg av aksjer i Statoil.

Overførselen og salget vil påvirke den løpende profilen på statens kontantstrøm, men verdien av den statlige formuen vil ikke bli påvirket med mindre restruktureringstiltakene fører til endret effektivitet med hensyn til drift av eksisterende felt og/eller bedre eller dårligere avkastning på fremtidige investeringer. Pareto hevder at en optimal restrukturering i form av kommersialisering og privatisering av beslutningsprosessen på norsk sokkel, vil være verdiskapende. En eventuell reorganisering av det statlige engasjementet vil derfor kunne ha store konsekvenser for verdien av den statlige formuen.

Beregningene presentert i dette kapitlet forutsetter en restrukturering i form av privatisering av Statoil og kommersialisering av SDØE-andeler i tråd med regjeringens forslag. Med disse forutsetninger, antyder beregningene at det vil kunne skapes verdier på sikt opp mot NOK 280 mrd. Av dette kan statens andel av verdiskapningen inkludert fremtidige skatteinntekter ventes å utgjøre omlag NOK 240 mrd.

De økte verdiene vil kunne antas å skyldes tre forhold:

– Bedre effektivitet i forbindelse med fremtidig leting, utvikling og drift vil kunne skape nærmere NOK 170 mrd.
– Forbedret lønnsomhet gjennom bedre forretningsmessig utnyttelse av gass forventes å kunne utgjøre opp til NOK 90 mrd.
– Meravkastning på internasjonal anvendelse av kontantstrømmen fra sokkelen forventes å kunne utgjøre om lag NOK 20 mrd.

Etter Paretos skjønn, er følgende betingelser viktige for at forbedringspotensialet skal kunne oppnås:

– Kommersialisering og privatisering av beslutningsprosessen på norsk sokkel.
– Kontinuerlig overvåkning av beslutninger gjennom børsovervåking av Statoil.
– Bedre eiermessig fleksibilitet på gass.
– Mer slagkraftige operatører.
– Forbedret incentivstruktur for beslutningstagerne på sokkelen.
– Økt mangfold og reell konkurranse ved at enkelte utenlandske aktører får anledning til å øke deres eksponering på utvalgte felt.

En delprivatisering vil bidra til å forbedre Statoils og derved sokkelens lønnsomhet. Det kan imidlertid hevdes at børsens evne til å utøve optimal ledelseskontroll neppe vil være fullt ut tilstede dersom staten velger å opprettholde negativt flertall. En optimal restrukturering vil derfor sannsynligvis innebære 100% privatisering av Statoil.

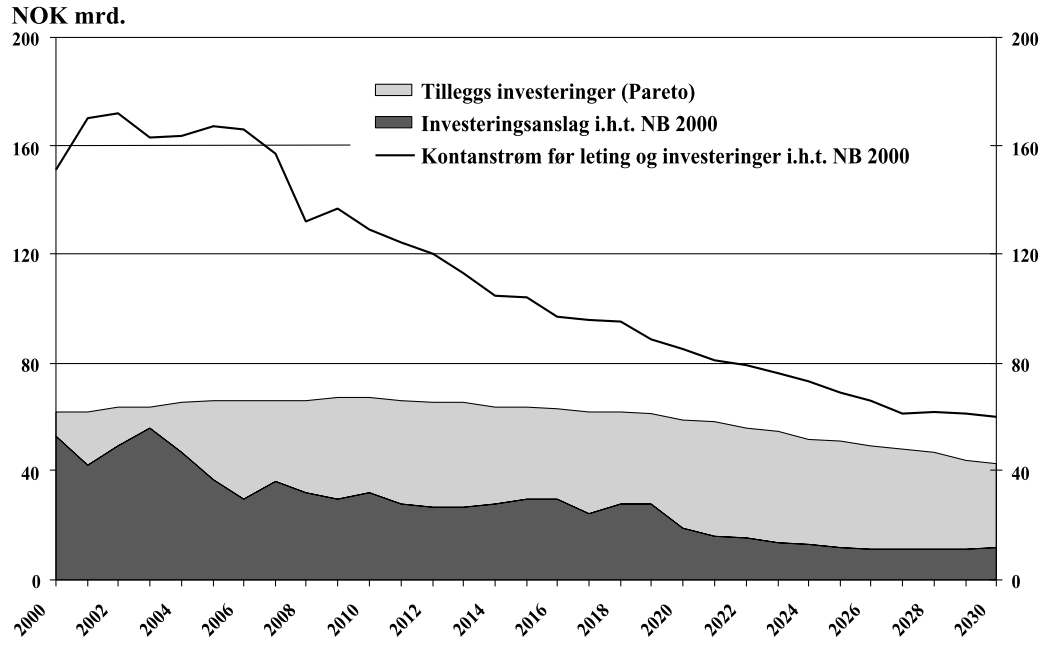
Dersom staten velger å selge mer enn 2/3 av aksjene i Statoil på sikt, vil verdiskapningen kunne utgjøre vesentlig mer enn antydet ovenfor. Dersom man antar at børsprisingen av aktører som Total Fina Elf og Chevron gir uttrykk for et større potensiale for bedring i lønnsomhet, antyder våre beregninger at det vil kunne skapes verdier opp mot NOK 500 mrd. på sikt. Av dette vil statens andel av verdiskapningen kunne ventes å utgjøre omlag NOK 385 mrd.

10.2 Nåverdianslaget og børsprising

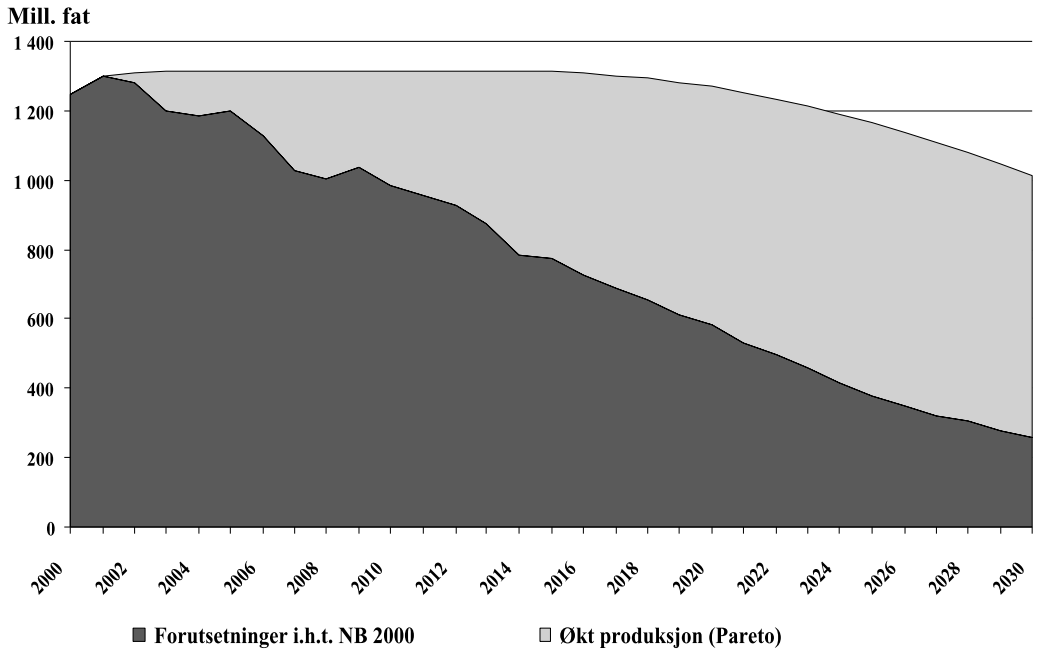
Nåverdiberegninger er preget av stor usikkerhet. Ulike investorer vil ikke nødvendigvis ha sammenfallende vurderinger med hensyn til sentrale forutsetninger som pris-, produksjons- og kostnadsforhold. Usikkerheten blir forsterket ved at kontantstrømsprofilen som danner grunnlag for nåverdianslaget, neppe kan ventes å være lik fremtidig utbytte. Investorer vil ta hensyn til at en stor del av kontantstrømmen vil bli reinvestert i virksomhet som man ikke kjenner i dag.

Det fremgår av plansjene nedenfor at den årlige kontantstrømmen som antas å bli generert på norsk sokkel sannsynligvis vil bli vesentlig større enn investeringsnivået som er forutsatt i NB 2000. Samtidig er det rimelig å anta at det er mer ressurser å finne og utvinne. Det er derfor rimelig å anta at investerings- og produksjonsnivået neppe vil falle som antatt i NB 2000, og mye av kontantstrømmen vil bli reinvestert. Verdivurderingen bør derfor også ta hensyn til forventninger til lønnsomheten på disse «nye» investeringer.

I nåverdiberegningen skissert ovenfor er avkastningen på disse investeringene forutsatt å være lik kapitalkostnaden (diskonteringssatsen). Disse «nye» investeringsmuligheter vil derfor ikke få noen verdi i nåverdiberegningen.



Figur 11.22 Investeringer og kontantstrøm norsk sokkel



Figur 11.23 Oljeproduksjon på norsk sokkel

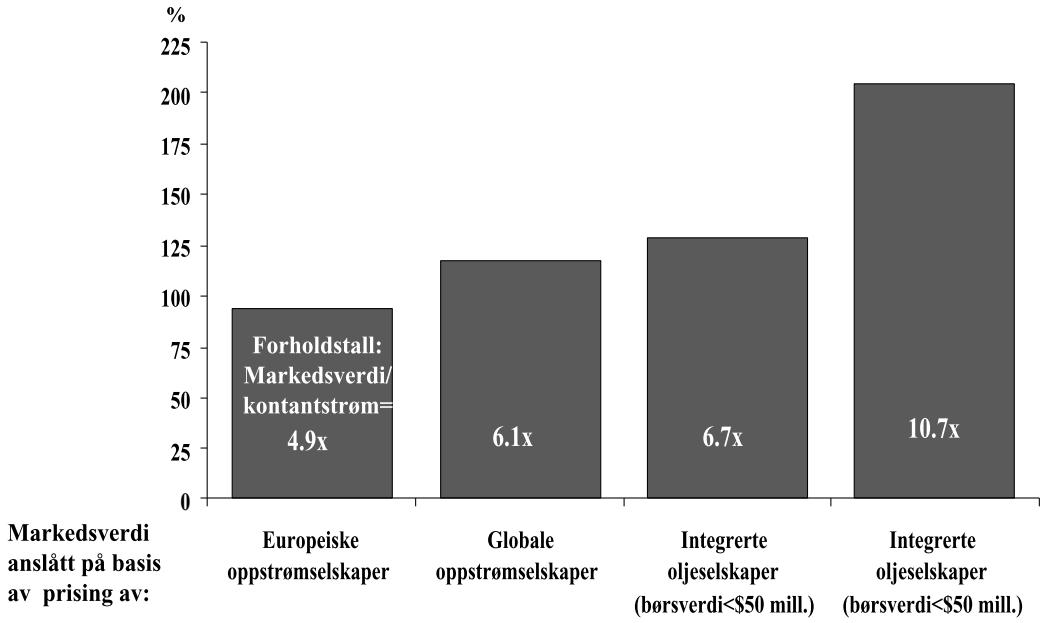
10.2.1 Generelt om prising av børsnoterte oljeselskaper

Aksjekurser vil normalt gjenspeile ulike forventninger til fremtidig lønnsomhet. Innenfor oljeindustrien er det naturlig å legge vekt på nåverdien av den fremtidige kontantstrømmen som kan ventes å bli generert fra selskapenes reservebaser. Det er imidlertid også klart at mye av kontantstrømmen vil bli reinvestert ved at selskapene streber etter å erstatte produserte reserver og søker vekst. Den fremtidige lønnsomheten, og dermed selskapenes verdier, kan derfor antas å være en funksjon av selskapenes markedsmessige- og regionale tilstedeværelse, samt ledelse- og bedriftskultur, i tillegg til etablerte reservegrunnlag.

Ser man på forholdet mellom markedsverdien av selskaper (målt ved børsprising av gjeld og egenkapital) og selskapenes løpende inntjening eller kontantstrøm er det slik at aksjemarkedet verdsetter de store integrerte oljeselskapene langt høyere (10,7x kontantstrøm) enn små uavhengige oppstrømsselskaper (4,9-6,1x kontantstrøm). Dette gjenspeiler investorenes vurdering om at selskaper som BP Amoco, Exxon Mobil, Total Fina Elf og Shell vil oppnå høyere lønnsomhet [21)] på fremtidige investeringer.

Legger man til grunn disse ulike forholdstall ved verdsettelse av virksomheten på norsk sokkel får man verdianslag som spriker fra 94% av nåverdianslaget til 205% av nåverdianslaget [22)] (se figur 10.4).

[21)] Etter Paretos vurdering skyldes ikke i utgangspunktet den høye verdsettelsen og lønnsomheten at selskapene er store. Tvert imot har selskapene bevist over lang tid at de har evnen til å skape lønnsom vekst. Dette gir størrelse og tilsvarende høy verdsettelse.



Figur 11.24 Anslag for markedsverdi relativ til nåverdi av sokkelvirksomhet

10.2.2 Prising av virksomhet på norsk sokkel [23)]

10.2.21 Norsk Hydro

Basert på børskurs på NOK 310 per aksje, verdsettes Norsk Hydros egenkapital til omlag NOK 83 mrd. på børs. Inkludert netto rentebærende gjeld blir selskapets totale verdi omlag NOK 126 mrd. Pareto antar at virksomheten utenfor norsk sokkel (f.eks. aluminium, landbruk og petrokjemi) har en verdi på nærmere NOK 70 mrd. Det viser seg derfor at børsverdien av virksomheten på norsk sokkel kan antas å utgjøre noe under halvparten av selskapets verdi, eller omlag NOK 56 mrd.

Børsens verdivurdering av selskapets oljevirksomhet kan derved sammenlignes med statens nåverdianslag for Hydros andel av petroleumsformuen (dvs. nåverdien av selskapets norske petroleumsformue basert på OEDs forutsetninger). Nåverdianslaget utgjør ca. NOK 48 mrd. etter skatt.

[22)] Det anviste forholdstallet for markedsverdi/kontantstrøm for h.h.v. europeiske oppstrømsselskaper, globale oppstrømsselskaper samt integrerte oljeselskaper er basert på observerte aksjekurser samt konsensusestimater fra Bloomberg. Markedsverdien utgjør verdien av egenkapital (børsverdien) + netto rentebærende gjeld. Kontantstrømmen defineres som resultat før skatt - betalbare skatter + netto rentekostnader justert for skatt + avskrivninger + letekostnader. Vi har således tatt utgangspunkt i vårt anslag for forventet kontantstrøm for sokkelvirksomheten, og funnet markedsverdien ved å bruke de forannevnte forholdstall for markedsverdi/kontantstrøm (4,9x - 10,7x). Resultatet er deretter sammenlignet med anslaget for nåverdien presentert innledningsvis.

[23)] Analysen som presenteres i dette og de påfølgende kapitlene er delvis basert på en observasjon av børsprising av ulike oljeselskaper i januar 2000. Aksjekursene til disse selskaper har steget med 20-25% siden den gang. Dette skyldes i hovedsak en vedvarende sterk oljepris. Vi gjør oppmerksom på at dette har betydning for nivået på anslaget for verdien av virksomheten på sokkelen (se avsnitt 10.3). Nivået kan således antas å ligge ca. 15% høyere i dag som følge av høyere oljepris. Dette har imidlertid ingen betydning for vår konklusjon m.h.t. potensialet for effektivitetsgevinster (se avsnitt 10.4).

Børsprisingen kan synes derfor å representere en «merverdi» på ca. NOK 8 mrd. eller 18%.

10.2.22 Saga Petroleum

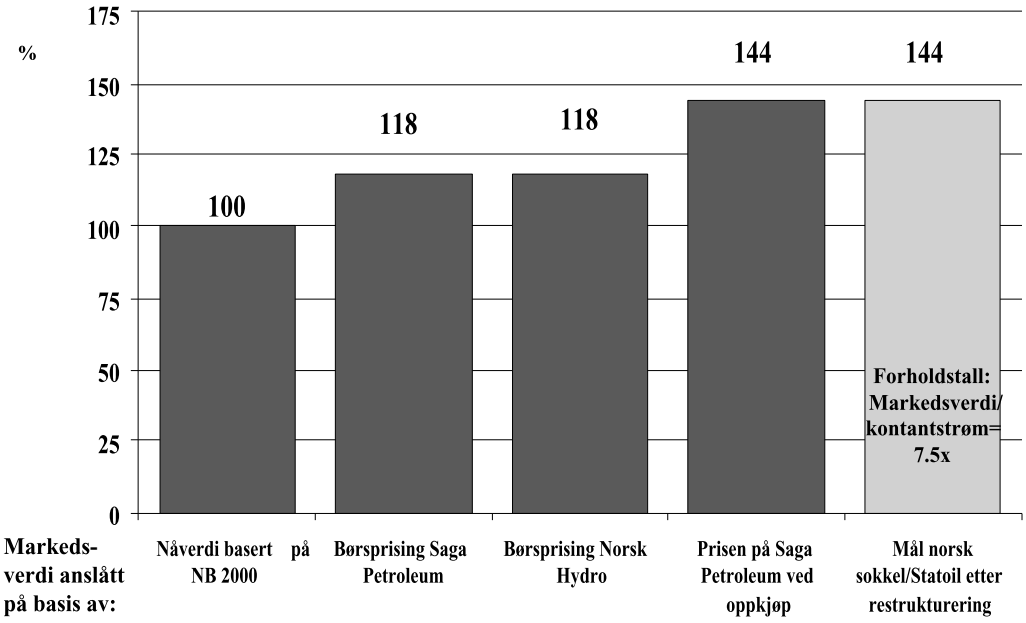
Et tilsvarende regnestykke kan gjøres for Saga Petroleum, selv om selskapet nå er kjøpt opp. Antar vi at aksjekursen hadde beveget seg i tråd med andre sammenlignbare selskaper kan man anta at selskapets egenkapital i dag ville vært priset til omlag NOK 15 mrd. (tilsvarer NOK 100 per aksje). Inkludert gjeld blir selskapets verdi omlag NOK 29 mrd. Dersom vi antar at virksomheten utenfor norsk sokkel utgjør omlag NOK 6,4 mrd., kan børsverdien av virksomheten på norsk sokkel antas å utgjøre omlag NOK 22,5 mrd. Dette utgjør sammenlignet med statens nåverdianslag for Sagas andel av petroleumsformuen (NOK 19 mrd.) en merverdi på ca. NOK 3,4 mrd. Dette tilsvarer også en «merverdi» på nivået med Hydro prisingen (ca. 18%).

10.2.23 Europeiske integrerte oljeselskaper og Statoil

Det kan hevdes at et privatisert Statoil vil kunne prises på nivå med andre «sammenlignbare» europeiske integrerte oljeselskaper (f.eks. 7-8x kontantstrøm). Dette forutsetter imidlertid at investorer oppfatter at Statoil vil kunne bli like lønnsom som utvalget av europeiske konkurrenter. For at dette skal skje tror vi at utsiktene for lønnsomhet og effektivitet på norsk sokkel må forbedres gjennom en privatisering og kommersialisering av beslutningsprosessen samt restrukturering av det statlige engasjementet.

Pareto har anslått at en slik prising (7,5x kontantstrøm) vil innebære en selskapsverdi på i underkant av NOK 160 mrd. Dette er i tråd med anslag gjort av andre norske og internasjonale investeringsbanker. Av dette kan verdien av virksomheten på norsk sokkel anslås å utgjøre omlag 65% eller ca. NOK 100 mrd. Dette anslaget på den potensielle børsprisingen av oljeformuen i Statoil kan sammenlignes med statens nåverdianslag på NOK 70 mrd. Anslaget for børsprisingen kan derfor synes å representere en potensiell «merverdi» på NOK 31 mrd. eller 44%.

En «merverdi» på 44% er sammenfallende med merverdien som ble betalt av Norsk Hydro og Statoil ved kjøp av Saga Petroleum i fjor.



Figur 11.25 Anslag for markedsverdi relativ til nåverdi av sokkelvirksomhet

10.3 Nåverdien basert på NB 2000 undervurderer verdien av norsk sokkel

Børsprisingen av Hydro og Sagas oljevirksomhet kan antas å representere investorenes forventninger til verdien av virksomheten på norsk sokkel. Det er vår erfaring at investorene neppe venter at disse selskaper vil kunne skape betydelige merverdier gjennom investeringer i internasjonal virksomhet. Det følger derfor av prisingen at nåverdianslaget basert på NB 2000 synes å undervurdere verdien av norsk sokkel med omlag 18%. Dette utgjør ca. NOK 235 mrd. Verdien av sokkelvirksomheten før restrukturering blir således nærmere NOK 1.540 mrd. [24)]

I figur 7.26 har vi forsøkt å «forklare» forskjellen ved å endre en rekke av de forutsetningene som er lagt til grunn i NB 2000. Vi understreker at det kan være andre forhold som er av betydning (f.eks. forventninger om lavere skatt eller høyere avkastning enn 7,0% på de «nye» investeringer). Uansett er det vår konklusjon at denne «merverdien» neppe kan hevdes å representere en reell effektivitetsgevinst.

[24)] Aksjekursen til Norsk Hydro har steget ca. 20% siden januar. Tilsvarende tror vi at børsprising av Saga ville ha vært omlag 25% høyere i dag. Tar man hensyn til gjeldsandel samt utviklingen av verdien av annen virksomhet (f.eks. aluminiums- og gjødselsaksjer) er det vår konklusjon at verdien av sokkelvirksomheten vil ligge omlag 15% høyere i dag. Dette tilsvarer ca. NOK 1.770 mrd.

	Forutsetning NB 2000 NOK/foe	Justert forutsetning NOK/foe	Endring NOK/foe	Endring %	Effekt NOK mrd.
Endring i oljepris eller produksjon	**120.0**	**127.4**	**7.4**	**6.2 %**	**173**
Lavere driftskostnader	**35.3**	**33.8**	**-1.4**	**-4.0 %**	**31**
Lavere investering eller leteutgifter	**42.0**	**40.3**	**-1.7**	**-4.0 %**	**31**
Totalt					**235**
Relativt til nåverdianslaget (NOK mrd. 1 306)					**18%**

Figur 11.26 Nåverdianslag undervurderer norsk sokkel med ca. 18%/NOK 235 mrd.

10.4 Potensielle effektivitetsgevinster på NOK 280 mrd.

Prisingen av Saga og Hydro kan antas å reflektere verdien av sokkelvirksomheten før en eventuell restrukturering. Det er imidlertid Paretos oppfatning at det foreligger et betydelig potensiale for verdiskapning, men for at potensialet skal bli realisert må effektiviteten på norsk sokkel forbedres. Dette vil skje på sikt som følge av en privatisering og kommersialisering av beslutningsprosessene samt restrukturering av det statlige engasjementet. I praksis krever dette følgende tiltak:

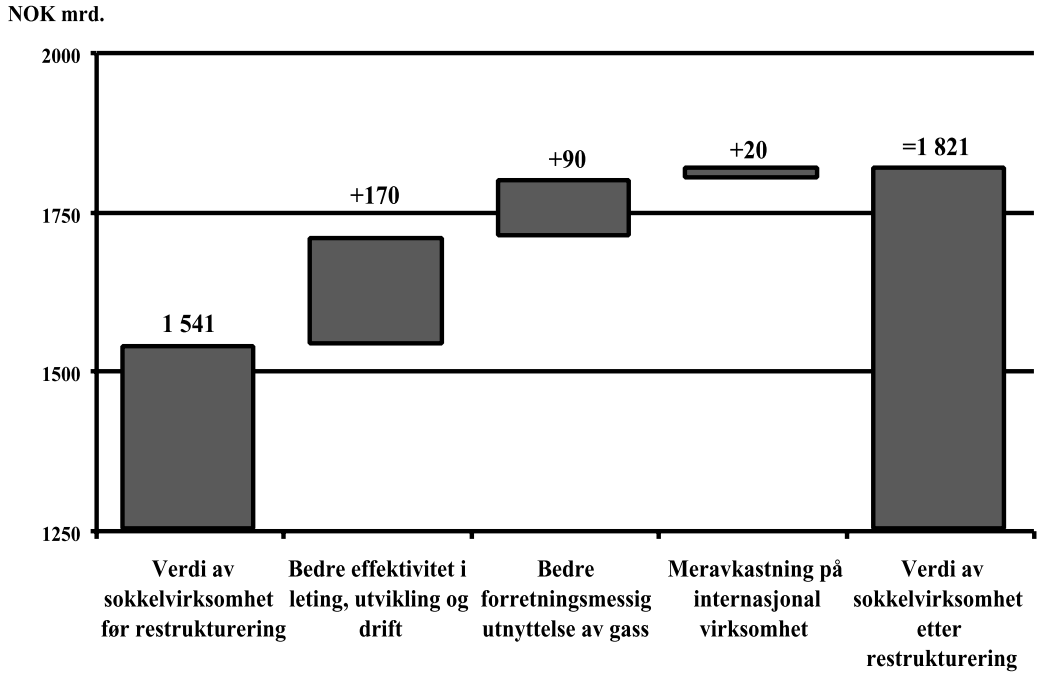
- Kommersialisering og privatisering av beslutningsprosessen på norsk sokkel.
- Kontinuerlig overvåkning av beslutninger gjennom børsovervåking av Statoil.
- Bedre eiermessig fleksibilitet på gass.
- Mer slagkraftige operatører.
- Forbedret incentivstruktur for beslutningstagerne på sokkelen.
- Økt mangfold og reell konkurranse ved at enkelte utenlandske aktører får anledning til å øke deres eksponering på utvalgte felt.

Det ble hevdet i avsnitt 10.2.2.3 at verdien av Statoil vil kunne overstige dagens nåverdianslag for selskapets oljeformue med 44% dersom utsiktene for lønnsomhet på norsk sokkel kan forbedres opp mot det som er representativt for et utvalg europeiske konkurrenter. Verdipotensialet relativt til nåverdianslaget basert på NB 2000 vil derfor kunne reflektere følgende elementer:

- Verdien av virksomheten på norsk sokkel i dag (+18% relativt til nåverdianslaget)
- Pluss verdien av effektivitetsgevinster som følge av forbedret lønnsomhet (+26% etter skatt. Vi tror at dette vil tilsvare omlag 22% før skatt [25]).

[25] Forskjellen i anslaget før og etter skatt skyldes at noe av effektivitetsgevinsten vil komme utenfor norsk sokkel (se avsnitt 10.4.3.). Denne delen av merverdien vil ikke bidra med skatteinntekter.

Dette betyr at potensielle effektivitetsgevinster vil kunne utgjøre omlag NOK 280 mrd. før skatt. Av dette kan statens andel av verdiskapningen inkludert fremtidige skatteinntekter antas å utgjøre omlag NOK 240 mrd.



Figur 11.27 Potensielle effektivitetsgevinster

De økte verdiene vil etter vår oppfatning kunne skyldes hovedsaklig tre forhold: (i) Bedre effektivitet ved leting, utvikling og drift, (ii) forbedret forretningsmessig utnyttelse av gass og (iii) meravkastning på internasjonal virksomhet. Vi har forsøkt å sannsynliggjøre og kvantifisere potensiale i de påfølgende kapitlene. Våre beregninger indikerer følgende verdiskapningspotensiale:

– Bedre effektivitet i forbindelse med fremtidig leting, utvikling og drift vil kunne skape opp til NOK 170 mrd.
– Forbedret lønnsomhet gjennom bedre forretningsmessig utnyttelse av gass forventes å kunne utgjøre nærmere NOK 90 mrd.
– Meravkastning på internasjonal anvendelse av kontantstrømmen fra sokkelen forventes å kunne utgjøre om lag NOK 20 mrd.

Våre beregninger indikerer derfor et potensiale på NOK 280 mrd. Konklusjonen er således i tråd med prisingspotensialet som er antydet i avsnitt 10.2.2.3.

10.4.1 Verdien av økt effektivitet på leting, utvikling og drift: NOK 170 mrd.

Vi anslår at det er rom for en betydelig forbedring av effektiviteten ved leting, utvikling og drift selv innenfor de prosjektene som ligger til grunn i NB 2000. I tillegg tror vi at en privatisering av beslutningsprosessen vil bidra til å forbedre lønnsomheten på lang sikt. Dette er spesielt viktig da den årlige kontantstrømmen som antas å bli generert på norsk sokkel sannsynligvis vil bli vesentlig større enn investeringsnivået som er forutsatt i NB 2000 og det er rimelig å anta at det er mer ressurser å finne og utvinne (se avsnitt 10.2).

10.4.11 Økt effektivitet på NB 2000 prosjekter: NOK 80 mrd.

Statoil har tidligere antydet at det foreligger et potensiale for økt verdiskapning på norsk sokkel på omlag NOK 135 mrd. Anslaget er basert på en sammenligning av kostnadsnivået på norsk og britisk sokkel utført av konsulentselskapet McKinsey. Det hevdes at en av hovedårsakene til forskjellen i lønnsomhet er at man i UK i de fleste kjerneområdene finner en dominerende operatør med gjennomgående eierandel på 40-60% og 1-2 hovedpartnere med andel på 15-25%. Tilsvarende eierandeler i Norge er vesentlig lavere (17-20% og 11-14%). Statoil fremhever derfor at selskapet må få en styrket posisjon innenfor selskapets kjerneområder dersom effektivitetspotensialet skal realiseres.

I likhet med McKinsey ser vi et betydelig potensiale for kosnadsforbedring. Ved å sammenligne kostnadsanslagene som foreligger i NB 2000 med erfaringen på norsk og britisk sokkel samt andre internasjonale anslag, er det vår konklusjon at:

- Det samlede nivået for letekostnader på norsk sokkel bør kunne senkes med inntil 10% uten at reservetilgangen svekkes. Dette vil primært kunne skje dersom leteressursene (f.eks. seismikk- og riggflåten) utnyttes mer effektivt.
- Investeringskostnadene per fat på norsk sokkel har tradisjonelt ligget betydelig over det som er vanlig internasjonalt. Mye av dette kan forklares ved at norsk sokkel er preget av vanskelige forhold. Vi tror imidlertid at en mer effektiv beslutningsprosess samt bedre kommersiell overvåkning av prosjektene bør kunne føre til en forbedring på sikt i størrelsesorden 10%.
- Potensialet for lavere driftskostnader er noe mer begrenset da de største prosjektene allerede er i drift. Det er imidlertid rom for en bedre sammordning innenfor kjerneområdene samt mer effektiv bruk av underleverandører og alternative driftsmodeller. Vi anslår potensialet til å kunne utgjøre opp mot 5%.
- Potensialet for økt haleproduksjon gjennom utnyttelse av ny teknologi er tilstede i dag. Vi tror imidlertid at det er rom for ytterligere forbedringer gjennom mer effektiv bruk av underleverandører og alternative driftsmodeller. For å få til dette må man forbedre incentivstrukturen og beslutningsprosessen på den enkelte lisens.

Vi anslår at potensialet for effektivitetsgevinst relativt til NB 2000 utgjør omlag NOK 80 mrd.

Komponent	Endring	NOK mrd.
Reduksjon letekostnader	**10 %**	**7**
Reduksjon utviklingskostnader	**10 %**	**25**
Reduksjon driftskostnader	**5 %**	**26**
Økt haleproduksjon	**2 %**	**22**
Totalt		**80**
Relativt til nåverdi anslag i NB 2000 (NOK mrd. 1 306)		**6%**

Figur 11.28 Effektivitetsgevinst på NB 2000 prosjekter

Forbedringene krever styrket operatørskap og forbedret incentivstruktur innenfor og på tvers av lisenser. Vi vil imidlertid understreke at privatiseringen av Statoil etter vår oppfatning er av stor betydning i denne sammenheng. Pareto tror at uten en kommersiell ledelseskontroll av den viktigste aktør på sokkelen, er det neppe mulig å få til en optimal forretningskultur og beslutningsprosess på norsk sokkel.

10.4.12 Økt lønnsomhet på lang sikt: NOK 90 mrd.

Det vil være spesielt viktig at beslutningsprosessen på norsk sokkel kommersialiseres etterhvert som norsk sokkel blir moden. Vi antydet tidligere at vi ser for oss at aktørene vil søke å opprettholde produksjon gjennom et omfattende lete- og investeringsengasjement. Staten vil delta i form av direkteinvesteringer gjennom det statlige engasjementet og gjennom skattesystemet. Totalt antar vi at det vil kunne «reinvesteres» over NOK 1 000 mrd. av kontantstrømmen som staten forutsetter å få tilgang til i NB 2000 (NOK mrd. 357 i nåverditermer).

I utgangspunktet venter man at de «nye» investeringene ikke vil være verdiskapende. Mens funn og utbyggingskostnadene i NB 2000 scenarioet utgjør omlag NOK 42 per fat, kan man anta at nye reserver vil koste vesentlig mer etterhvert. Vi tror at det vil fortsatt være lønnsomhet selv med kostnader opp mot NOK 70 per fat. Antar man at avkastningen blir sammenfallende med kapitalkostnaden / diskonteringssatsen (7,0% i våre beregninger) vil nåverdien av prosjektenes kontantstrøm tilsvare nåverdien av investeringsanslaget.

Pareto hevder imidlertid at det er en betydelige risiko for at avkastningen vil kunne bli vesentlig mindre enn ventet på sikt, ikke minst fordi staten dekker mye av risikoen i dagens system gjennom sitt direkte engasjement og gjennom skattesystemet. Pareto tror derfor at det er rasjonelt å legge til grunn at lønnsomheten vil bli bedret dersom beslutningsprosessen kommersialiseres og privatiseres. I våre beregninger har vi forutsatt lavere driftskostnader (-

10%) og investeringsnivå (-15%) i kombinasjon med noe høyere produksjon (+5%). De påfølgende funn- og utbyggingskostnader blir derved lavere (NOK 55 per fat) og avkastning blir bedre (13,8% mot 7,0%). Under disse forutsetningene blir verdiskapningen nærmere NOK 90 mrd. Se figur 7.29.

Forbedret lønnsomhet på nye investeringer		Med dagens struktur	Etter restrukturering	
Økt olje produksjon	(mill. fat)	14 842	15 584	1)
Nåverdi				
Inntekter fra økt produksjon	(NOK mrd)	487	511	
Økte driftskostnader	(NOK mrd)	(130)	(117)	2)
Økte lete- og investeringskostnader	(NOK mrd.)	(357)	(304)	3)
Netto verdien	(NOK mrd.)	0	90	4)
Hovedforutsetninger ved effektivisering				
1) Vi forutsetter 5% økning i tilleggsvolumer pga effektivisering				
2) 10% lavere driftskostnader	(NOK per fat)	32	27	
3) 15% lavere funn- og utbyggingskostnader	(NOK per fat)	68	55	
4) Internrente på investeringene		7.0%	13.8%	

Figur 11.29 Forbedret lønnsomhet på investeringene som ikke ligger i NB 2000

10.4.2 Bedre forretningsmessig utnyttelse av gass: NOK 90 mrd.

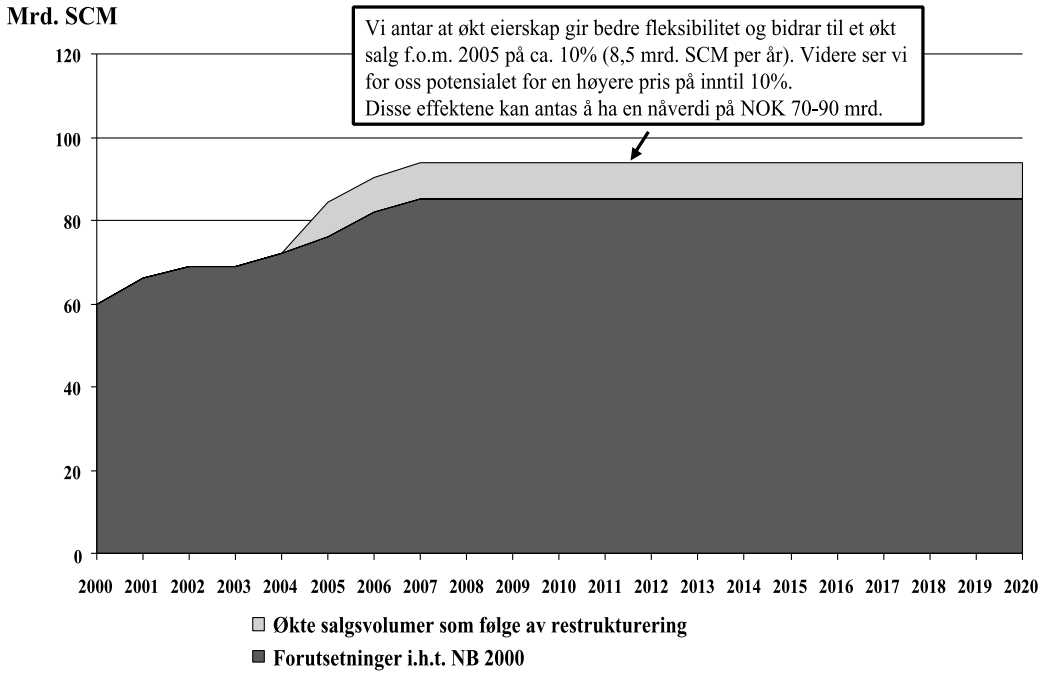
Det europeiske gassmarkedet er preget av relativt stor vekst, men samtidig er strukturbildet uklart på grunn av dereguleringen som pågår innenfor EU. Man kan derfor anta at det vil foreligge betydelige markedsmessige utfordringer, men også forretningsmessige muligheter på sikt. Som konsekvens av dette vil det være et stort potensiale for verdiskapning dersom man utformer en struktur på norsk sokkel som er optimalt tilpasset morgendagens marked.

Pareto har anbefalt at Statoil overtar en vesentlig del av statens gassportefølje. Etter vår oppfatning, vil denne løsningen best hensynta fremtidens økte krav til fleksibilitet og kommersialitet. Videre vil selskapet best være i stand til å bidra til optimal gasspris og salgsvolum dersom liberaliseringen i Europa slår ut negativt for produsentlandene. Disse forhold er beskrevet i nærmere detalj i kapittel 8.

Vi antar i våre beregninger at den økte fleksibiliteten som følger med eierskap bør kunne bidra til en økning i avsetning fra og med 2005 på ca. 10% (8,5 mrd. SCM per år). Nåverdien av denne økning i volumer kan antas å utgjøre omlag NOK 50 mrd. forutsatt at volumene kan fremskaffes uten ytterligere investeringer i infrastruktur. Antar man imidlertid at det må gjennomføres betydelige investeringer for å øke produksjons- og transportkapasitet blir nåverdien av de nye volumene NOK 10-20 mrd.

Samtidig tror vi at en sterk kommersiell aktør som Statoil vil kunne bidra til at prisnivået på norsk gass blir noe sterkere enn den ellers ville være. En

økning i prisen på omlag 10% eller 7-8 øre per SCM fra og med 2005 vil utgjøre omlag NOK 60-70 mrd. i verdi.



Figur 11.30 Bedre utnyttelse av gassressurser

10.4.3 Meravkastning på internasjonal anvendelse av kontantstrømmen: NOK 20 mrd.

Statoil har tidligere hevdet at selskapets internasjonale oppstrømsportefølje representerer lønnsomme forretningsmuligheter. Selskapets beregninger viser at nye prosjekter vil kunne ha en nåverdi på NOK 21 mrd.

Med utgangspunkt i Statoils vurderinger kan man anslå at den potensielle verdiskapningen som følge av en kommersialisering av SDØE-porteføljen i kombinasjon med en internasjonal vekst, kan tenkes å utgjøre omlag NOK 28 mrd. [26)] Se figur 7.31. Vi har likevel satt potensiale for verdiskapning på det nivået som Statoil anslår (NOK 21 mrd.). Dette skyldes at kun en del av SDØE-porteføljen vil bli overført/solgt til kommersielle selskaper.

Vi gjør oppmerksom på at denne beregningen er basert på Statoils investeringsmuligheter oppstrøms. Det kan imidlertid tenkes at det ligger en potensiell merverdi i.f.b.m. nedstrømsinvesteringer innenfor gassektoren i Europa, og at en restrukturering av eierskapet til ressursene er nødvendig for å få frem

[26)] Dersom hele SDØE-porteføljen overføres til Statoil, vil nåverdien av kontantstrømmen etter 65% skatt kunne utgjøre ca. NOK 178 mrd. Hele denne kontantstrømmen vil kunne bli reinvestert internasjonalt selv om man antar et økt investeringsnivå på norsk sokkel. Dette beløpet kan sammenlignes med anslaget for Statoils internasjonale investeringsprogram (NOK 135 mrd. for perioden 2000-2010) samt verdien av disse investeringsmuligheter (NOK 21 mrd. tilsvarende en verdi på NOK 0,16 per investert krone). Forutsetter man at denne avkastningen er representativ, kan man anta at kontantstrømmen fra SDØE-porteføljen vil kunne reinvesteres internasjonalt for derved å skape NOK 28 mrd. i merverdier (NOK 178 mrd. x 16%).

eventuelle merverdier. Dette momentet har vi sett bort fra i denne sammenheng, da vi antar at det er dekket i det foregående avsnitt.

Verdipotensiale i Statoils internasjonale porteføljen

Samlet investeringsanslag 2000-2010 for de internasjonale prosjektene	**(NOK mrd.)**	**135**
Funn & utbyggingskostnader per fat	**(NOK)**	**34**
Estimert nåverdi for den internasjonale porteføljen	**(NOK mrd.)**	**21**
Nåverdi per investert krone		**16%**

Verdipotensiale for hele SDØE

Nåverdi av tilgjengelig kontantstrøm fra SDØE etter skatt	**(NOK mrd.)**	**178**
x Nåverdi per investert krone		**16%**
= Verdipotensiale for hele SDØE ved internasjonale investeringer	**(NOK mrd.)**	**28**
Relativt til nåverdi anslag i NB 2000 (NOK mrd. 1 306)		**2%**

Figur 11.31 Meravkastning på internasjonale investeringer

Pareto tror at det kan ligge potensielle merverdier i Statoils internasjonale oppstrømsportefølje. Vi gjør oppmerksom på at aksjemarkedet ikke la noe verdi på dette i Saga, og sannsynligvis ikke i Norsk Hydro. Vi tror imidlertid at Statoils utgangspunkt er langt mer interessant. Det er også klart at størrelse også vil kunne bidra til å sikre forretningsmuligheter i internasjonale kjerneområder. Vi vil imidlertid igjen understreke behovet for privatisering for å sikre en optimal eiermessig oppfølging.

Statoil hevder at selskapet ikke er i stand til å gjennomføre disse prosjektene uten at selskapet tilføres en vesentlig del av SDØE bl.a. fordi SDØE-porteføljen antas å sikre det finansielle grunnlag for internasjonal vekst. Dette er Pareto noe mer usikker på. Selskapet bør kunne finansiere en vesentlig del av investeringsrammen med utgangspunkt i sin egen kontanstrøm og låneevne.

10.5 Finansielle konsekvenser for Staten

Ved et salg eller overføring av SDØE-andeler til Statoil og andre aktører vil staten konvertere en årlig netto-kontantstrøm fra SDØE til en kontantstrøm bestående av følgende komponenter:

- Proveny ved salg av andeler
- Skatt fra de overtagende selskapene
- En engangsutbetaling ved overførsel av eiendelene til Statoil i forbindelse med en eventuell refinansiering av Statoil
- Utbytte fra Statoil
- Verdistigning på aksjer i Statoil som gjenspeiler verdien av selskapets tilbakeholdte overskudd.

Videre vil staten kunne motta et proveny i forbindelse med salg av aksjer i Statoil.

Overførselen vil påvirke den løpende profilen på statens kontantstrøm, men verdien av den statlige formuen vil ikke påvirkes med mindre en overføring fører til endret effektivitet med hensyn til drift av eksisterende felt og/eller bedre eller dårligere avkastning på fremtidige investeringer. Pareto Securities hevder imidlertid at eierstrukturen i Statoil og på sokkelen vil kunne påvirke fremtidig tiltak og investeringsadferd. Våre beregninger viser at statens andel av effektivitetsforbedringen utgjør omlag NOK 240 mrd.

Bakgrunn for våre beregninger er at det overføres SDØE-andeler med en formuesverdi i.h.t. nåverdiberegningen på omlag NOK 238 mrd. Se figur 7.32. Dette tilsvarer NOK 83 mrd. etter skatt. [27)] Markedsverdien antas å utgjøre NOK 120 mrd. Dette tilsvarer et tillegg på 44% relativt til nåverdien som beskrevet ovenfor. [28)]

Verdianslag (NOK mrd.)	**Nåverdi før skatt**	**Nåverdi etter skatt**	**Forventet Markedsverdi**	
Overført til Statoil	**150**	**52**	**76**	**1)**
Solgt til Norsk Hydro	**54**	**19**	**27**	
Solgt til andre	**34**	**12**	**16**	
Totalt	**238**	**83**	**120**	

1) Staten vil ikke nødvendigvis få dette beløpet i proveny i.f.b.m. overførsel av SDØE-andeler til Statoil. Staten vil imidlertid kunne motta kontanter for deler av det som blir overført (f.eks. det som kan gjeldsfinansieres). Staten vil videre kunne motta et proveny ved nedsalg av aksjer.

Figur 11.32 Allokeringsmodell som forutsetter ca. 25% av SDØE til Statoil, 10% til Norsk Hydro og 5% til andre

I tillegg til å motta proveny fra salg til Norsk Hydro (NOK 27 mrd.) og de andre oljeselskapene (NOK 16 mrd.) vil staten kunne motta proveny i forbindelse med kapitaliseringen av Statoil ved overførsel av SDØE-andeler samt ved salg av aksjer. Dersom vi antar at Statoil låner NOK 15 mrd. på den overførte porteføljen og foretar en tilsvarende engangsutbetaling, samt at staten selger aksjer tilsvarende 33% vil provenyet kunne utgjøre NOK 72 mrd. Den andelen av den statlige formuen som blir realisert ved restrukturering og privatiseringen vil derved utgjøre omlag NOK 116 mrd. Av dette beløpet kan omlag NOK 20 mrd. sies å være realiserte effektivitetsgevinster som følge av restruktureringen. De resterende NOK 96 mrd. utgjør nåverdien av en kon-

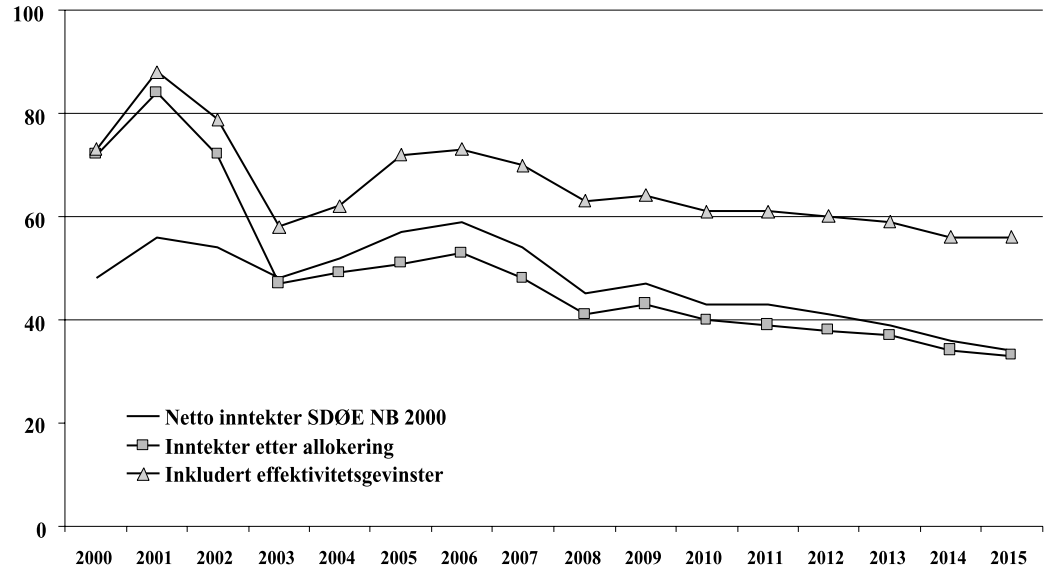
[27)] Nåverdi av kontantstrøm som ventes generert fra olje- og gassreservene som er antatt overført/solgt. Ved beregning av nåverdien etter skatt har vi lagt til grunn 65% skatt.

[28)] Markedsverdien antas å utgjøre et premium på omlag 44% relativt til nåverdien etter skatt

tantstrøm som ville ha tilfalt staten på et senere tidspunkt uansett restrukturering.

Tidsprofilen for den statlige kontantstrømmen inkludert effektivitetsgevinster er skissert nedenfor. Etter restruktureringen er kontantstrømmen fra NB 2000 justert for salgsproveny og effektivitetsforbedringer.

Vi gjør oppmerksom på at det ikke er tatt hensyn til vår vurdering at profilen både før og etter er undervurdert med omlag NOK 235 mrd. i nåverdi. (jf. avsnitt 10.3)



Figur 11.33 Årlige kontantstrømsvirkninger for staten

10.6 Potensialet ved å privatisere Statoil 100%

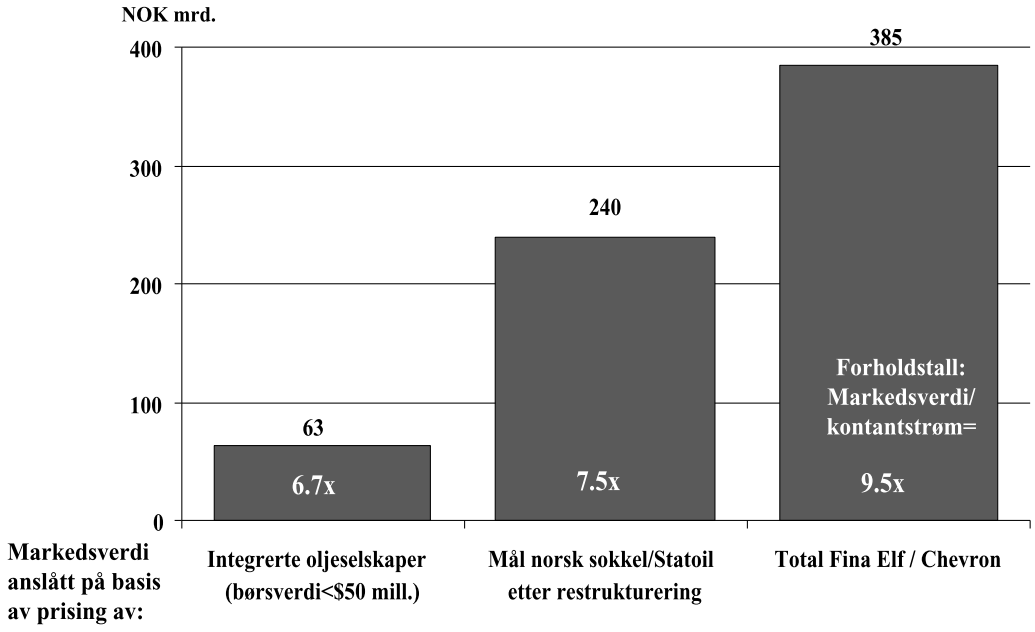
Anslagene for effektivitetsgevinster som er skissert ovenfor skyldes at lønnsomheten på norsk sokkel antas forbedret etter at det gjennomføres en reorganisering og privatisering av Statoil. Anslaget reflekterer det faktum at effektivitetsgevinstene vil kunne oppnås ved at beslutningsprosessen på norsk sokkel blir mer kommersiell, og at en privatisert Statoil vil kunne bli priset på sikt til en betydelig merverdi i forhold til et verdianslag for selskapets oljeformue under dagens rammebetingelser. Dette forutsetter at Statoil vil kunne bli like lønnsom som selskapets europeiske konkurrenter og derved prises på nivå med disse aktørene (f.eks. 7,5x kontantstrøm).

I dette kapitlet har vi tidligere antatt at staten gjennomfører en restrukturering som stort sett er i tråd med våre anbefalinger. Vi har imidlertid forutsatt at staten velger å opprettholde et negativt flertall i Statoil (beholde mer enn 1/3 av aksjene). Med disse forutsetninger, antyder våre beregninger at det vil kunne skapes verdier på sikt i størrelsesorden NOK 280 mrd. Av dette kan statens andel av verdiskapningen ventes å utgjøre omlag NOK 240 mrd.

En delprivatisering, uansett omfang, vil bidra til å forbedre Statoils og derved sokkelens lønnsomhet relativt til dagens situasjon. Det kan imidlertid hevdes at børsens evne til å utøve optimal ledelseskontroll neppe vil være fullt ut tilstede dersom staten velger å opprettholde negativt flertall. En optimal

restrukturering vil derfor sannsynligvis innebære 100% privatisering av Statoil.

Dersom staten velger å selge mer enn 2/3 av aksjene i Statoil på sikt, vil verdiskapningen kunne utgjøre vesentlig mer enn antydet ovenfor. Det er umulig å anslå potensialet, men dersom man antar at børsprisingen av aktører som Total Fina Elf og Chevron gir uttrykk for et større potensiale for bedring av lønnsomhet, antyder våre beregninger at det vil kunne skapes verdier opp mot NOK 500 mrd. på sikt. Av dette kan statens andel av verdiskapningen ventes å utgjøre omlag NOK 385 mrd. Se figur 7.34.



Figur 11.34 Statens andel av effektivitetsgevinster med og uten full privatisering

For å kunne få til en verdiskapning i denne størrelsesorden, vil lønnsomheten på fremtidige investeringer på norsk sokkel måtte bli høyere enn tidligere antatt. Hovedforskjellen vil imidlertid sannsynligvis være at investorer vil legge til grunn langt høyere avkastning fra internasjonal- og nedstrømsvirksomhet.

Vedlegg 8

Det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten - juridiske vurderinger - Rapport fra Thommessen Krefting Greve Lund og Arntzen Underland & Co av 5. desember 2000

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Den norske stat har betydelige eierinteresser i olje- og gassfelt på den norske kontinentalsokkelen. Eierinteressene er dels organisert som statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og dels som indirekte eierinteresser ved at staten eier 100% av aksjene i Den norske stats oljeselskap a.s (Statoil) og ca 44% av aksjene i Norsk Hydro ASA. Statoil er i dag forretningsfører for SDØE.

Staten har også en omfattende økonomisk interesse i petroleumsvirksomheten gjennom petroleumsbeskatningen. I tillegg er staten forvaltningsmyndighet for petroleumsvirksomheten.

Staten vurderer en restrukturering av sine eierinteresser i petroleumsvirksomheten, herunder en privatisering av Statoil, overføring av SDØE-andeler til Statoil, Norsk Hydro og andre oljeselskaper samt en modernisering av forretningsførselen for SDØE. Skatte- og forvaltningsmyndigheten forutsettes å fortsette uendret. Ved vurderingen av en restrukturering av statens eierinteresser, er det imidlertid nødvendig også å hensynta statens interesser i egenskap av skatte- og forvaltningsmyndighet.

Utredningen er utarbeidet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet av advokatene Rune Solberg, Jørgen Lund, Arne Ringnes, Christian Bruusgaard og advokatfullmektig Brynjulf Moe fra Thommessen Krefting Greve Lund AS, og advokat Christian Fredrik Michelet fra Arntzen Underland & Co ANS.

Vårt oppdrag omfatter ikke EØS-rettslige spørsmål som derfor ikke er spesielt behandlet i denne utredningen.

1.2 Sammendrag

Denne utredningen behandler rettslige aspekter ved tre mulige endringer i det statlige eierskapet i petroleumsvirksomheten; for det første en delprivatisering av Statoil, for det annet etableringen av en ny organisasjonsmessig enhet for forvaltningen av statens direkte økonomiske eierandeler i petroleumsvirksomheten og for det tredje en overføring av SDØE-andeler til Statoil, Norsk Hydro eller andre oljeselskaper.

Statoil vil kunne privatiseres ved at en del av eller alle statens aksjer i Statoil overdras til andre eller ved at andre tegner nye aksjer i selskapet. Det vil da være naturlig å omdanne selskapet til et allmennaksjeselskap (ASA) forut for privatiseringen. Dette vil være nødvendig dersom børsnotering av selskapets aksjer skal finne sted, men anbefales også selv om børsnotering ikke skal finne sted.

§ 10 i Statoils vedtekter hjemler en plikt for styret til å forelegge for generalforsamlingen saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger. Bestemmelsen gir grunnlag for en mer direkte deltagelse av politisk ansvarlige organer i selskapets beslutningsprosess i saker av større betydning. Bestemmelsen må ses i sammenheng med Stortingets instruksjonsrett overfor Regjeringen vedrørende statens eiendom. Det anbefales at denne vedtektsbestemmelsen oppheves ved en privatisering.

§ 11 i Statoils vedtekter tillegger Statoil et forretningsføreransvar for SDØE. Hvorvidt denne bestemmelsen skal beholdes, endres eller oppheves vil kunne avhenge av i hvilken grad Statoil helt eller delvis skal forsette som forretningsfører for de statlige eierinteresser. Det foreslås i utredningen at Statoils fullstendige forretningsføreransvar ikke bør fortsette, men det pekes på at et fortsatt forretningsføreransvar for visse oppgaver fortsatt kan være aktuelt. En eventuell vedtektsbestemmelse bør tilpasses den løsning som velges.

I forbindelse med en privatisering vil Statoils aksjer kunne børsnoteres på en eller flere børser.

I utredningen gjennomgås betydningen av forskjellige mulige terskler for statens eierandel, og også børskrav om andel aksjer spredt på allmennheten.

Hvorvidt Statoil har inngått avtaler som innebærer begrensinger for privatisering, må vurderes konkret i forhold til den enkelte avtale.

Spørsmålet om det bør etableres en ny organisasjonsmessig enhet for forvaltningen av statens direkte økonomiske eierandel i petroleumsvirksomheten er aktualisert av spørsmålet om en privatisering av Statoil. Det forutsettes at staten fortsatt vil ha slike direkte eierandeler. En privatisering av Statoil reiser da spørsmålet om dagens ordning med Statoils forretningsførsel for SDØE kan fortsette. Spørsmålet om det bør foretas endringer i organiseringen av forvaltningen av SDØE kan imidlertid også vurderes uavhengig av hvorvidt Statoil privatiseres eller ikke.

Statoil opptrer i dag som rettighetshaver for SDØE i utvinningstillatelsene. Dersom Statoil privatiseres, vil denne ordningen måtte endres. SDØE må da skilles fra Statoil og registreres som egen rettighetshaver i de aktuelle utvinningstillatelser. SDØE vil også bli individuell deltager i interessentskapene i utvinningstillatelsene. Tilsvarende må SDØE også bli individuell deltager i de andre interessentskap og selskaper for transport og behandling hvor Statoil i dag representerer den samlede eierinteresse.

I utredningen vurderes det forskjellige organisasjonsformer for SDØE. Det anbefales at staten selv beholder eierskapet til SDØEs deltagerandeler, mens ansvaret for forvaltningen av eierinteressene tillegges et nytt statsaksjeselskap.

Statsaksjeselskapsformen gir grunnlag for en forretningsmessig ivaretagelse av statens eierandeler. Det ansees at dette gir grunnlag for en effektiv forvaltning av statens eierandeler med sikte på høyest mulig verdiskapning for staten.

Statens forvaltningsmessige interesser vil fortsatt kunne ivaretas av statsforvaltningen i medhold av petroleumsloven og annen relevant lovgivning som i dag.

Det anses at omfanget av statsaksjeselskapets organisasjon vil bli av begrenset størrelse. Det vises da til at selskapet ikke vil ha operatøroppgaver. I tillegg vil det til enhver tid kunne besluttes i hvilken grad statsaksjeselskapet selv skal forestå den løpende ivaretagelse av eierinteressene eller overlate dette til andre gjennom forretningsføreroppdrag.

Inntekter fra statens eierandeler vil fortsatt bli kanalisert direkte til staten. Inntekter og utgifter i tilknytning til eierandelene vil således fortsatt være underlagt statens bevilgnings- og budsjettsystem.

Den foreslåtte ordning med at et statsaksjeselskap er ansvarlig for forvaltningen av statens eierandeler, vil innebære at statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for forretningsmessige forhold vedrørende forvaltningen i det alt vesentlige begrenses på samme måte som etter dagens ordning. Det forutsettes da at statsaksjeselskapet blir underlagt en tilsvarende regel som § 10 i Statoils vedtekter i dag.

Den foreslåtte ordning innebærer i det alt vesentlige en videreføring av ivaretagelsen av statens eierandeler etter de samme prinsipper som har vært gjeldende siden opprettelsen av SDØE i 1985.

Det anses at ordningen vil kunne gjennomføres innenfor rammen av Grunnloven, annen lovgivning, konsesjonsdirektivet og meddelte tillatelser. Når det gjelder inngåtte avtaler, må det vurderes konkret i det enkelte tilfellet hvorvidt det er nødvendig at det nye statsaksjeselskapet blir direkte part til inngåtte avtaler. Dette krever i utgangspunktet medkontrahentens samtykke, men den enkelte avtale vil kunne ha egne regler om overdragelse av partsrettigheter.

Når det gjelder samarbeidsavtalene i utvinningstillatelsene, skal det foreslås nye stemmeregler ved endringer i deltagersituasjonen. De nye stemmereglene skal utformes slik at den enkelte parts stemmevekt påvirkes minst mulig. En endring i SDØEs deltagerrolle vil således ikke kunne gi grunnlag for en vesentlig endring av den stemmeregelbalanse som allerede er etablert i interessentskapet. Prinsippene om stemmeinnflytelse etter opprettelsen av SDØE i 1985 vil dermed kunne videreføres. Det er knyttet særlige stemmeregler til statens deltagerandeler i spesielle saker av særlig samfunnsmessig viktighet gjennom den såkalte generalforsamlingsklausulen i samarbeidsavtaler til og med 14. konsesjonsrunde, og den såkalte vetoretten fra og med 15. konsesjonsrunde. I den foreslåtte ordning vil disse særlige regler om vedtak i interessentskapene kunne fortsette ved at de knyttes direkte til statens deltagerandeler.

Det anbefales å regulere den nye ordningen for statens deltagelse ved lov. Dette vil gi notoritet omkring den nye forvalterordningen. Dette vil også gi en rettslig avklaring av ordningen, herunder i forhold til Grunnlovens § 19 og konsesjonsdirektivet. Det nye statsaksjeselskapet vil være underlagt reglene i aksjeloven, men det kan være aktuelt å lovfeste enkelte avvik fra disse reglene. Det anbefales videre å lovfeste skattefrihet for statsaksjeselskapet.

Når det gjelder overdragelse av SDØE-andeler er utgangspunktet at dette må vedtas av Stortinget. Overdragelse av SDØE-andeler til selskaper hvor staten har eierinteresser (Statoil og Norsk Hydro), kan skje i form av kapitalforhøyelse, hvor statens innskudd skjer i form av deltagerandelene. Visse kapitalinnskudd vil være regulert av de gjeldende regler i aksjelovgivningen.

I den grad det skal skje en restrukturering av eierandeler i utvinningstillatelser og transportsystemer i forholdet mellom SDØE og Statoil, anbefales det at dette gjøres før en eventuell privatisering av Statoil.

SDØE-andeler kan også overdras til Statoil, Norsk Hydro eller andre oljeselskaper mot kontant vederlag. Hovedregelen er at overdragelsen må skje til markedsverdi. Markedsverdien kan fastsettes gjennom en uavhengig verdivurdering av de eierandeler som skal overdras.

2 Oversikt over rettslige rammebetingelser

2.1 Innledning

Organiseringen av statens eierinteresser i petroleumsvirksomheten er undergitt et omfattende regel- og avtaleverk. Innledningsvis gis det en kortfattet oversikt over de viktigste regler og avtaler. Fremstillingen følger i hovedtrekk regel- og avtaleverkets juridiske rangordning.

2.2 Grunnlov og konstitusjonell sedvanerett

2.2.1 Regjeringens ansvar for forvaltning av statens eiendommer - Grunnlovens § 3 og § 19

Det forfatningsrettslige grunnlaget for styringen av og kontrollen med utnyttelsen av de norske petroleumsressursene fremgår av Grunnlovens bestemmelser om kompetansefordelingen mellom statsmaktene. Den generelle bestemmelse om regjeringens ansvar for den utøvende makt er Grunnloven § 3, hvor det heter at den utøvende makt skal være hos Kongen (regjeringen). Bestemmelsen innebærer i henhold til praksis - som må anses som konstitusjonell sedvanerett - ingen rettslige begrensninger i Stortingets kompetanse til å gi direktiver om organiseringen av statsforvaltningen. Det er i utgangspunktet heller ingen begrensninger i Stortingets myndighet til å gi rettslig bindende instruksjoner om hvordan forvaltningsmyndigheten skal utøves. Bestemmelsen i Grunnloven § 3 har derfor størst betydning som en generell regel om at den øverste ledelse av statsforvaltningen skal ligge hos regjeringen, og at regjeringen har ansvaret for gjennomføringen av de vedtak som Stortinget fatter.

Regjeringens ansvar for forvaltningen av statlig eiendom er videre nedfelt i Grunnloven § 19, som lyder:

> «Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade.»

Bestemmelsen er behandlet under ulike punkter i utredningen, bl a i punkt 6.3.2.

2.2.2 Stortingets bevilgningskompetanse - Grunnloven § 75b og d

En faktisk begrensning i regjeringens kompetanse som ansvarlig for den utøvende makt, er at det tilligger Stortinget å vedta de årlig bevilgninger, jf Grunnloven § 75 bokstav d, hvor det heter:

> «Det tilkommer Storthinget

. . .
d. at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer»

Bestemmelsen innebærer at omorganiseringer innen statsforvaltningen som medfører økte utgifter er betinget av at Stortinget fatter de nødvendige bevilgningsvedtak. Bestemmelsen har videre betydning ved kapitalisering av et nystiftet eller et eksisterende statlig selskap, i det også kapitalutvidelser, annet enn ved fondsemisjoner, er avhengig av at Stortinget bevilger den nye statlige kapitalen som skal tilføres selskapet.

En tilknyttet begrensning i regjeringens kompetanse som utøvende myndighet, følger dessuten av Grunnloven § 75 bokstav b, hvor det heter:

«Det tilkommer Storthinget
. . .
b. at aabne Laan på Rigets Kredit;»

Bestemmelsen innebærer at låneopptak som forplikter staten, samt garantier på vegne av staten, ikke kan skje uten Stortingets beslutning. Det er etablert praksis for at særskilte forvaltningsorganer og statlige foretak gis fullmakt til å ta opp lån innenfor gitte rammer, jf f eks lov av 20 august 1991 nr 71 om statsforetak § 5.

2.2.3 Stortingets og Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens eiendommer - Grunnloven § 75k

Forvaltningen av statens eierinteresser i den norske petroleumsvirksomheten er underlagt Riksrevisjonens kontroll. Riksrevisjonen er Stortingets faglige kontrollorgan overfor forvaltningen, jf Grunnloven § 75 bokstav k.

Stortingets kontroll med utøvelsen av statens eierinteresser i statlige foretak skjer blant annet ved behandlingen av en årlig rapport fra Riksrevisjonen, hvor det inngår årsregnskap og årsberetning for virksomheten, protokoll fra generalforsamlingen, samt en beretning fra vedkommende statsråd om departementets myndighetsutøvelse i saker som gjelder foretaket. I tillegg behandler Stortinget egne meldinger og proposisjoner fra regjeringen.

Opprinnelig var Riksrevisjonen et konstitusjonelt kontrollorgan, hvis virksomhet var rettet inn mot det konstitusjonelle ansvaret. Etter hvert som det politiske (parlamentariske) ansvaret har fått større praktisk betydning enn det konstitusjonelle ansvaret, samtidig som Riksrevisjonen har fått tildelt flere oppgaver, er Riksrevisjonen i dag et redskap for Stortinget til å utøve både konstitusjonell og politisk kontroll med regjering og forvaltning.

Riksrevisjonens virksomhet er regulert i lov 8 februar 1918 om statens revisjonsvesen, instruks for Statsrevisjonen, fastsatt av Stortinget 30 januar 1918, samt følgende instrukser:

– Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer mv organisert ved særskilt lov, fastsatt av Stortinget 27 mai 1977, og
– Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av virksomheter organisert etter lov om statsforetak av 30 august 1991, fastsatt av Stortinget 10 mars 1992.

2.3 Folkeretten

2.3.1 Genève-konvensjonen og Havrettstraktaten

Det folkerettslige grunnlag for petroleumslovens § 1-1 om statens eiendomsrett til de undersjøiske petroleumsforekomster og en eksklusiv rett til ressursforvaltning, er først og fremst Genéve-konvensjonen av 29 april 1958 om kontinentalsokkelen. I tillegg gir Havrettstraktaten av 10 desember 1982 regler om kyststaters adgang til å opprette økonomiske soner. Disse konvensjonene samsvarer med statspraksis og festnet internasjonal oppfatning.

Genève-konvensjonen hjemler kyststatens suverene rettigheter med hensyn til utforskning og utnyttelse av kontinentalsokkelens naturlige rikdommer. Eneretten omfatter både havbunnen og undergrunnen, herunder petroleumsressursene i kontinentalsokkelen.

Havrettstraktaten har regler om utstrekningen av kontinentalsokkelen, som i det alt vesentlige svarer til reglene i Genève-konvensjonen.

2.3.2 EØS-avtalen - konsesjonsdirektivet

EUs konsesjonsdirektiv av 30 mai 1994 (Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF) ble innlemmet i EØS-avtalen den 5 april 1995. Direktivet inneholder regler for fremgangsmåten ved tildeling av utvinningstillatelser for petroleum. Direktivet fastslår medlemslandenes overhøyhet og suverene rettigheter over petroleumsressursene. Det fastslås også at medlemslandene selv bestemmer hvilke områder som skal gjøres tilgjengelige for leting etter og produksjon av petroleum. Medlemslandene fastsetter vilkårene for petroleumsvirksomheten i samsvar med direktivet. Det inneholder krav til reglene for fremgangsmåten ved tildeling av utvinningstillatelser for petroleum. Det gis regler om at tildelingskriteriene skal baseres på søkerens tekniske og finansielle kapasitet, søkers forslag til fremgangsmåte ved undersøkelser og utvinning, tidligere erfaringer med søker, og andre objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Konsesjonsdirektivet inneholder også regler om ulike former for statlig deltagelse i virksomheten. Spesielt inneholder art 6 nr 3 regler om slik statsdeltagelse, samt om forretningsførerordning for statsdeltagelsen. Disse regler er gjennomført i norsk rett ved petroleumsforskriften § 12.

De øvrige eventuelle bestemmelser i EØS-avtalen som kan være aktuelle omhandles ikke her.

2.4 Petroleumsloven

Grunnlaget for statens rett til ressursforvaltningen av petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel er at petroleumsressursene er statens eiendom. Dette ble fastslått allerede ved kontinentalsokkelloven av 21 juni 1963 nr 12, hvor det i § 2 het:

> «Retten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten.»

Denne bestemmelsen er nå erstattet av § 1-1 i petroleumsloven av 29 november 1996 nr 72:

> «Den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning.»

I § 1-2 heter det videre:

> «Ressursforvaltningen forestås av Kongen i samsvar med bestemmelsene i denne lov og vedtak fattet i Stortinget.
>
> Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen 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 distriktspolitiske interesser og annen virksomhet.»

Forvaltningen av petroleumsressursene er nærmere regulert i petroleumsloven. Vi finner det ikke nødvendig i denne sammenheng å gå nærmere inn på petroleumsloven regler, men henviser spesielt til redegjørelsen for konsesjonssystemet i kapittel 2.7 nedenfor.

2.5 Skatte- og avgiftslovgivningen

2.5.1 Sammenfatning av skattereglene

Petroleumsskatteloven (lov 13 juni 1975 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m v) ble innført i 1975 og påla den som driver utvinning og rørledningstransport på norsk kontinentalsokkel skatteplikt til Norge på lik linje med andre skattytere. Det ble i tillegg innført en særskatt som opprinnelig var på 25%. Særskatten ble i 1980 øket til 35% og i 1986 redusert til 30%.

Ved skattereformen i 1992 ble satsene justert ved at den alminnelige inntektsskatt på 28% danner utgangspunktet. I tillegg betales det en særskatt på 50%. All skatt betales til staten. Etter skattereformen i 1992 er formuesskatten bortfalt for selskaper, herunder også for oljeselskaper.

Grunnlaget for alminnelig inntektsskatt og særskatt er temmelig likt; det vesentlige unntaket er friinntekt. Utgangspunktet er at oljeselskapene har 6 års lineær avskrivning på fysiske aktiva med virkning både for alminnelig inntektsskatt og særskatt. I tillegg får man ved beregningen av særskatten fradrag for friinntekt på 5% av investert beløp i avskrivbare aktiva for en periode på 6 år. Med 50% særskatt innebærer dette at kontantverdien opptjent over 6 år av friinntekten er 15% av investeringen. Dette er altså et progressivt element - forøvrig det eneste - i skattesystemet for oljeselskaper.

Petroleumsskatteloven etablerer en funksjonell og en geografisk avgrensning av skatteplikten, se petroleumsskatteloven § 1. Den funksjonelle avgrensning følger av innholdet i begrepene *«utvinning og rørledningstransport»*. I sammenheng med de spørsmål som drøftes i denne utredningen, kan det være grunn til å påpeke at inntekten som forretningsfører av SDØE kan være vanskelig å klassifisere. Et selskap som allerede driver omfattende virksomhet på norsk kontinentalsokkel og som påtar seg en forretningsførerrolle i tillegg, og med omfattende bruk av egne ressurser, vil allerede være særskattepliktig. Derimot kan det være tvilsomt om et selskap som kun utfører forretningsføreroppgaver, blir særskattepliktig med mindre godtgjørelsen opptjenes som en del av brutto produksjon eller netto resultat, se den særlige bestemmelse i petroleumsskatteloven § 5 første ledd annen setning.

Den geografiske avgrensning ligger i at det kun er utvinning og rørledningstransport på norsk kontinentalsokkel som omfattes av petroleumsskatteloven. Det er foretatt en praktisk utvidelse av skatteplikten for visse aktiviteter

på land direkte knyttet til utvinningsvirksomheten. Fra det punkt hvor det foreligger et stabilisert og salgbart produkt, vil virksomhet på land i Norge være omfattet av de vanlige skatteregler. Kongen har fullmakter til å foreta den konkrete avgrensning.

Endelig gjelder petroleumsskatteloven i utlandet i den grad virksomheten går ut på rørledningstransport av petroleum produsert i Norge. Dette medfører norsk skatteplikt for rørledninger på engelsk, tysk og dansk kontinentalsokkel osv. Også virksomhet knyttet til terminaler i utlandet kan være skattepliktig til Norge, eksempelvis gassterminalen i Emden. Norsk beskatning forutsetter her at de aktuelle skatteavtaler tillater norsk beskatning.

Forøvrig avga Petroleumsskatteutvalget den 20 juni 2000 innstilling om reform av petroleumsbeskatningen (NOU 2000:18). Innstillingen er sendt ut til høring og høringsfristen er utløpt. Eventuelle forslag til lovendringer forventes i løpet av våren 2001.

2.5.2 Skattesubjektene

Staten er ikke skattepliktig for sin virksomhet gjennom SDØE. Dette følger av det alminnelige prinsipp om at staten er unntatt fra skatteplikt, jf skatteloven § 2-30. Derimot er norske selskaper eller andre innretninger under selvstendig bestyrelse, skattepliktig etter den alminnelige skattelov. Dette medfører at Statoil er skattepliktig.

Ved en omorganisering av SDØE må det tas stilling til spørsmålet om skatteplikt for et eventuelt nytt organ eller rettssubjekt som får som oppgave å forvalte SDØE-andeler.

2.5.3 CO_2 avgift

Ved lov av 21 desember 1990 nr 72 om avgift på utslipp av CO_2 i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen ble det med virkning fra 1 januar 1991 innført en særlig avgift på CO_2.

Avgiften fastsettes hvert år av Stortinget, og er for 2000 satt til kr 0,70 pr standard kubikkmeter gass eller pr liter olje/kondensat.

2.5.4 Produksjonsavgift og arealavgift

Med hjemmel i petroleumsloven kan det oppkreves arealavgift og produksjonsavgift. Begge er fradragsberettiget ved ligningen.

For utvinningstillatelser skal rettighetshaver betale en arealavgift. Etter en endring i petroleumsforskriften kan rettighetshaver kreve 40% reduksjon i arealavgiften i tillatelser hvor det ikke foreligger forkjøpsrett for andre enn staten. I de fleste tillatelser er forkjøpsretten bortfalt og avgiften redusert med 40%. Arealavgiften kommer til fradrag i produksjonsavgiften.

2.6 Petroleumsforskriften

Olje- og gassvirksomheten på norsk sokkel er underlagt en rekke forskrifter, jf blant annet petroleumsforskriften - forskrift 27 juni 1997 nr 653. Forskriften gir utfyllende bestemmelser om konsesjoner etter petroleumsloven, herunder

om undersøkelsestillatelser, utvinningstillatelser og om selve utvinningen av petroleum, om avgifter mv.

2.7 Konsesjonssystemet

2.7.1 Bakgrunn

De grunnleggende trekk i konsesjonssystemet for petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkelen har vært de samme helt siden 1 konsesjonsrunde i 1965. Utgangspunktet er at staten har eiendomsrett til petroleumsressursene, og en eksklusiv rett til ressursforvaltningen (jf petroleumsloven § 1-1). Ved tildeling av utvinningstillatelser til oljeselskaper får selskapene en enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsene. Rettighetshaver blir eier av den petroleum som produseres (jf petroleumsloven § 3-3).

Tildeling av utvinningstillatelse skjer ved enkeltvedtak. Myndighetene har rett til å sette vilkår ved tillatelser både i medhold av alminnelig forvaltningsrett og petroleumsloven § 10-18 annet ledd.

2.7.2 Utvinningstillatelsene

Utvinningstillatelsen regulerer deltagende selskapers rettigheter og plikter i forhold til staten. Dokumentet utfyller bestemmelsene i petroleumsloven, og inneholder konkrete vilkår for tillatelsen.

Det kan settes som vilkår for tildeling av utvinningstillatelser at rettighetshaverne inngår avtaler av et bestemt innhold seg imellom (jf petroleumsloven § 3-3 fjerde ledd). De sentrale avtale-dokumenter i dag er samarbeidsavtalen og regnskapsavtalen. I tidligere konsesjonsrunder er det også inngått andre avtaler i forbindelse med utvinningstillatelsen. Disse har i dag mindre betydning.

Forut for tildeling av utvinningstillatelsen sender departementet tilbudsbrev til de aktuelle selskapene med tilbud om deltagerandeler og eventuelt operatørskap i tillatelsene. Tilbudsbrevet inneholder vilkår som vil gjelde for vedkommende tillatelse, og anses derfor som et sentralt dokument i forbindelse med en tildeling.

2.7.3 Samarbeidsavtalen

Samarbeidsavtalen inneholder de vesentlige regler for det operasjonelle samarbeidet mellom rettighetshaverne i utvinningstillatelsen. Det følger av samarbeidsavtalen at petroleumsvirksomheten i utvinningstillatelsen utøves for deltagernes felles regning og risiko. Samarbeidet faller således inn under definisjonen for selskapslovens virkeområde i dens § 1-1 første ledd. Samarbeidsavtalen er imidlertid spesielt unntatt etter § 1-1 fjerde ledd.

2.7.4 Regnskapsavtalen

Regnskapsavtalen gir regler om regnskapsføring og visse økonomiske forhold mellom rettighetshaverne.

2.7.5 Plan for utbygging av drift av produksjonsinnretninger

Dersom rettighetshaverne beslutter å bygge ut en petroleumsforekomst, skal rettighetshaverne forelegge en plan for utbygging og drift (PUD) for departementet til godkjennelse (petroleumsloven § 4-2 første ledd). Departementet kan sette vilkår for godkjennelsen.

Dersom utbyggingen beregnes å koste over NOK 5 milliarder [29)] , skal planen for utbyggingen forelegges for Stortinget.

2.7.6 Plan for anlegg og drift av transport innretninger

Før et transportsystem etableres, må det fremlegges en plan for anlegg og drift (PAD) for departementet (petroleumsloven § 4-3). Departementet gir på grunnlag av denne planen tillatelse til anlegg og drift. I denne forbindelse stilles regelmessig vilkår, herunder at det inngås en eieravtale som skal godkjennes av myndighetene.

De norske transportsystemene for petroleum er i dag i det vesentlige organisert som interessentskap etter modell av samarbeidsavtalen for utvinningstillatelser. Disse interessentskapene er spesielt unntatt fra selskapsloven.

2.8 Avtaler

Rettighetshaverne inngår en rekke avtaler i forbindelse med petroleumsvirksomheten. Én måte å inndele avtalene på, er å skille mellom avtaler som gjelder disponering av produsert olje og gass og andre avtaler på vegne av rettighetshaverne. Den første gruppen av avtaler etablerer direkte individuelle rettigheter og forpliktelser for rettighetshaverne. Når det gjelder olje, disponerer rettighetshaverne normalt selv sine produserte kvanta ved individuelle salgs avtaler. For gass inngås det felles salgs avtaler, som også representerer individuelle rettigheter og forpliktelser for rettighetshaverne. I den andre gruppen av avtaler faller i hovedsak de avtaler som operatøren inngår på vegne av interessentsskapet. Et typisk eksempel her er byggekontrakter i forbindelse med utbygging og drift av feltet.

Utgangspunktet i norsk rett er at endringer i partsforhold krever medkontrahentens samtykke. En omorganisering av SDØE eller en overdragelse av SDØE-andeler som endrer partssituasjonen i avtaler, vil således i utgangspunktet være avhengig av medkontrahentens samtykke. Mange avtaler hjemler likevel rett til overdragelse av partsrettigheter i visse tilfeller.

I avtaler som operatøren har inngått på vegne av interessentskapet, vil det normalt ikke kreves samtykke fra medkontrahenten for endringer i eierinteressene mellom rettighetshaverne.

Det eksisterer en omfattende mengde av avtaler mellom rettighetshavergruppene på norsk sokkel. Typiske eksempler er avtaler om samordnet utvinning, herunder unitiseringsavtaler, avtaler om samordnet leteboring og avtaler om samordnet transport (sml petroleumsloven § 4-7). Andre typer avtaler gjelder andres bruk av innretninger (sml petroleumsloven § 4-8). Den sistnevnte gruppen gjelder blant annet avtaler om tilknytning (»tie-in») av et felt til et annet, eller til transportsystemer, avtaler om prosesseringstjenester, lagringstjenester mv. De fleste slike avtaler inneholder regler om rett til overdra-

[29)] Beløpet er foreslått øket til NOK 10 milliarder i St meld nr 39 (1999-2000)

gelse av partsrettigheter. Avtalene kan likevel innebære begrensninger i adgangen til å foreta omorganiseringer.

Avtalene som regulerer behandling og transport av norsk gass frem til leveringspunktet, er samlet sett meget omfattende og komplekse. Dette omfatter blant annet avtaler om gassforsyning mellom de såkalte kildefelt og kontraktsfelt, transportavtaler, avtaler om gasslagring, avtaler om moduleringstjenester mv. Også disse avtalene inneholder normalt regler om overdragelse av partsrettigheter.

Salgsavtaler for olje er kortsiktige, og vil neppe representere begrensninger for omorganiseringen. Avtaler om transportløsninger for olje, både i rørledning og med skip, vil imidlertid kunne inneholde slike begrensninger.

Viktigere i forhold til omorganiseringer er de langsiktige gassalgsavtalene. Avtalene inneholder vanligvis regler om adgang til overdragelse av partsrettigheter, men det gjelder forskjellige vilkår i de forskjellige avtalene. Det må derfor generelt legges til grunn at gassalgsavtaler kan innebære begrensninger i adgangen til å foreta omorganiseringer i partsforholdene uten å innhente samtykke fra gasskjøperne. Forøvrig vises til kap 6.3.4.5.

3 Den norske stats oljeselskap a.s.

3.1 Oppgaver

Ved utformingen av den norske petroleumspolitikken ble det etablert skiller mellom de ulike funksjoner som staten skal ivareta, det vil si sentralstyringsfunksjonen, forvaltningsfunksjonen og forretningsfunksjonen. Sistnevnte funksjon er tillagt Statoil.

Statoil ble opprettet ved plenarvedtak av Stortinget i 1972 i hovedsak for å ivareta statens forretningsmessige interesser i petroleumsvirksomheten, jf Innst O nr 316 (1971-72).

Rammen for selskapets virksomhet fremgår av vedtektene, hvor formålsbestemmelsen i § 1 lyder:

> «Den norske stats oljeselskap a.s har til formål selv, eller gjennom deltakelse i eller sammen med andre selskaper å drive undersøkelse etter og utvinning, transport, foredling og markedsføring av petroleum og avledede produkter, samt annen virksomhet».

Statoil er forretningsfører for SDØE, og tillagt ansvaret for å avsette statens olje og gass. Statoil er videre leder av Gassforhandlingsutvalget (GFU), som forestår den kommersielle delen av gassavsetningen. Selskapet er også leder av Forsyningsutvalget (FU), som er et rådgivende organ for departementet i saker vedrørende tildeling av ansvar for å forsyne gass under gassalgskontrakter fremforhandlet av GFU.

3.2 Organisasjonsform

Statoil er organisert som et aksjeselskap og underlagt de alminnelige bestemmelser i lov 13 juni 1997 nr 44 om aksjeselskaper. Organisasjonsmodellen er et resultat av myndighetenes ønske om å gi selskapet en stor grad av økonomisk og forretningsmessig handlefrihet.

Statoil består av et operativt morselskap, samt en rekke datterselskaper, herunder datterselskaper i andre land hvor selskapet har aktiviteter, samt eierinteresser i andre selskaper.

I og med at selskapet er heleiet av staten, er selskapet et statsaksjeselskap som reguleres av særbestemmelser i aksjeloven §§ 20-4 til 20-6.

3.3 Statoils styrende organer

Statoil kan ha et styre på inntil 10 medlemmer, jf vedtektenes § 4. Styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet i henhold til aksjelovens alminnelige regler, jf §§ 6-12 og 6-13, og skal forvalte selskapet på vegne av aksjonæren i samsvar med de retningslinjer som aksjonæren gjennom vedtekter og generalforsamlingsbeslutninger har trukket opp for virksomheten.

Styret ansetter administrerende direktør, som har ansvaret for den daglige ledelse i samsvar med styrets retningslinjer og pålegg, jf aksjeloven §§ 6-14 og 6-15.

Selskapet har en bedriftsforsamling på 12 medlemmer, jf vedtektenes § 7. Bedriftsforsamlingen skal føre tilsyn med styrets og den daglige ledelses forvaltning av selskapet. Dette organets nærmere kompetanse følger av aksjeloven § 6-35 første ledd jf allmennaksjeloven § 6-37, med de begrensninger som følger av aksjeloven § 20-4 nr 1, nr 2 og nr 4, jf også vedtektenes § 10.

Generalforsamlingens ordinære oppgaver følger av aksjelovens alminnelige regler, jf aksjeloven kapittel 5 og vedtektenes § 9, men i tillegg kommer styrets plikt til å forelegge for generalforsamlingen alle saker som må antas å ha stor politisk eller prinsipiell betydning, eller som kan få vesentlige samfunnsøkonomiske konsekvenser, jf vedtektenes § 10 første ledd.

3.4 Forholdet mellom styret og generalforsamlingen

Styret i Statoil velges av generalforsamlingen, jf aksjeloven § 20-4 nr 1, med unntak av de ansattes representanter i styret. Forholdet mellom styret og generalforsamlingen følger i utgangspunktet aksjelovens alminnelige regler, herunder det alminnelige prinsipp om at generalforsamlingen ikke kan gripe inn på en måte som medfører at styret i realiteten ikke forvalter selskapet. Allerede fra etableringen av Statoil i 1972 var det myndighetenes forutsetning at selskapets store betydning for oljevirksomheten spesielt og samfunnsøkonomien generelt tilsa at selskapet burde underlegges en mer utstrakt styring og kontroll enn det som følger av aksjeloven. Særlig ble dette gjort med sikte på at de politisk ansvarlige organer ikke bare skulle være sikret etterfølgende kontroll med virksomheten, men også kunne gis adgang til direkte deltagelse i beslutningsprosessen i saker av vesentlig betydning. Den såkalte *«Statoil-modellen»* er forankret i selskapets vedtekter § 10, som lyder:

> «Styret skal forelegge for generalforsamlingen, ordinær eller ekstraordinær, alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger.
>
> Som slike saker skal bl.a. regnes:
>
> a) Planer for de kommende år, samt perspektiver på mellomlang sikt, med økonomiske oversikter. Slik fremleggelse skal skje hvert annet år.

b) Vesentlige endringer i slike planer og perspektiver som er nevnt under a).

c) Planer som prosjekter av vesentlig betydning i forhold til selskapets samlede virksomhet.

d) Saker som synes å nødvendiggjøre tilførsel av egenkapital eller lånekapital fra staten.

e) Planer for opptak av nye virksomhetsarter av vesentlig omfang.

Saker styret forelegger for generalforsamlingen etter denne paragraf, og så vidt mulig saker som departementet har varslet at det ønsker å ta opp på slik generalforsamling, skal så vidt mulig være skriftlig utredet og oversendt departementet i god tid før generalforsamlingen.

Dersom det ikke har vært anledning til å forelegge saker nevnt ovenfor for generalforsamlingen på forhånd, skal generalforsamlingen straks underrettes om styrets vedtak.

For så vidt det er anledning til det, bør saker nevnt under a) ovenfor forelegges for bedriftsforsamlingen til uttalelse.

Generalforsamlingen bestemmer om den ønsker å ta styrets forelegg etter denne paragraf til etterretning eller om den ønsker å godkjenne eller endre det.»

Vedtektsbestemmelsen medfører at styret i Statoil er underlagt en initiativ- og informasjonsplikt overfor generalforsamlingen som er mer omfattende enn det som følger av aksjeloven. Informasjonsplikten gir eieren, ved statsråden i Olje- og energidepartementet som selskapets generalforsamling, mulighet for å følge selskapssaker av særlig betydning, og utgjør igjen grunnlaget for departementets rapportering til Stortinget.

Det er videre utarbeidet egne retningslinjer for departementets oppfølging av selskapet.

3.5 Forholdet mellom generalforsamlingen og Stortinget

Statsråden for Olje- og energidepartementet forvalter statens eierinteresser i Statoil. Videre er Olje- og energidepartementet forvaltningsmyndighet i alle saker som vedrører forvaltning av petroleumsvirksomheten og kontrollen med oljeselskapene, herunder Statoil, i egenskap av konsesjonsmyndighet. I tillegg kommer ansvaret som regelverksutvikler og -forvalter. Avgjørelser i alle disse henseende kan i prinsippet utløse spørsmål om parlamentarisk ansvar overfor Stortinget.

Som nevnt er foreleggelsesplikten som følger av vedtektenes § 10, grunnlaget for statsrådens rapportering til Stortinget, idet de såkalte § 10-planene inngår i den melding om statens engasjement i petroleumsvirksomheten som departementet hvert annet år fremlegger for Stortinget. Denne meldingen kommer i tillegg til meldinger og proposisjoner som fremlegges i tilknytning til konkrete saker i forbindelse med for eksempel utbygginger mv.

Stortingets instruksjonsrett overfor statsråden følger av de ulovfestede regler om Stortingets instruksjonsmyndighet overfor regjeringen, og av bestemmelsen i Grunnloven § 19, som fastslår at regjeringen forvalter statens eiendommer *«på den av Stortinget .... bestemte måte».* Stortinget kan dessuten på bakgrunn av statsrådens rapportering til Stortinget i prinsippet gjøre vedtak eller gi instruksjoner om hvordan regjeringen/statsråden i vedkommende fagdepartement skal utøve sin generalforsamlingskompetanse.

I egenskap av forvalter av eierinteressene i Statoil vil statsrådens ansvar overfor Stortinget måtte vurderes i lys av det spesielle forholdet som er etablert mellom styret og generalforsamlingen gjennom bestemmelsen i vedtektenes § 10, som dermed også har betydning for forholdet mellom generalforsamling/statsråden og Stortinget. Spørsmålet om statsrådens ansvar kan imidlertid ikke sees løsrevet fra at det har vært en forutsetning at Statoil skal ha forretningsmessig handlefrihet, jfr Innst. S nr 316 (1971-72), side 610, og at statsråden ikke skal ha et løpende forretningsmessig ansvar. I tråd med dette er initiativplikten når det gjelder foreleggelse i henhold til vedtektenes § 10, lagt til styret for selskapet, og det er derfor styrets ansvar at relevante saker blir forelagt for generalforsamlingen.

Grunnlaget for statsrådens eventuelle ansvar overfor Stortinget vil kunne være knyttet til om statsråden har sørget for å gjennomføre de vedtak som Stortinget har fattet, og om departementet har tilstrekkelige rutiner og systemer for å sikre at Statoil følger opp myndighetenes vedtak. Grunnlaget kan for øvrig bygges på det generelle ansvaret statsråden har for å gi Stortinget korrekt og fyldestgjørende informasjon om forhold vedrørende Statoil.

3.6 Forholdet mellom Statoil og tredjemenn

Statoils forhold til tredjemenn er et privatrettslig rettsforhold tilsvarende det som gjelder mellom private rettssubjekter. Ved en privatisering av Statoil, må det undersøkes om noen av selskapets avtaler knytter rettsvirkninger til en slik endring.

3.7 Statoil som skattesubjekt

Statoil er underlagt beskatning på lik linje med andre aksjeselskaper som driver petroleumsvirksomhet.

4 Statens direkte økonomiske engasjement - SDØE

4.1 Opprettelsen av SDØE

SDØE ble etablert på grunnlag av Stortingets behandling av St meld nr 73 (1983-84) om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten. Til grunn for regjeringens forslag lå blant annet Mellbyeutvalgets innstilling i NOU 1983:16. Mellbyeutvalgets mandat var å utrede hvordan statens deltagelse i petroleumsvirksomheten mest hensiktsmessig kunne organiseres. Det fremgikk av mandatet at inntektene fra statsdeltagelsen burde kanaliseres til staten og ikke inngå i Statoils selskapsinntekt. En hovedpremiss for vurderingen var at Statoils deltagerandel på sokkelen måtte begrenses samtidig som den samlede statlige deltagelse skulle opprettholdes.

Utvalget anbefalte at «staten selv beholde(r)en del av den andelen i de samlede utvinningsrettigheter som under dagens system er gitt til Statoil» (NOU 1983:16 s 19).

Regjeringens forslag til organisering av oljevirksomheten er i St meld nr 73 (1983-84) beskrevet slik:

> «Ordningen gjennomføres ved at man i budsjetter og regnskaper som vedrører statens deltagelse i petroleumsvirksomheten skiller mellom

> de prosentandeler Statoil disponerer selv i de enkelte tillatelser og de prosentandeler selskapet ellers blir tildelt. Det er kun investeringer, utgifter og inntekter som vedrører førstnevnte prosentandeler som vil fremkomme i Statoils regnskaper. Investeringer, utgifter og inntekter som vedrører sistnevnte prosentandeler vil fremkomme i statens regnskaper og budsjetter. Dette vil innebære at en del av Statoils bruttoinntekter fra petroleumsproduksjonen på de enkelte felt automatisk blir overført til staten og at en tilsvarende del av Statoils utgifter (investeringer, driftsutgifter m v) knyttet til det enkelte felt blir dekket av staten. Prosentandelen må fastsettes etter konkret vurdering i det enkelte prosjekt eller i den enkelte tillatelse.» (St meld nr 73 side 19).

Regjeringen foreslo videre at stemmereglene i statsdeltagelsesavtalene for nye tillatelser ble endret slik at vedtak som hovedregel forutsatte tilslutning fra et visst antall selskaper i tillegg til en viss andel stemmer for beslutningen. I saker som etter Statoils oppfatning har politiske eller prinsipielle sider av betydning (såkalte § 10-saker) må imidlertid Statoils generalforsamling kunne gi selskapet fullmakt til å utøve samme innflytelse som Statoil tidligere hadde i kraft av å være majoritetseier.

Regjeringen fremhevet at de foreslåtte endringer ville kanalisere en betydelig del av inntektene fra petroleumsvirksomheten direkte til staten og sikre en større grad av folkevalgt styring uten at det var nødvendig å bygge opp nye organer og skille ut den ekspertise som fantes i Statoil, Oljedirektoratet eller noen av de berørte departementer. Endringen i forholdet mellom Statoil og staten var at det i praksis ville bli umulig for Statoil å benytte den posisjon som staten har oppnådd i interessentskapene uten å legge den konkrete saken frem for generalforsamlingen. Regjeringen understreket at når Statoil i fremtiden skulle ivareta statens interesser i de operative interessentskapene ville regjeringen ikke få et større ansvar for den forretningsmessige virksomheten enn tidligere. Regjeringen mente at den foreslåtte ordning likevel ville skape et klarere skille mellom forvaltning og forretningsvirksomhet.

Energi- og industrikomitéens innstilling - Innst nr 321 (1983-84) - hvor det såkalte oljepolitiske kompromiss ble etablert, innebar at flertallet av partiene på Stortinget sluttet seg til regjeringens opplegg i St.meld. nr 73 (1983-84).

4.2 Organisasjon - rettslige rammer

Ordningen med et direkte statlig engasjement i petroleumsvirksomheten er ikke nedfelt i en egen lov, utover at statens direkte deltagelse er hjemlet i petroleumsloven § 3-6, hvor det heter:

> «Kongen kan bestemme at staten skal delta i petroleumsvirksomhet etter denne lov».

SDØE er ikke et eget rettssubjekt, men en del av statens egen virksomhet, hvis utgifter bevilges direkte over statsbudsjettet og hvis inntekter er en del av statsinntektene. SDØE består av deltakerandeler i utvinningstillatelser, i rørledninger og i enkelte landanlegg.

Departementets forvaltning av SDØE er omfattet av en økonomiinstruks for Statoil om ivaretagelsen av SDØE, og egne retningslinjer fastsatt av departementet for oppfølgingen av SDØE.

Forretningsførerrollen er nedfelt i Statoils vedtekter § 11, og nærmere utdypet i Olje- og energidepartementets retningslinjer og i stortingsdokumenter.

Formelt sett og utad er Statoil rettighetshaver (konsesjonsinnehaver), men i det underliggende forhold mellom staten og Statoil er det staten som skal ha inntektene og bære utgiftene knyttet til SDØE.

4.3 Forretningsførsel

Et formelt grunnlag for forretningsførselen fremgår av petroleumsforskriften § 12, fastsatt med hjemmel i petroleumsloven § 3-6. Bestemmelsen oppstiller regler for den statlige andelens deltagelse i beslutningsprosessen i den enkelte utvinningstillatelse. Bestemmelsen, som representerer en gjennomføring av konsesjonsdirektivets artikkel 6 nr 3 lyder:

> «Kongen kan utpeke en juridisk person som forretningsfører for den direkte statlige deltakelse som nevnt i loven § 3-6. Følgende prinsipper skal gjelde for beslutningsprosessen i utvinningstillatelsen:
>
> a) den statlige deltaker eller forretningsføreren for den direkte statlige deltakelse skal utøve sin stemmerett på grunnlag av synlige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Stemmerettsutøvelsen skal ikke være til hinder for at avgjørelser kan fattes på grunnlag av alminnelige forretningsmessige prinsipper.
>
> b) den statlige deltaker eller forretningsføreren for den direkte statlige deltakelse kan stemme fullt ut for sin andel i alle saker med følgende unntak: den statlige deltaker eller forretningsføreren for den direkte statlige deltakelse skal ikke få opplysninger om eller ha stemmerett ved avgjørelser om leverandører til virksomheten som er omfattet av denne forskriften. Den statlige deltaker eller forretningsføreren for den direkte statlige deltakelse skal ikke sammen med en eller flere offentlige enheter utgjøre stemmerettsflertall i andre avgjørelser.
>
> Bestemmelsen i annet ledd bokstav b) er ikke til hinder for at den statlige deltaker eller forretningsføreren for den direkte statlige deltakelse motsetter seg vedtak fattet av rettighetshaver som ikke ville overholde de vilkår og krav som er angitt i utvinningstillatelsen når det gjelder statens utvinningspolitikk eller statens finansielle interesser.
>
> Kongen bestemmer hvordan de nærmere regler om beslutningsprosessen skal utformes for den enkelte utvinningstillatelse.
>
> Denne paragrafen får bare anvendelse for utvinningstillatelser som er tildelt etter 1 september 1995 .»

Forholdet mellom departementet, som formelt ansvarlig for SDØE, og forretningsføreren er som tidligere nevnt basert på en bestemmelse i Statoils vedtekter. Det er ikke inngått noen avtale mellom departementet og Statoil om forretningsførselen. Når forretningsførerrollen ble lagt til Statoil og er organisert på denne måten, har det sin bakgrunn i at Statoil er et heleiet statlig selskap, og at statsråden kan utøve sin myndighet knyttet til SDØE i egenskap av generalforsamling i det selskap som fikk forretningsføreransvaret. Den modell som allerede var valgt for oppfølging av eierrollen i Statoil, med en foreleggelsesplikt i vedtektenes § 10, var åpenbart en viktig premiss i denne forbindelse.

4.4 Konsesjonsdirektivet

Også konsesjonsdirektivet har betydning for organiseringen av forretningsførerfunksjonen. Det stilles krav til et skille mellom forretningsførerrollen og rollen som deltaker i utvinningstillatelser; jf direktivets art 6 nr 3 fjerde ledd. Her bestemmes at dersom statens deltagelse i virksomheten forvaltes av en juridisk person som også er innehaver av tillatelser, skal medlemsstatene innføre ordninger som påser at den juridiske person fører adskilte regnskaper for sin forretningsmessige rolle og sin rolle som forvalter av statens deltagelse. Disse ordningene skal også sikre at det ikke er noen informasjonsflyt fra den juridiske person som har ansvar for å forvalte statens deltagelse, til den del av den samme juridiske person som selv er innehaver av tillatelser.

Dersom den del av den juridiske person som har ansvar for å forvalte statens deltagelse, engasjerer den del av den juridiske person som er innehaver av tillatelsen som rådgiver, kan imidlertid førstnevnte avgi de opplysninger som er nødvendige for at rådgivningsarbeidet kan gjennomføres. Innehaverne av tillatelser som opplysningene vedrører, skal på forhånd underrettes om hvilke opplysninger som vil bli gitt på denne måten og skal få en tilstrekkelig frist til å reise innvendinger.

Art 6 nr 3 i direktivet har også regler om stemmerettsutøvelsen ved statsdeltagelse i en utvinningstillatelse. Hovedregelen er at verken staten eller forretningsfører skal hindres i å utøve de rettigheter og påta seg de forpliktelser som er knyttet til deltagelsen, og som svarer til omfanget av deltagelsen. Det er imidlertid, for det første, en forutsetning at staten eller forretningsfører ikke får opplysninger om eller har stemmerett ved avgjørelser om leverandører til utvinningstillatelsen. Denne regelen må ses i sammenheng med EUs innkjøpsregler, og er gjennomført i petroleumsforskriften § 12 annet ledd b).

For det annet kan staten eller forretningsfører sammen med én eller flere offentlige enheter ikke utgjøre et stemmerettsflertall i andre avgjørelser, noe som også er gjennomført ved petroleumsforskriften § 12 annet ledd b).

For det tredje er det et generelt krav at statens eller forretningsførerens stemmerett bare utøves på grunnlag av synlige, objektive og ikke-diskriminerende prinsipper. Stemmerettsutøvelsen skal ikke være til hinder for at avgjørelser kan fattes på grunnlag av vanlige forretningsmessige prinsipper.

Art 6 nr 3 tredje ledd fastslår at staten eller forretningsfører kan motsette seg en avgjørelse truffet av innehaverne av en tillatelse, som ikke ville overholde de vilkår og krav som er angitt i tillatelsen, når det gjelder statens utvinningspolitikk og statens finansielle interesser. Denne vetoretten for staten er nå hjemlet i petroleumsforskriften § 12 tredje ledd.

4.5 Statoils rolle som forretningsfører for SDØE

Da Stortinget behandlet spørsmålet om etablering av SDØE, ble det fastslått at Statoil også for fremtiden skulle forvalte statens samlede andeler. Ordningen ble formalisert ved at det i Statoils vedtekter ble tilført en ny bestemmelse, jf § 11:

> «Selskapet har ansvaret for å ivareta statlige interesser som er knyttet til det direkte økonomiske engasjementet staten forbeholder for seg selv i interessentskap for undersøkelse og leting etter, utbygging, produksjon og transport av petroleum på eller i tilknytning til norsk kontinentalsokkel.

Denne oppgaven skal ivaretas gjennom selskapets alminnelige faglige og administrative apparat og i samsvar med de retningslinjer som gjelder for selskapets eget engasjement på norsk kontinentalsokkel.

Selskapet fører regnskaper for statens direkte økonomiske engasjement. Disse regnskaper føres i samsvar med reglement for økonomiforvaltning i departementene som er fastsatt ved Kongelig resolusjon og økonomiinstruks fastsatt av Olje- og energidepartementet.»

Statoil er for det første regnskapsfører for SDØE. Regnskapsføringen for SDØE skal finne sted i henhold til regler for statsregnskapet. I St prp nr 1 (1987-88) og i bevilgningsreglementets § 6 er det fastslått at SDØE skal bokføres etter de samme prinsipper som statens forretningsdrift for øvrig. Det vil si at investeringer aktiveres, samt at det foretas avskrivning og rentebelastning av investeringene. I St prp nr 1 (1988-89) og i St prp nr 1 (1989-90) ble det presisert at regnskap for SDØE skal føres i kontante størrelser.

Statoil skal videre utarbeide budsjettmateriale for departementet i forbindelse med departementets utarbeidelse av budsjett for SDØE.

Statoil har for det andre en rekke administrative oppgaver for SDØE. For disse oppgavene gjelder reglement for økonomiforvaltning i departementene og økonomiinstruks fastsatt av OED.

For det tredje skal Statoil ivareta de operative og forretningsmessige funksjoner for statens direkte økonomiske engasjement på vegne av staten. Det er etablert en styringsmodell som fastsetter styringsregler for Statoils ivaretagelse av statens samlede engasjement, dvs Statoil og SDØE.

Statoils styre og administrasjon har i henhold til selskapets vedtekter § 11 ansvaret for oppfølging av den samlede statlige deltagelse på kontinentalsokkelen. Et mål for Statoils ivaretagelse er at staten som eier skal sikres høyest mulig avkastning på investert kapital over tid, og at beslutninger og oppfølging av virksomheten skal baseres på forretningsmessig, kostnadseffektiv og sikker drift i alle ledd. Dette er bakgrunnen for dagens styringsmodell som ble etablert i 1992, jf St meld nr 21 (1991-92). Styringsmodellen fastsetter beslutningsvilkår for Statoils rangering av prosjekter. Hovedvilkåret er at Statoil skal legge verdiskapningen for det samlede statlige engasjementet til grunn ved rangeringen av ulike beslutningsalternativer. Løsningen skal dessuten gi tilfredsstillende resultat for det samlede engasjement vurdert med statens krav til avkastning og for Statoil krav til lønnsomhet. Gitt kravet om best mulig resultat for det samlede statlige engasjement, vil fordelingen av verdiskapning mellom Statoil og SDØE måtte hensyntas. Ivaretagelsen foregår organisasjonsmessig ved at det er opprettet en separat enhet i Statoil som ivaretar SDØE i tillatelser hvor Statoil bare deltar som forretningsfører for SDØE.

For det fjerde er Statoil gitt oppgaven med å avsette statens olje og gass .

For det femte er Statoil gitt oppgaven med gjennomføringen av salg av SDØE-andeler .

4.6 Nærmere om statens rettslige stilling gjennom SDØE

4.6.1 Staten (SDØE) er ikke rettighetshaver

Petroleumsloven § 1-6 (j) definerer en rettighetshaver som en

> «fysisk eller juridisk person, eller flere slike personer, som etter loven her eller tidligere lovgivning innehar en tillatelse til undersøkelse, utvinning, transport eller utnyttelse. Er en tillatelse gitt til flere slike personer sammen kan uttrykket rettighetshaver omfatte både rettighetshaverne samlet og den enkelte deltager.»

Som nevnt over er staten (SDØE) ikke rettighetshaver etter petroleumsloven. Utvinningstillatelsen tildeles Statoil, ikke staten. I forhold til de lover og forskrifter som gir rettighetshavere rettigheter og forpliktelser, er følgelig Statoil rettighetssubjekt og pliktsubjekt. F eks vil forpliktelsen til å gjennomføre et arbeidsprogram og til å søke Kongen om tillatelse til utbygging og drift mv påligge Statoil og ikke på staten.

Det har imidlertid skjedd en endring av innholdet i utvinningstillatelsen når det gjelder SDØE. Frem til og med 14 runde var SDØE ikke nevnt i utvinningstillatelsen eller i samarbeidsavtalen. Derimot fremgikk SDØE av petroleumsregisteret hvor det i en egen kolonne var markert hvordan Statoils andel fordelte seg på Statoil og staten. I tillegg ble rettighetshaverne informert om det underliggende forholdet mellom staten og Statoil i tilbudsbrevet, som rettighetshaverne må akseptere før tildeling. Fra og med 15 runde ble utvinningstillatelsen og samarbeidsavtalen endret. Bakgrunnen for dette var EUs konsesjonsdirektiv og Norges tiltredelse av EØS-avtalen. Det ble i denne forbindelse tilføyet en ny bestemmelse i petroleumsloven som fastsatte at *«Kongen kan bestemme at staten skal delta i virksomhet etter denne lov»*. Det fremgår av forarbeidene at det er opp til staten å bestemme hvordan den direkte deltagelsen skal organiseres, og at en ordning med Statoil som forretningsfører kan opprettholdes også i medhold av den nye lovbestemmelsen. Samtidig ble det innført en ny bestemmelse i utvinningstillatelsen, hvor forholdet mellom Statoil og SDØE kommer direkte til uttrykk:

> «Den norske stats oljeselskap a.s.' (Statoil) deltakerandel er delt i et underliggende økonomisk forhold mellom Statoils økonomiske andel (SØA) med ..% og Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) med ..%.
>
> Statoil er utpekt og har påtatt seg vervet som forretningsfører for SDØE i denne utvinningstillatelsen
>
> Departementet kan senere utpeke en annen forretningsfører for SDØE.
>
> Rettighetshaver er forpliktet til å innrette seg etter statens utvinningspolitikk og politikk vedrørende statens finansielle interesser, slik dette kommer til uttrykk gjennom relevante lover, forskrifter og dokumenter behandlet i Stortinget. Dersom dette vilkår ikke overholdes, kan staten eller statens forretningsfører motsette seg vedtak fattet av rettighetshaver.»

4.6.2 Stemmerett og møterett i interessentskapene, andre bestemmelser i samarbeidsavtalen som gir rettigheter til SDØE

I styringskomitéen møter partene, det vil si selskaper som er rettighetshaver og har deltagerandel. Staten er ikke rettighetshaver og har ikke deltagerandel, og har derfor heller ikke møterett i styringskomitéen (men har i egenskap av forvaltningsorgan rett til å møte som observatør). SDØE gir heller ikke staten stemmerett. I samarbeidsavtalene til og med 14 runde er stemmerettsre-

glene utformet i overensstemmelse med det som ble lagt til grunn ved Stortingets behandling av Stortingsmelding nr 73 (1983-84), nemlig:

– vedtak i styringskomitéen foreligger når minst X av medlemmene som til sammen representerer Y% av deltagerandelene har stemt for et forslag;
– i saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller som kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger, foreligger vedtak i styringskomitéen når Statoil stemmer i henhold til vedtak i sin generalforsamling. Statoil avgjør om en sak er av en slik art, og saken skal utsettes hvis Olje- og energidepartementet som generalforsamling ikke har tatt standpunkt i saken. I nærmere angitte saker kreves det at minst to medlemmer som tilsammen representerer mer enn 50% av deltagerandelene har stemt for, eller Statoil med tillegg av én deltager dersom Statoils samlede andel (inkludert SDØE) i tillatelser tildelt før 1. september 1995 reduseres til under 50% (generalforsamlingsklasulen).

I samarbeidsavtalene fra og med 15 konsesjonsrunde, som er tilpasset konsesjonsdirektivet, er stemmereglene endret. Dette gjelder særlig i forhold til generalforsamlingsklausulen. Denne regelen er nå erstattet av en vetorett som innebærer at staten eller forretningsføreren kan motsette seg vedtak som er fattet av styringskomitéen og som ikke ville overholde de vilkår og krav som er angitt i tillatelsen, når det gjelder statens utvinningspolitikk eller statens finansielle interesser. Vetoretten gjelder uansett størrelsen på SDØE-andelen. Hvis forretningsføreren hevder i styringskomitéen at et vedtak er av denne art, kan vedtaket ikke iverksettes. Disse stemmereglene må leses i sammenheng med § 12 i petroleumsforskriften.

Stemmereglene fra og med 15 konsesjonsrunde må også sees i sammenheng med punkt 8 i utvinningstillatelsen:

> «Rettighetshaver er forpliktet til å innrette seg etter statens utvinningspolitikk og politikk vedrørende statens finansielle interesser, slik dette kommer til uttrykk gjennom relevante lover, forskrifter og dokumenter behandlet i Stortinget. Dersom dette vilkåret ikke overholdes, kan staten eller statens forretningsfører motsette seg vedtak fattet av rettighetshaver.»

Endringen i stemmereglene innebar altså at mens vedtak av særlig samfunnsmessig betydning i utvinningstillatelser tildelt til og med 14 konsesjonsrunde som hovedregel skal avgjøres av Statoil, som da skal stemme i henhold til skriftlig instruks fra generalforsamlingen (statsråden for Olje- og energidepartementet), er bestemmelsen i utvinningstillatelser tildelt fra og med 15 konsesjonsrunde endret: En avgjørelse skal som hovedregel treffes med et flertall av antall deltagere (antallet «hoder») samt en fastsatt andel av deltagerandelene, men staten eller forretningsføreren kan nedlegge veto mot vedtak som berører slike forhold. I de nye samarbeidsavtalene er følgelig staten gitt en direkte posisjon i samarbeidsavtalen. Slik systemet nå er, stemmer Statoil for statens samlede andel (Statoil pluss SDØE), mens staten, eller Statoil i kraft av å være forretningsfører, kan gripe inn i ettertid og nedlegge veto mot beslutninger som vedrører forhold av saker som gjelder statens utvinningspolitikk eller statens finansielle interesser.

Samarbeidsavtalen inneholder også enkelte andre bestemmelser som knytter rettigheter til SDØE/forretningsføreren. Dette er blant annet bestemmelsen i artikkel 18 om tiltredelse til utbyggingsplan, hvor det fastsettes at for-

retningsførerens tiltredelse må godkjennes av departementet og at departementet kan bestemme, dersom forretningsføreren ikke har tiltrådt planen, at forretningsføreren likevel skal delta i utbyggingen.

4.6.3 Eiendomsrett til utvunnet petroleum og eiendomsrett til innretninger

Det er lagt til grunn, jf blant annet Dok nr 1 (1986-87) s 81 flg og i brev av 23 desember 1987 fra Olje- og energidepartementet til Statoil, at staten er eier av den del av petroleumen som tilsvarer statens direkte økonomiske andel frem til den er solgt. Dette innebærer at statens direkte økonomiske andel holdes utenfor Statoils regnskaper. En konsekvens av denne løsningen er at staten som eier bærer risikoen og eventuelt ansvar for petroleum frem til den går over til kjøper.

Tilsvarende må det legges til grunn at staten har eiendomsrett til innretninger, det vil si en ideell andel i fellesmassen, svarende til deltagerandelen.

4.6.4 Overdragelse av SDØE-andeler

I St prp nr 50 (1995-96) er det trukket opp retningslinjer for overdragelse av SDØE-andeler. Stortinget har gitt sin tilslutning til overdragelse av SDØE-andeler med den hensikt å utjevne størrelsen på SDØE-andeler og for å stimulere til utbygging av mindre funn der dette er samfunnsøkonomisk ønskelig. Hovedelementene i retningslinjene er disse:

- Retningslinjene gjelder for overdragelse av SDØE-andeler i utvinningstillatelser, tillatelse for anlegg og drift av rørledninger samt eventuelle andre SDØE-andeler;
- Retningslinjene gjelder også for overdragelser mellom staten og Statoil;
- I tillegg til retningslinjene gjelder forvaltningen og statsadministrasjonens vanlige saksbehandlingsregler og rutiner;
- Utgangspunktet for vurderingen av ønskeligheten av overdragelse av SDØE-andeler er virkningene for statens samlede inntekt fra petroleumsvirksomheten. Overdragelser skal som hovedregel bare gjennomføres dersom verdien av statens samlede fremtidige nettoinntekter ved å gjennomføre overdragelsen forventes å bli høyere enn statens samlede fremtidige nettoinntekter i utgangssituasjonen;
- Vederlaget vil normalt være bytte av andeler, kontantbetaling eller en kombinasjon av bytte og kontantbetaling;
- Hovedregelen er at overdragelsen skal godkjennes av Stortinget. Stortinget har delegert myndigheten til å godkjenne salg av SDØE-andeler i utvinningstillatelser til Kongen i tilfeller hvor det må antas at utvinnbare reserver på forekomstene er på mindre enn ti millioner tonn oljeekvivalenter, jf St prp nr 1 (1998-99) s 76. Det skal bemerkes at fullmakten ikke er knyttet til verdien av overdratte andeler, men til verdien av totale utvinnbare reserver i det felt (funn) som andelen omfatter;
- Saksbehandlingsprosessen er denne; (1) I tilfeller der Statoil initierer en overdragelse, skal Statoil avklare grunnlaget med departementet før forretningsmessige forhandlinger innledes; (2) departementet vurderer om prosessene skal videreføres og hvilke forhold som eventuelt bør tas; (3) Statoil, eventuelt den departementet peker ut, forhandler frem en avtale for overdragelsen; (4) saken fremlegges for departementet for foreløpig aksept; (5) saken fremlegges for Finansdepartementet for foreløpig aksept; (6) saken avklares i regjeringen; (7) hvis Kongen i statsråd ikke

har fullmakt til å fatte vedtak om overdragelse legges saken frem for Stortinget; (8) statens motparter søker om samtykke til overdragelsen etter petroleumsloven § 10-12 og petroleumsskatteloven § 10;
- Statoil skal som hovedregel forestå det operative arbeid i forbindelse med overdragelse av SDØE-andeler. Dette anses som en naturlig del av forretningsførerrollen;
- Overdragelsen av SDØE-andeler skal foretas etter anbudskonkurranse, med mindre en konkret vurdering tilsier noe annet.

Det fremgår av retningslinjene at selskapet som aksepteres som kjøper skal oppfylle de til enhver tid gjeldende kriterier for deltagelse på norsk kontinentalsokkel.

4.6.5 Forsikring av SDØE

Lov om statens petroleumsforsikringsfond ble vedtatt 30 mai 1986. Loven fastslår at fondet ikke er et eget rettssubjekt, men skal tjene som en reserve for utbetaling til dekning av skader og ansvar som rammer staten i egenskap av direkte økonomisk deltaker i petroleumsvirksomheten.

Fondet skal dekke statens andel av utbetalinger som det etter vanlige forsikringsvilkår for oljevirksomheten er dekning for, som følge av;
- skade på installasjoner;
- ansvar for skade påført tredjemann, herunder som følge av forurensing, inklusive kostnader med å bringe en utblåsning under kontroll;
- ansvar for fjerning av vrak.

4.7 Statsrådens ansvar for ivaretakelsen av SDØE

Statsrådens parlamentariske og rettslige ansvar for ivaretakelsen av SDØE må bedømmes etter de samme prinsipper som beskrevet i kapittel 3.5.

Mens Statoil selv finansierer sin virksomhet, er imidlertid dekningene av utgiftene til SDØE avhengig av bevilgninger fra Stortinget, som statsråden har et ansvar for å foreslå og for å følge opp bruken av.

Stortinget har dessuten, her som ellers, instruksjonsmyndighet overfor statsråden. Vel så viktig er det at Stortinget gjennom sin bevilgningsmyndighet og gjennom generelle direktiver til departementet om utøvelsen av forvaltningsmyndigheten også kan vedta retningslinjer for forvaltningen av SDØE.

5 Hel- eller delprivatisering av Statoil

5.1 Privatiseringsmodeller

5.1.1 Innledning

Ved en privatisering må det tas stilling til tre hovedspørsmål. Det er for det første om hele Statoil-konsernet eller kun enkelte virksomhetsområder skal privatiseres. Det andre er om det selskap/virksomhetsområde som besluttes privatisert skal hel- eller delprivatiseres. Det tredje er om privatiseringen skal rettes mot det norske og/eller det internasjonale kapitalmarkedet eller mot strategiske medeiere.

En privatisering kan gjennomføres ved (i) salg, (ii) emisjon eller (iii) fusjon. Ved salg tilfaller vederlaget staten som selger mens vederlaget tilfaller

Statoil ved en emisjon. Vederlaget kan bestå av kontanter eller andre former for aktiva. En annen forskjell mellom salg av aksjer og utstedelse av nye aksjer i selskapet er at det samlede beløp som skal hentes inn fra de nye aksjonærene blir høyere ved utstedelse av nye aksjer enn ved salg av aksjer så lenge de nye aksjonærer i begge tilfeller skal ha den samme prosentvise andel av selskapet. Ved fusjon foretas det en ombytting av aksjer ved at aksjonærene i det overdragende selskap bytter sine aksjer mot aksjer i det overtagende selskap. Både virksomhetsområder og aksjer kan gjøres til gjenstand for privatisering. Videre kan hel- eller delprivatisering finne sted på morselskaps- eller datterselskapsnivå. For å privatisere virksomhetsområder kan det være aktuelt å skille ut virksomheter fra den øvrige virksomhet ved overdragelse eller fisjon før privatiseringen.

Privatiseringen kan finne sted ved en samtidig børsnotering av aksjene i det selskap som privatiseres.

I det følgende behandles kort ulike modeller for privatisering. Privatiseringen medfører selskapsrettslige konsekvenser som behandles i kapittel 5.2 som vil gjelde uavhengig av om selskapet børsnoteres eller ikke. En børsnotering av selskapets aksjer vil i tillegg til de selskapsrettslige konsekvenser medføre børs- og verdipapirhandelrettslige konsekvenser som er behandlet i kapittel 5.3. I punkt 5.4 behandles den selskapsrettslige og børs- og verdipapirhandelsrettslige betydning av forskjellige terskler for eierandeler.

5.1.2 Helprivatisering

En helprivatisering av Statoil-konsernets samlede virksomhet kan foretas ved at staten selger samtlige aksjer i Statoil. Vederlaget tilfaller staten som selger av aksjene. Et annet alternativ er at Statoil selger samtlige av sine virksomhetsområder og aksjer i datterselskapene. Etter dette alternativet tilfaller vederlaget Statoil, og ikke staten. Vederlaget vil imidlertid kunne tilfalle staten ved ordinært utbytte eller likvidasjonsutbytte.

En helprivatisering av Statoil-konsernets samlede virksomhet på datterselskapsnivå vil ikke kunne gjennomføres, med mindre morselskapet Statoil først overfører nåværende virksomhetsområder til et eller flere datterselskaper.

5.1.3 Delprivatisering

En delprivatisering av Statoil-konsernet kan både gjennomføres på morselskapsnivå og/eller på datterselskapsnivå. På morselskapsnivå kan staten selge en andel av aksjene i Statoil. Vederlaget tilfaller staten som selger. Et annet alternativ er at Statoil selger enkelte virksomhetsområder, som medfører at vederlaget tilfaller Statoil. Videre kan det ved kapitalforhøyelse utstedes nye aksjer i Statoil til andre enn staten mot kontant innbetaling eller tingsinnskudd. I dette tilfellet tilfaller vederlaget Statoil, og ikke staten. I tillegg kan privatisering foretas ved fusjon/sammenslåing av Statoil og et annet selskap.

På datterselskapsnivå kan delprivatisering finne sted ved at Statoil helt eller delvis selger aksjer i et eller flere datterselskaper. Vederlaget vil tilfalle Statoil. Et annet alternativ er at det utstedes nye aksjer i ett eller flere datterselskaper hvor vederlaget tilfaller det datterselskap som utsteder aksjene. Videre kan ett eller flere datterselskaper slås sammen/fusjonere med ett eller

flere andre selskaper. I tillegg kan ett eller flere datterselskaper selge ut virksomhetsområder, hvor vederlaget tilfaller det datterselskap som selger.

Vi legger i det følgende til grunn at det foretas en delprivatisering av den samlede virksomhet i Statoil-konsernet ved salg eller emisjon av aksjer i morselskapet Statoil.

5.2 Selskapsrettslige konsekvenser

5.2.1 Innledning

Statoil er i dag et privat aksjeselskap (AS). Et av vilkårene for å kunne børsnotere aksjene i Statoil er at selskapet omdannes til et allmennaksjeselskap (ASA). Dersom aksjene ikke børsnoteres kan Statoil fortsette som et privat aksjeselskap. Vi forutsetter imidlertid at morselskapet Statoil omdannes til et allmennaksjeselskap i forbindelse med en privatisering uavhengig av om børsnotering finner sted.

5.2.2 Omdanning til allmennaksjeselskap (ASA)

Aksjeloven kapittel 15 gir nærmere regler for omdanning av aksjeselskap til allmennaksjeselskap. Omdanning skjer ved at generalforsamlingen treffer et omdanningsvedtak på selskapets generalforsamling. Beslutningen krever 2/3 flertall. Omdanningsvedtaket meldes deretter til Foretaksregisteret innen 3 måneder etter vedtakstidspunktet. Fra det tidspunkt omdanningsvedtaket er registrert i Foretaksregisteret er Statoil å anse som et allmennaksjeselskap. Vi kan ikke se at selve omdanningen reiser spesielle problemer.

5.2.3 Særbestemmelsene for statsaksjeselskaper

Statoil er i likhet med andre aksjeselskaper underlagt lov om aksjeselskaper av 13 juni 1997 nr 44 (aksjeloven). Aksjeloven kapittel 20 del II inneholder imidlertid enkelte særbestemmelser som bare gjelder for aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjene. Særbestemmelsene for statsaksjeselskapene omfatter primært følgende:

– Valg av styre

Det følger av aksjeloven § 20-4 nr 1 første setning at:

«Styret velges av generalforsamlingen, selv om selskapet har bedriftsforsamling.»

– Overprøving av bedriftsforsamlingens beslutning

Det følger av aksjeloven § 20-4 nr 2 at:

«Kongen kan overprøve bedriftsforsamlingens beslutning etter § 6-35 første ledd, jf lov om allmennaksjeselskaper § 6-37 fjerde ledd eller styrets beslutning etter § 6-12 femte ledd dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.»

– Avholdelse av ekstraordinær generalforsamling

Det følger av aksjeloven § 20-4 nr 3 at:

«Ekstraordinær generalforsamling kan kreves holdt av det departement som selskapet hører under, av styret eller av to medlemmer av bedriftsforsamlingen.»

– Utbytte

Det følger av aksjeloven § 20-4 nr 4 at:

«Generalforsamlingen er ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag om utdeling av utbytte.»

– Innkalling til generalforsamling

Aksjeloven § 20-5 inneholder bestemmelser om innkalling til ordinær og ekstraordinær generalforsamling i statsaksjeselskaper hvor det i første ledd første setning heter:

«I selskaper der staten eier alle aksjer, står departementet for innkallingen til både ordinær og ekstraordinær generalforsamling, og bestemmer innkallingsmåten.»

– Riksrevisjonens kontroll

Som ledd i Stortingets parlamentariske og konstitusjonelle kontroll av regjeringen, utøver Riksrevisjonen kontroll med forvaltningen av statens eierandeler i statsforetak, statsaksjeselskaper og særlovselskaper, jf instrukser av 27 mai 1977 og 10 mars 1992.

Aksjeloven § 20-6 inneholder nærmere regler om riksrevisjonens adgang til å kreve opplysninger og å foreta undersøkelser i statsaksjeselskaper. Første ledd lyder:

«I selskaper der staten eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper, har Riksrevisjonen rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den revisor som reviderer selskapts årsregnskap. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan Riksrevisjonen selv foreta undersøkelser i selskapet.»

Riksrevisjonen skal varsles om, og har rett til å være tilstede på, Statoils generalforsamling og bedriftsforsamling, jf § 20-6 tredje ledd. Det må understrekes at Riksrevisjonen ikke reviderer Statoils regnskaper - Riksrevisjonen skal kun føre kontroll med statsrådens myndighetsutøvelse i egenskap av eier i Statoil.

Ved en delprivatisering av Statoil, vil Statoil ikke lenger være underlagt særbestemmelsen for statsaksjeselskaper, men de alminnelige regler for allmennaksjeselskaper eller aksjeselskaper. I det følgende behandles utelukkende reglene i allmennaksjeloven. På de områder som i dag reguleres av særbestemmelsene for statsaksjeselskaper vil følgende gjelde etter de alminnelige regler:

– Valg av styre

Allmennaksjeloven § 6-3 første og annet ledd lyder:

(1) *«Medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer.*

(2) Første ledd gjelder ikke styremedlemmer som de ansatte i selskapet skal velge etter § 6-4, eller som skal velges av bedriftsforsamlingen etter § 6-37.»

Det følger av bestemmelsene at styret velges av generalforsamlingen, med unntak av medlemmer som skal velges blant de ansatte. Statoil er et selskap med bedriftsforsamling, noe som etter allmennaksjeloven § 6-37 medfører at bedriftsforsamlingen har enekompetanse til å velge aksjonærvalgte medlemmer til styret og styrets leder. Allmennaksjeloven § 6-37 første ledd første setning lyder:

«Det hører under bedriftsforsamlingen å velge medlemmer til styret og styrets leder.»

Videre følger det av samme bestemmelse tredje setning at:

«Inntil en tredel, likevel minst to av styrets medlemmer med varamedlemmer, skal velges blant selskapets ansatte dersom entredel av bedriftsforsamlingens medlemmer krever det.»

Etter en privatisering må de aksjonærvalgte medlemmene til styret velges av bedriftsforsamlingen. Statoils vedtekter § 4 må derfor endres i overensstemmelse med dette.

– Overprøving av bedriftsforsamlingens beslutning

Allmennaksjeloven § 5-1 første og annet ledd første setning, lyder:

(1) *«Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet.*

(2) Generalforsamlingen kan likevel ikke overprøve bedriftsforsamlingen beslutning etter § 6-37 første og fjerde ledd eller styrets beslutning etter § 6-37 fjerde ledd annet punktum.»

Som det fremgår av annet ledd er generalforsamlingens myndighet innskrenket i saker som faller inn under allmennaksjeloven § 6-37 første og fjerde ledd. Første ledd omhandler valg av styret og er behandlet i punktet ovenfor.

Allmennaksjeloven § 6-37 fjerde ledd lyder:

«Etter forslag fra styret treffer bedriftsforsamlingen avgjørelser i saker som gjelder:

1. *Investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser.*
2. *Rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken.»*
3. På disse områder har altså bedriftsforsamlingen enekompetanse til å treffe beslutninger etter allmennaksjelovens alminnelige regler. Som det fremgår ovenfor kan Kongen i dag overprøve bedriftsforsamlingens beslutning etter § 6-37 fjerde ledd dersom vesentlig samfunnsmessige hensyn tilsier det. Denne overprøvingsadgangen vil bortfalle ved en privatisering av Statoil.

– Avholdelse av ekstraordinær generalforsamling

Allmennaksjeloven § 5-7 lyder:

«(1) Styret, bedriftsforsamlingen eller lederen for bedriftsforsamlingen kan bestemme at det skal innkalles til ekstraordinær generalforsamling.

(2) Styret skal innkalle til ekstraordinær generalforsamling når revisor eller aksjeeiere som representerer minst entjuedel av aksjekapitalen, skriftlig krever det for å få behandlet et bestemt angitt emne. Styret skal sørge for at generalforsamlingen holdes innen en måned etter at kravet er fremsatt.»

Når det gjelder adgangen for aksjeeiere til å kreve at det innkalles til ekstraordinær generalforsamling, kreves det m.a.o. en skriftlig henvendelse til styret fra aksjeeiere som minst representerer 5% av aksjekapitalen i selskapet. Etter særbestemmelsene for statsaksjeselskaper kan imidlertid ekstraordinær generalforsamling kreves av det departement selskapet er underlagt. Etter allmennaksjelovens alminnelige regler vil således staten som aksjonær i Statoil uten støtte fra andre aksjonærer bare kunne kreve ekstraordinær gene-

ralforsamling avholdt så lenge staten eier 5% eller mer av aksjekapitalen i Statoil.

– Utbytte

Allmennaksjeloven § 8-2 lyder:

«Beslutning om utdeling av utbytte treffes av generalforsamlingen etter at styret har lagt frem forslag om utdeling eller annen anvendelse av overskudd. Har selskapet bedriftsforsamling, kan det bestemmes i vedtektene at beslutning om utdeling av utbytte skal treffes av bedriftsforsamlingen med forbehold for generalforsamlingens fastsetting av årsregnskapet og årsberetningen. Det kan ikke besluttes utdelt høyere utbytte enn styret har foreslått eller godtar. Innenfor rammene av styrets forslag kan bedriftsforsamlingen fastsette det høyeste beløpet som kan utdeles som utbytte.»

Det følger av bestemmelsen at styret fremsetter et forslag for bedriftsforsamlingen om utdeling av utbytte. Innenfor rammen av styrets forslag kan bedriftsforsamlingen foreslå det høyeste beløpet som kan utdeles som utbytte etter de alminnelige utbytteregler. Den endelige beslutning om utdeling av utbytte treffes av generalforsamlingen. Generalforsamlingen kan imidlertid ikke beslutte utdelt et høyere utbytte enn det styret har foreslått, men det kan fastsette et lavere utbytte. Etter særbestemmelsene for statsaksjeselskaper er generalforsamlingen ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag om utdeling av utbytte. På dette området vil således en privatisering av Statoil medføre at generalforsamlingen ikke kan beslutte å utdele et utbytte som er høyere enn det som er foreslått eller godtas av styret, eventuelt bedriftsforsamlingen.

– Innkalling til generalforsamling

Etter allmennaksjeloven § 5-8 skal ordinær og ekstraordinær generalforsamling innkalles av styret. I selskap med bedriftsforsamling kan det i vedtektene fastsettes at generalforsamlingen skal innkalles av bedriftsforsamlingens leder. Vedtektene i Statoil inneholder ingen bestemmelse om dette. Særbestemmelsene for statsaksjeselskaper innebærer at det departement selskapet er underlagt innkaller til både ordinær og ekstraordinær generalforsamling. Etter allmennaksjeselskapenes alminnelige regler vil således myndigheten til å innkalle til ordinær og ekstraordinær generalforsamling tilligge styret.

– Riksrevisjonens kontroll

Etter de alminnelige regler i allmennaksjeloven har Riksrevisjonen ingen adgang til å kreve opplysninger fra selskapets daglige leder, styret eller revisor, selv om staten eier aksjer i selskapet. Riksrevisjonens kontrolladgang etter særbestemmelsene for statsaksjeselskaper bortfaller således som følge av en privatisering av Statoil.

Riksrevisjonen vil fortsatt utøve kontroll med statsrådens forvaltning av statens aksjer i Statoil, jf i denne forbindelse at Stortingets instruks av 1977 forutsetter at det skal føres kontroll med forvaltningen av statens aksjer også i deleide selskaper. Kontrollen vil dermed være basert på det materiale som statsråden mottar eller fremskaffer fra selskapet, og som deretter videresendes Riksrevisjonen.

5.2.4 Vedtektene § 10

Innholdet av § 10 i Statoils vedtekter er omtalt i kapittel 3.4. Spørsmålet er om vedtektenes § 10 helt eller delvis kan videreføres etter en privatisering, herunder om en slik vedtektsbestemmelse vil være i samsvar med de alminnelige regler i allmennaksjeloven.

Selskapsrettslig er det avgjørende om generalforsamlingen kan inneha den myndighet som etter vedtektenes § 10 er tillagt generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen kan aksjeeierne treffe vedtak i alle saker som gjelder selskapet med mindre saker ved lov er unntatt fra generalforsamlingens myndighet. Ett unntak følger av allmennaksjeloven § 5-1 annet ledd, hvor det fremgår at generalforsamlingen ikke kan overprøve bedriftsforsamlingens beslutning etter § 6-37 første og fjerde ledd.

Vedtektenes § 10 vil kunne stride mot virkeområdet i allmennaksjeloven § 6-37 fjerde ledd, eksempelvis hvor bedriftsforsamlingen har enekompetanse i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser, og rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. Vedtektenes § 10 må derfor innskrenkes slik at vedtaksmyndighet i saker som tilligger bedriftsforsamlingens enekompetanse ikke skal anses som § 10 saker.

Et annet spørsmål er om vedtektenes § 10 kan opprettholdes i den forstand at generalforsamlingen skal orientere om saker som faller inn under bedriftsforsamlingens enekompetanse. Det kan ikke være noe i veien for at disse sakene fremlegges for generalforsamlingen til orientering under forutsetning av at generalforsamlingens behandling ikke medfører noen føringer for bedriftsforsamlingens behandling av sakene.

Et annet selskapsrettslig forhold som gjør at bestemmelsen kan måtte innskrenkes ytterligere eller oppheves er at bestemmelsen omfatter saker som må antas å ha *«politiske sider av betydning og/eller kan få vesentlig samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger».* Ved dette har generalforsamlingen en særskilt adgang til å få opplysninger og mulighet til å treffe vedtak i saker som utelukkende synes å være i én aksjonærs interesse. Det kan reises spørsmål om ivaretakelsen av én aksjonærs interesse på denne måten er i overensstemmelse med likebehandlingsregelen i allmennaksjeloven § 4-1. Spørsmålet er ikke nærmere vurdert i denne omgang.

I saker som ligger innenfor generalforsamlingens myndighet gjelder hovedregelen i § 5-1 om at generalforsamlingen kan treffe vedtak i alle saker som gjelder selskapet. Allmennaksjeloven inneholder en rekke bestemmelser som krever at saker behandles av generalforsamlingen. Det er imidlertid adgang til, i vedtektene eller ved instruks, å utvide generalforsamlingens myndighet til å omfatte andre saker enn de som følger av de alminnelige regler. Generalforsamlingen kan i tillegg omgjøre vedtak som er truffet av styret eller bedriftsforsamlingen, med mindre vedtaket er iverksatt ved at styret har benyttet sin myndighet til å representere selskapet utad ved for eksempel avtaleinngåelse med tredjemann. I de tilfeller hvor generalforsamlingen ikke har vedtaksmyndighet, kan generalforsamlingen ved vedtektsbestemmelse eller instruks kreve at sakene forelegges til informasjon før de øvrige selskapsorganer fatter vedtak.

Med de begrensninger som følger ovenfor synes det rent selskapsrettslig ikke å være noe i veien for å videreføre vedtektenes § 10. Bestemmelsen må imidlertid revideres i samsvar med ovennevnte begrensninger.

Det kan imidlertid tenkes at andre grunner enn de rent selskapsrettslige tilsier at bestemmelsen bør oppheves. For det første blir det gjennom årsrapporter mv og på generalforsamlinger gitt opplysinger om selskapers økonomiske stilling, enkeltsaker og videre planer fremover. I den utstrekning det ønskes mer utfyllende informasjon generelt eller i enkeltsaker, kan det stilles spørsmål på generalforsamlingen, eventuelt ved instruks pålegges styret å svare nærmere på disse. For det andre er generalforsamlingen i et privatisert selskap med et betydelig antall aksjonærer generelt mindre egnet som organ hvor det informeres i for stor grad, spesielt dersom selskapet er børsnotert. For det tredje kan det oppfattes som uheldig at staten som aksjonær ikke forvalter sine aksjer etter rene forretningsmessige prinsipper. Etter vårt syn bør derfor vedtektenes § 10 utgå ved en privatisering og børsnotering.

5.2.5 Vedtektene § 11

Statoil har i dag i vedtektenes § 11 en bestemmelse om at selskapet har ansvaret for å ivareta statens direkte økonomiske engasjement på norsk kontinentalsokkel.

I den utstrekning Statoil etter en privatisering ikke skal fortsette å ivareta SDØE må § 11 utgå fra vedtektene. Dersom Statoil skal fortsette å ivareta SDØE kan bestemmelsen opprettholdes, med eventuelle tilpasninger for å hensynta at andre enn staten er kommet inn som aksjonærer i selskapet.

5.2.6 Vedtektsbestemte avvik fra bestemmelsene i allmennaksjeloven

5.2.61 Aksjonærrettigheter

Rettigheter knyttet til aksjer kan inndeles i organisatoriske rettigheter, så som retten til å delta og stemme på generalforsamlinger, og økonomiske rettigheter, så som rett til utbytte, rett til salg og rett til å tegne nye aksjer ved kapitalforhøyelse. Enkelte av rettighetene knyttet til aksjer kan benyttes av enkeltaksjonærer (individuelle rettigheter) mens andre krever tilslutning fra noen av de øvrige aksjonærer (majoritetsrettigheter) eller alle aksjonærer (minoritetsrettigheter). Likhetsprinsippet innebærer i utgangspunktet at alle aksjer gir lik rett til disse rettighetene i selskapet.

Aksjonærene må utøve sine rettigheter til aksjer på selskapets generalforsamling med unntak av de individuelle rettigheter som er knyttet til aksjene. Utenfor generalforsamlingen har aksjeeierne ingen myndighet i selskapet. Aksjeeiere kan således ikke uten at det skjer gjennom flertallsvedtak i generalforsamling instruere styret/bedriftsforsamlingen eller enkeltmedlemmer.

5.2.62 Generalforsamlingens myndighet etter lov og vedtekter

Generalforsamlingens myndighet utledes av bestemmelsene i allmennaksjeloven og selskapets vedtekter. Generalforsamlingens myndighet kan i alminnelighet ikke delegeres til andre lov- eller vedtektsbestemte selskapsorganer. Styret/bedriftsforsamlingen plikter å gjennomføre lovlig fattede vedtak av generalforsamlingen. Generalforsamlingen er et internt organ, og represente-

rer ikke selskapet utad ved avtaleinngåelse eller overfor offentlige myndigheter.

Generalforsamlingens lovbestemte myndighet følger av allmennaksjeloven § 5-1 hvor det fastslås at generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet. Generalforsamlingen kan fatte vedtak i alle selskapssaker, med mindre avgjørelsesmyndigheten etter loven er tillagt andre selskapsorganer. Generalforsamlingen kan instruere andre selskapsorganer, omgjøre deres beslutninger eller treffe avgjørelse med mindre allmennaksjeloven fratar generalforsamlingen denne myndighet. Som behandlet under kapittel 5.2.3, er generalforsamlingens myndighet innskrenket ved at enkelte beslutninger må treffes av bedriftsforsamlingen.

Foruten hovedregelen i allmennaksjelovens § 5-1, inneholder loven en rekke enkeltbestemmelser som uttrykkelig krever at vedtak treffes av generalforsamlingen, for eksempel godkjennelse av årsregnskap, anvendelse av årets resultat, vedtektsendringer, endring av aksjekapitalen, fusjon, fisjon og oppløsning av selskapet. Som utgangspunkt er styret bare forpliktet til å forelegge for generalforsamlingen saker som etter disse bestemmelsene uttrykkelig krever generalforsamlingsbeslutning.

Det kan imidlertid ved vedtektsbestemmelse bestemmes at generalforsamlingen skal ha en mer omfattende myndighet i bestemte saker enn det som følger av allmennaksjeloven. Saker av denne karakter kan f eks være:

– Kjøp eller salg av betydelige aktiva eller virksomhet,
– Opptak av lån,
– Flytting av hovedkontor,
– Samtykke til erverv av aksjer

Generalforsamlingens myndighet kan dog ikke omfatte den myndighet som tilligger bedriftsforsamlingen, med mindre det ved særlov gjøres unntak fra allmennaksjeloven. Vedtektene må således utformes slik at det ikke oppstår motstrid med bedriftsforsamlingens myndighet.

5.2.63 Flertallskrav på generalforsamlingen

Når det gjelder flertallskrav for beslutninger på generalforsamlingen er hovedregelen nedfelt i allmennaksjeloven § 5-17 som lyder:

> «(1) En beslutning av generalforsamlingen krever flertall av de avgitte stemmer, om ikke noe annet er bestemt i loven. Står stemmetallet likt, gjelder det som møtelederen slutter seg til, også når denne ikke har stemmerett.
>
> (2) Ved valg eller ansettelse anses den eller de valgt som får flest stemmer. Generalforsamlingen kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmetallet likt, treffes avgjørelsen ved loddtrekning.
>
> (3) I vedtektene kan det fastsettes flertallskrav som avviker fra det som følger av paragrafen her, og gis avvikende regler om følgen av stemmelikhet.»

Hovedregelen er altså at generalforsamlingen treffer sine beslutninger med alminnelig flertall. Det følger imidlertid av tredje ledd at det ved vedtektsbestemmelse kan fastsettes avvikende flertallskrav. Det foreligger i utgangspunktet ingen begrensninger med hensyn til hvilke avvik som kan vedtekts-

festes. Med andre ord kan det vedtektsfestes generelt at avgjørelser som etter loven krever simpelt flertall, må vedtas med mer eller mindre kvalifisert flertall. Videre kan avviket gjelde bestemt angitte saker. I forarbeidene er det presisert at det kan vedtektsfestes et krav om enstemmighet. Det må også være adgang til å vedtektsfeste at et bestemt antall aksjer skal ha vetorett, eksempelvis at beslutningen krever 50% tilslutning og at ikke mer enn 10% har stemt mot.

Ved å vedtektsfeste en kombinasjon av økt myndighet i bestemte saker til generalforsamlingen og avvik fra flertallskravet vil aksjonær(er) som representerer et nærmere bestemt antall aksjer, få en betydelig merinnflytelse sammenlignet med lovens flertallskrav. Det kan for eksempel vedtektsfestes at salg eller kjøp av virksomhet krever tilslutning fra 90% av de stemmeberettige aksjer. Med denne type vedtektsbestemmelser får en aksjonær som har mer enn 10% av (de stemmeberettigede) aksjene vetorett. Den samme aksjonær må imidlertid ha tilslutning fra flere aksjer med dette flertallskravet enn ved simpelt flertall når det gjelder å få tilslutning til å kjøpe eller selge virksomheten.

Allmennaksjeloven inneholder selv en rekke bestemmelser som innebærer at generalforsamlingsbeslutning må treffes ved kvalifisert flertall.

De mest sentrale bestemmelser er:

- Vedtektsendringer krever tilslutning fra minst 2/3 såvel av de av de avgitte stemmer som av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen, jf allmennaksjeloven § 5-18 første ledd.
- Beslutninger om kapitalforhøyelse, kapitalnedsettelse, fusjon, fisjon og oppløsning krever det samme flertall som for vedtektsendringer.
- Endring av vedtektene som innebærer at utgitte aksjers rett til utbytte eller selskapets formue reduseres eller vedtektsendring som innfører krav om styresamtykke for aksjer som ikke er underlagt omsetningsbegrensning krever tilslutning fra mer enn 90% av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen og dessuten flertall som for vedtektsendring, jf allmennaksjeloven § 5-19.
- Beslutninger som medfører at aksjonærenes forpliktelser i forhold til selskapet økes, og retten til å overdra, erverve eller eie aksjer i selskapet innskrenkes, krever tilslutning fra samtlige aksjeeiere, jf allmennaksjeloven § 5-20.

For beslutninger som krever kvalifisert flertall kan det i vedtektene fastsettes krav til høyere flertall, men ikke lavere.

Den myndighet som er tillagt generalforsamlingen etter loven og vedtektene må imidlertid ikke misbrukes. Det følger av allmennaksjelovens § 5-21:

> «Generalforsamlingen kan ikke treffe noen beslutning som er egnet til å gi visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning».

Bestemmelsen gjelder generelt alle beslutninger og begrenser flertallets rett til fordel for mindretallet hvor aksjeloven ikke ellers har særbestemmelser som ivaretar mindretallets rettigheter. Bestemmelsen suppleres i tillegg av uskrevne prinsipper om maktmisbruk fra flertallets side. Bestemmelsen retter seg mot vedtak i generalforsamlingen som gir enkelte aksjeeiere eller andre en *«urimelig»* fordel. Mindretallet beskyttes således ikke mot enhver fordel.

Det avgjørende er om fordelen kan anses for å ha et saklig og forsvarlig grunnlag i selskapets og aksjeeierfellesskapets interesser.

5.2.64 Likhetsprinsippet - ulike former for avvik

Allmennaksjeloven § 4-1 første ledd første og andre setning statuerer likhetsprinsippet om at alle aksjer gir lik rett i selskapet. Bestemmelsen lyder:

> «Alle aksjer gir lik rett i selskapet. I vedtektene kan det likevel bestemmes at det skal være aksjer av ulike slag (flere aksjeklasser).»

Likebehandlingsregelen innebærer at hver aksje skal gi like organisatoriske og økonomiske rettigheter i selskapet.

Likebehandlingsregelen i første setning kan i henhold til annen setning m.a.o. fravikes ved etablering av ulike aksjeklasser i vedtektene. Ulikhetene kan bl.a. bestå i følgende:

- Ulik stemmerett,
- Fortrinnsrett til utbytte,
- Rett til innløsning,
- Aksjeeiere må ha visse egenskaper,
- Adgang til ombytting av aksjene fra en aksjeklasse til en annen.

Når det gjelder stemmerett knyttet til aksjer følger det av allmennaksjeloven § 5-4 første ledd første setning at hver aksje gir en stemme. Bestemmelsen lyder:

> «Hver aksje gir én stemme når noe annet ikke følger av loven eller vedtektene.»

Etter annen og tredje setning i samme bestemmelse kan det vedtektsfestes stemmerettsbegrensninger knyttet til person eller at en aksjeklasse ikke skal ha stemmerett eller ha begrenset stemmevekt. Bestemmelsen lyder:

> «Vedtektene kan inneholde bestemmelser om stemmerettsbegrensning som er knyttet til person. I vedtektene kan det også fastsettes at aksjene i en aksjeklasse ikke skal gi stemmerett, eller skal ha begrenset stemmevekt. Slik vedtektsbestemmelse skal godkjennes av departementet dersom det samlede pålydende av aksjer i selskapet med slike stemmerettsbegrensninger skal utgjøre mer enn halvparten av aksjekapitalen i selskapet.»

Etter annen setning kan stemmerettsbegrensninger knyttet til person ha karakter av stemmetak eller stemmegulv hvor enkeltaksjonærer for eksempel ikke kan stemme for mer enn 10% eller at aksjonærer som representerer mer enn for eksempel 10% har stemmerett.

Etter tredje og fjerde setning kan inntil halvparten av aksjene ved ulike aksjeklasser gjøres generelt stemmerettsløse, eller stemmerettsløse i særskilt angitte saker. Aksjene i en aksjeklasse kan således inneha alminnelig stemmerett, mens aksjene i en annen aksjeklasse ikke har stemmerett. Det er også adgang til å innføre stemmerettsbestemmelser som innebærer at stemmevekten ikke er proporsjonal med aksjeeiernes aksjeeie, for eksempel at en aksje gir en stemme, to aksjer gir fem stemmer osv. Videre kan det også innføres en aksjeklasse som gir hver aksje i klassen økt stemmevekt, uten at aksjene i den andre aksjeklassen fratas stemmerett. I sistnevnte tilfelle kan flertallskravet

være at for eksempel 10% i en aksjeklasse og 50% i en annen klasse må vedta en nærmere angitt beslutning.

Stemmerettsbegrensninger får først og fremst betydning i saker som krever alminnelig flertall og kvalifisert flertall av stemmeberettigede aksjer. For beslutninger som krever tilslutning fra en andel av aksjekapitalen er stemmerettsbegrensninger uten betydning. Dette følger av allmennaksjeloven § 5-4 annet ledd, som lyder:

> «En stemmerettsbegrensning som er knyttet til en aksje eller person, er uten betydning i forhold til bestemmelser i denne loven som gir rettigheter til hver aksjeeier eller til aksjeeiere som eier eller representerer en viss del av aksjekapitalen. Det samme gjelder i forhold til bestemmelser som - for at en beslutning skal være truffet - krever tilslutning fra en viss del av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen.»

For beslutninger (for eksempel ved vedtektsendringer) som krever tilslutning fra minst 2/3 så vel av de avgitte stemmer som av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen, får stemmerettsbegrensninger således bare betydning i relasjon til kravet om 2/3 av de avgitte stemmer. I forhold til kravet om tilslutning fra 2/3 av kapitalen, vil aksjer uten stemmerett delta i avstemningen på lik linje med de stemmeberettigede aksjer.

5.2.7 Eierbegrensning

Det kan for eksempel vedtektsfestes at ingen kan eie mer enn 10% av aksjene, med unntak av staten.

5.3 Børsnotering

5.3.1 Innledning

Under dette punktet gjennomgås konsekvensen av en børsnotering av Statoils aksjer for Statoil og staten som aksjonær. De selskapsrettslige konsekvenser som er behandlet under kapittel 5.2 gjelder således også ved en børsnotering. Under dette kapittel behandles de konsekvenser som kommer i tillegg til de rene selskapsrettslige konsekvenser av en privatisering.

Børsnoteringen kan finne sted samtidig med privatiseringen eller på et senere tidspunkt. Utgangspunktet i allmennaksjeselskaper er at styret kan beslutte å søke om børsnotering. Er selskapet et privat aksjeselskap kreves det imidlertid at selskapet omdannes til allmennaksjeselskap som innebærer at generalforsamlingen må vedta en vedtektsendring.

En børsnotering av Statoils aksjer kan finne sted på en eller flere børser. Besluttes det å notere selskapets aksjer på flere børser, må det tas stilling til spørsmålet om såkalt primær- eller sekundærnotering. Ved notering på flere børser vil i utgangspunktet regelverket i de aktuelle land komme til anvendelse. Det oppstår i den forbindelse enkelte harmoniseringsproblemer. Ved en notering på utenlandsk børs bør det vurderes om de relevante børsregler er forenlige med Statoils virksomhet og statens rolle som aksjonær. I det følgende gjennomgås konsekvensene av en børsnotering av aksjene på Oslo Børs, mens vi i kapittel 5.3.3 kort angir hovedvilkårene for notering på hovedbørsene i hhv London og New York.

5.3.2 Hovedvilkår for notering på Oslo Børs

Hovedvilkårene for børsnotering er følgende:
- Selskapet er et allmennaksjeselskap,
- Selskapet har bestått og drevet det vesentligste av sin virksomhet i minst 3 år,
- Minst 25% av aksjene må være spredt blant personer som ikke har tilknytning til selskapet og som hver eier aksjer som tilsvarer minst en børspost.

Hovedvilkåret for opptak av aksjer til børsnotering er nedfelt i børslovens § 4-3 [30)] jf børsforskriftens § 2-1 første ledd. Sistnevnte lyder som følger:

> «Aksjer utstedt av allmennaksjeselskap eller tilsvarende utenlandsk selskap kan tas opp til børsnotering dersom aksjene antas å ha allmenn interesse og kan forventes å bli gjenstand for regelmessig omsetning. Ved avgjørelsen skal det også legges vekt på selskapets økonomi og andre forhold av betydning for om aksjene er egnet til børsnotering. Dessuten må nedenstående vilkår være oppfylt.»

Det fremgår av bestemmelsen at Børsen har en relativt vid skjønnsmessig adgang til å bestemme om aksjer skal tas opp til børsnotering, jfr eksempelvis begrepet « *om aksjene er egnet for børsnotering*» Børsen treffer sin beslutning etter en nærmere gjennomgang og vurdering av en omfattende søknad om børsnotering.

I tillegg til hovedvilkårene må vilkårene i § 2-1 annet til fjerde ledd være oppfylt.

Etter annet ledd må de aksjer som søkes opptatt til børsnotering på hovedlisten minst antas å ha en kursverdi på NOK 300.000.000. Legges de senere verdivurderinger av Statoil til grunn antas kursverdien av samtlige aksjer i Statoil å være i størrelsesorden NOK 110-120 milliarder før eventuell tilførsel av ytterligere egenkapital i form av SDØE andeler. Med andre ord vil kursverdien med god margin tilfredsstille kursverdikravet på NOK 300.000.000.

Ved en spredning av mer enn 25% av det totale antall aksjer i Statoil kan det uten videre legges til grunn at Statoil vil tilfredsstille kravene til børsnotering.

Vi kan forøvrig heller ikke se at børsreglene skulle være til hinder for at staten skal kunne eie mer enn 75% av aksjene i Statoil etter en børsnotering på grunn av det betydelige antall aksjer som vil kunne gjøres til gjenstand for omsetning og den betydelige kursverdi aksjene må antas å få. Kursverdikravet på hovedlisten er NOK 300.000.000. Til sammenligning må det antas, basert på senere verdivurderinger, at eksempelvis 10% av aksjene i Statoil AS har en kursverdi på NOK 12 milliarder. Børsen kan etter vårt syn velge å godkjenne søknaden om notering ved å anse at staten ikke omfattes av spredningskravet på 25% fordi staten ikke har slik tilknytning til Statoil som angitt i § 2-3, fravike spredningskravet i § 2-1 fjerde ledd eller ved etablering av flere aksjeklasser hvorav bare én børsnoteres gjøre unntak fra børslovens § 4-3 annet ledd.

[30)] Ny børslov er vedtatt men ikke trådt i kraft. Den nye loven anses ikke å innebære endringer av betydning

5.3.3 Hovedvilkår for notering på utenlandske børser

Tabell 11.1: The London Stock Exchange

Krav om allmenn interesse og egnethet	Ja
Markedsverdi noterte aksjer	GBP 700.000
Aksjer spredt på allmennheten	25%
Virksomhetens varighet	3 år
Prospekt	Ja
Krav til fri omsettelighet	Ja
Krav til stemmerett [1]	Ja

[1]Forskjell i stemmerett vil som hovedregel ikke aksepteres. Unntak for allerede noterte aksjer som har forskjellige aksjeklasser. Også akseptert i tilfeller av privatisering at staten har beholdt en «Golden Share», med preferert stemmerett.

Tabell 11.2: The New York Stock Exchange

	NYSE	AMEX	NASDAQ [1]
Antall aksjer offentlig eiet [2]	2,5 mill	1,0 mill	0,5 mill
Antall aksjonærer som eier mer enn 100 aksjer	5.000	2.000	-
Antall offentlige aksjonærer		800 (400)	
Markedsverdi av aksjer offentlig eiet	USD 100 mill	USD 20 mill	USD 3 mill
«Net tangible assets» [3]	USD 100 mill	USD 25 mill	USD 4 mill
«Pre-tax income»kumulativt siste 3 år	USD 100 mill	USD 30 mill	-
«Pre-tax income»hvert av de siste 3 år	USD 25 mill	USD 7,5 mill	-
«Income» siste år eller 2 av siste 3 år:			
- «Pre-tax»			USD 750.000
- «Net income»			USD 400.000
Antall «market makers»		2	

[1]NYSE og NASDAQ har alternative vilkår som ikke er oppgitt her.
[2]Som offentlig eide aksjer regnes normalt aksjer som ikke direkte eller indirekte er eiet av ansatt eller styremedlem i selskapet og av noen person som kontrollerer mer enn 10% av aksjene i selskapet.
[3]«Net tangible assets» er normalt totale aktiva (eks goodwill) minus total gjeld.

5.3.4 Børs- og verdipapirlovgivningen

Ved en notering er selskapet og aksjonærene underlagt børs- og verdipapirlovgivningen. I det følgende behandles de mer sentrale bestemmelser på dette området.

5.3.41 Prinsippet om fri omsettelighet

Etter børsforskriften § 2-4 skal aksjene i prinsippet være fritt omsettelige. Adgangen til å benytte omsetningsbegrensninger er begrenset, selv om adgangen er vedtektsfestet eller hjemlet i lov. Eksempelvis vil neppe styret

kunne nekte en konkurrent å erverve aksjer i selskapet, selv om styret i vedtektene er tillagt myndighet til å godkjenne erverver av aksjene.

5.3.42 Behandling av fortrolig informasjon

Børsforskriften § 5-1 første ledd pålegger selskapet en plikt til å sørge for at «ingen uvedkommende får tilgang til opplysninger som omfattes av kapittel 5 og 6 før slike opplysninger er offentliggjort i henhold til § 23-2». Selskapet må således ha tilfredsstillende rutiner som sikrer at uvedkommende ikke får tilgang til slike opplysninger. Arten av opplysninger behandles nedenfor. Når det gjelder hvem som anses som uvedkommende etter denne bestemmelsen, må det som utgangspunkt legges til grunn at alle som ikke er ansatt, tillitsvalgte eller har et oppdrag for selskapet, anses som uvedkommende. Selskapets aksjonærer må som utgangspunkt anses som uvedkommende. Med andre ord vil Olje- og energidepartementet som forvalter av aksjene i Statoil ikke kunne motta opplysninger som omfattes av bestemmelsen. Det er imidlertid i en viss utstrekning adgang for selskapet til å informere og diskutere spørsmål av vesentlig betydning for selskapet i konkrete tilfeller før disse opplysningene offentliggjøres. Mottageren av opplysningene må underlegges taushetsplikt og handleforbud i aksjen.

Statoil vil videre ha behov for å gi opplysninger av denne karakter til Olje- og energidepartementet som forvaltningsorgan, eksempelvis ved søknad om nye lisenser. Etter fast praksis må Statoil kunne overlevere Olje- og energidepartementet slike opplysninger i slike situasjoner i den utstrekning det er nødvendig for den forvaltningsmessige behandling i Olje- og energidepartementet. Embets- og tjenestemenn i departementet har en selvstendig plikt til ikke å gi slike opplysninger til uvedkommende, jf verdipapirhandelloven § 2-2. Videre vil Olje- og energidepartementet som aksjonær normalt være i innsideposisjon, som medfører at departementet ikke kan handle i aksjen før den aktuelle innside informasjon er offentliggjort av selskapet.

5.3.43 Selskapets informasjonsplikt

Etter børsforskriftens kapittel 5 og 6 har børsnoterte selskaper en utstrakt informasjonsplikt overfor børsen, som igjen umiddelbart informerer markedet. Hovedbestemmelsen følger av forskriftens § 5-2 første ledd første setning, som lyder:

> «Selskapet skal uoppfordret og umiddelbart gi børsen opplysninger, herunder om endringer i forhold som tidligere er meddelt børsen, som må antas å være av ikke uvesentlig betydning for kursen på selskapets aksjer».

I tillegg må selskapet uavhengig av denne bestemmelsen, gi opplysninger om konkrete omstendigheter som fremgår av annet ledd, f eks forslag og beslutninger i styret, generalforsamling eller annet selskapsorgan om utbytte, fusjon, fisjon, forhøyelse og nedsettelse av aksjekapitalen, samt avtaler av vesentlig betydning for selskapet som inngås mellom selskapet og annet selskap i samme konsern. Videre plikter selskapet etter børsforskriften § 5-3 å opplyse om erverv og avhendelse av eiendeler eller virksomhet av en nærmere angitt betydning for selskapet. Endelig nevnes at selskapet vil måtte offentliggjøre årsoppgjør og delårsrapporter etter børsforskriftens kapittel 6.

5.3.44 Prospektplikt

Etter verdipapirhandelloven kapittel 5 og børsforskriftens del V og VI plikter børsnoterte selskaper ved nærmere angitte omstendigheter, f eks ved fusjon, fisjon, emisjon etc, å offentliggjøre nærmere bestemte opplysninger i et prospekt.

Det må f eks etter verdipapirhandelloven kapittel 5 (§ 5-1 tredje ledd) ved nedsalg av aksjer i børsnoterte selskaper utarbeides salgsprospekt dersom aksjonær retter et tilbud om kjøp innen tre måneder etter at aksjene er utstedt til flere enn 50 personer i det norske verdipapirmarkedet og dette gjelder et høyere beløp enn 40.000 Euro. Det foreligger imidlertid ikke plikt til å utarbeide salgsprospekt dersom tilbud om kjøp rettes til personer som (i) investerer i verdipapirer som ledd i sin yrkesvirksomhet og som er registrert hos børsen som profesjonell investor, eller (ii) tilbudet legges ut i enhetsstørrelser (minste bestillings- og tildelingsbeløp) med krav om vederlag på minst 40.000 Euro. Foreligger prospektplikt må innholdet av salgsprospektet oppfylle vilkårene i børsforskriftens kapittel 18, jfr kapittel 15 og forskrift fastsatt av Finansdepartementet om opplysninger i prospekt ved offentlig tilbud om tegning eller kjøp av omsettelige verdipapirer.

Ved kapitalforhøyelse i børsnoterte selskaper må det alltid utarbeides emisjonsprospekt ved utstedelse av aksjer dersom pålydende eller markedsverdien av de utstedte aksjer utgjør 10% eller mer av tilsvarende verdier av selskapets aksjekapital, jfr børsforskriftens § 18-1. Dersom verdien av de utstedte aksjer utgjør mindre enn 10% kan det foreligge prospektplikt etter verdipapirhandelloven kapittel 5. Etter hovedregelen i verdipapirhandelloven § 5-1 første ledd, må det utarbeides emisjonsprospekt ved utstedelse av nye aksjer som tilbys flere enn 50 personer i det norske verdipapirmarkedet og gjelder et høyere beløp enn 40.000 Euro (emisjonsbeløpet). Det foreligger imidlertid ikke plikt etter kapittel 5 til å utarbeide emisjonsprospekt dersom tilbud om tegning rettes til personer som (i) investerer i verdipapirer som ledd i sin yrkesvirksomhet og er registrert hos børsen som profesjonell investor, eller (ii) tilbudet legges ut i enhetsstørrelser (minste tegnings- og tildelingsbeløp) med krav om vederlag på minst 40.000 Euro. Foreligger prospektplikt må innholdet av emisjonsprospektet oppfylle vilkårene i børsforskriftens kapittel 18, jfr kapittel 15 og forskrift av 7 november 1997 fastsatt av Finansdepartementet om opplysninger i prospekt ved offentlig tilbud om tegning eller kjøp av omsettelige verdipapirer.

5.3.45 Prospektplikt ved privatisering og børsnotering av Statoil

Ved børsintroduksjon skal selskapet utarbeide et introduksjonsprospekt som oppfyller kravene til informasjon i børsforskriftens kapittel 16, jf kapittel 15.

Statoil kan privatiseres enten ved at staten selger et tilstrekkelig antall av sine aksjer, ved at Statoil ved kapitalforhøyelse utsteder et tilstrekkelig antall nye aksjer som tegnes av nye aksjonærer eller ved en kombinasjon av dette. Privatiseringen forutsettes å finne sted umiddelbart forut for opptak av aksjene til børsnotering.

Ved salg av statens aksjer vil det etter norske regler ikke foreligge plikt til å utarbeide salgsprospekt dersom det ikke er foretatt en kapitalforhøyelse i Statoil rettet mot staten i perioden tre måneder før tilbud om salg av aksjene

fremsettes. Foretas det en kapitalforhøyelse i denne perioden, f eks i forbindelse med overdragelse av SDØE-andeler, vil det måtte utarbeides salgsprospekt dersom tilbud om kjøp rettes til flere enn 50 personer i det norke verdipapirmarkedet, med mindre aksjene tilbys (i) profesjonelle investorer registrert på Oslo Børs eller (ii) tilbudet fremsettes med minimum kjøps- og tildelingsbeløp på 40,000 Euro.

Ved kapitalforhøyelse i Statoil ved utstedelse av nye aksjer må det utarbeides emisjonsprospekt dersom tilbud om tegning rettes til flere enn 50 personer i det norske verdipapirmarkedet, med mindre aksjene tilbys (i) profesjonelle investorer registrert på Oslo Børs eller (ii) tilbudet fremsettes med minimum tegnings- og tildelingsbeløp på 40,000 Euro.

5.3.46 Forbud mot innsidehandel

Det følger av verdipapirhandelloven § 2-1 at

> «Tegning, kjøp, salg eller bytte av finansielle instrumenter som er eller søkes notert på norsk børs eller tilskyndelse til slike disposisjoner, må ikke foretas av noen som har presise og fortrolige opplysninger om de finansielle instrumentene, utstederen av disse eller andre forhold som er egnet til å påvirke kursen på de finansielle instrumentene vesentlig.»

Enhver som mottar slike opplysninger har ikke adgang til å handle i aksjen før opplysningene er meddelt børsen og markedet. Olje- og energidepartementet bør etablere tilfredsstillende rutiner for å unngå at ansatte eller andre overtrer bestemmelsen. Det foretas imidlertid ingen identifikasjon mellom Olje- og energidepartementet og andre statlige enheter eller selskaper. Med andre ord vil Folketrygdfondet, Statens petroleumsfond mv kunne handle i Statoils aksjer så lenge disse enheter ikke selv innehar fortrolig informasjon.

5.3.47 Tilbudsplikt

Erverver av aksjer som representerer mer enn 40% av stemmene i et norsk børsnotert selskap plikter etter verdipapirhandelloven § 4-1, å gi tilbud om kjøp av de øvrige aksjene i selskapet. Et spørsmål i denne sammenheng er om statens aksjer i Statoil konsolideres med andre statlige organers aksjer i Statoil. Spørsmålet er bare av betydning i tilfellet staten skulle selge seg ned under 40% og Statoil eller de øvrige statlige organer erverver aksjer i Statoil.

5.3.48 Minoritetsbeskyttelse

Staten som aksjonær i Statoil må etter en privatisering og børsnotering utøve myndigheten som aksjonær under hensyn til reglene i allmennaksjeloven om beskyttelse av minoritetsaksjonærer. Avtaler som inngås må skje på alminnelige kommersielle vilkår.

5.3.5 Hovedpunkter i privatiseringsprosessen og børsnoteringen

En privatiseringsprosess med eller uten en samtidig børsnotering innebærer normalt at selskapet må sette av betydelige ressurser til arbeidet. Uavhengig av om privatiseringen gjøres samtidig med en børsintroduksjon, vil det i dette tilfellet måtte engasjeres en norsk og en utenlandsk hovedtilrettelegger. Til-

retteleggerne vil normalt kreve at det foretas en finansiell, juridisk og teknisk gjennomgang av selskapet, såkalt due-diligence, og at hovedaksjonæren forplikter seg til ikke å selge aksjer i en periode etter privatiseringen/børsnoteringen (*«stand still»* avtale). De aksjer som legges ut for tegning eller kjøp vil ved en privatisering av denne karakter bli fordelt mellom tilretteleggerne i en norsk og internasjonal transje. Den norske transjen selges i det norske markedet, og den internasjonale vil spres i de internasjonale kapitalmarkeder. Kursen på aksjene kan enten fastsettes av generalforsamlingen før forpliktende kjøp eller tegning, eller ved såkalt *«book-building»*. Book-building innebærer at tilretteleggerne mottar tegning/kjøp av investorene på gitte prisnivåer. Etter at bøkene er *«lukket»* henvender tilretteleggerne seg til selskapet, som i siste omgang beslutter om det vil akseptere tilbudet. Før prising av aksjene finner sted må det forventes at ledelsen i Statoil må markedsføre selskapet ved såkalte *«road shows»*.

Ved privatisering uten børsnotering vil det måtte utarbeides et prospekt eller informasjonsmemorandum som danner grunnlag for investorenes kjøp eller tegning av aksjer.

Foretas det samtidig en børsnotering, må det etter norske regler utarbeides en søknad til børsen om børsnotering av aksjene og et introduksjonsprospekt. I tillegg vil det eventuelt måtte utarbeides et salgs- eller emisjonsprospekt.

Ved salg av statens aksjer vil det etter norske regler ikke foreligge plikt til å utarbeide salgsprospekt dersom det ikke er foretatt en kapitalforhøyelse i Statoil i perioden tre måneder før tilbud om salg av aksjene fremsettes. Foretas en kapitalforhøyelse i denne perioden vil det måtte utarbeides salgsprospekt dersom tilbud om kjøp rettes til flere enn 50 personer i det norske verdipapirmarkedet, med mindre aksjene tilbys (i) profesjonelle investorer registrert på Oslo Børs eller (ii) tilbudet fremsettes med minimum kjøps- og tildelingsbeløp på 40,000 Euro.

Ved kapitalforhøyelse i Statoil ved utstedelse av nye aksjer må det utarbeides emisjonsprospekt dersom tilbud om tegning rettes til flere enn 50 personer i det norske verdipapirmarkedet, med mindre aksjene tilbys (i) profesjonelle investorer registrert på Oslo Børs eller (ii) tilbudet fremsettes med minimum tegnings- og tildelingsbeløp på 40,000 Euro.

Et introduksjonsprospekt og eventuelt salgs- eller emisjonsprospekt vil slås sammen til ett dokument ved en børsintroduksjon på Oslo Børs.

Etter hovedregelen i børsforskriftens § 14-1 skal prospekt opplyse om alle forhold som er nødvendige for at investorene og deres rådgivere skal kunne foreta en velfundert vurdering av selskapets nåværende og fremtidige økonomiske stilling og rettigheter knyttet til aksjene.

Statoils styre er etter børsforskriftens § 14-2 ansvarlig for at et prospekt oppfyller kravene i børsforskriften.

Hovedtilretteleggerne vil i tillegg normalt kreve at selskapet og/eller hovedaksjonær holder tilretteleggerne skadesløse for krav som skyldes mangelfulle eller misvisende opplysninger i prospektet.

I korte trekk er gangen i en børsintroduksjon med et samtidig nedsalg/emisjon følgende:

– Prinsippbeslutning om børsintroduksjon/emisjon eller salg/emisjon - tildeling av mandat til tilretteleggere og andre rådgivere,

- Innhenting av informasjon fra selskapet,
- Due-diligence,
- Utarbeidelse av dokumentasjon, herunder søknad om børsnotering og introduksjons- og eventuelt salgs- eller emisjonsprospekt,
- Markedsføring av selskapet,
- Presentasjon av dokumentasjon til Oslo Børs,
- Godkjennelse av dokumentasjon av Oslo Børs,
- Utpekelse av kontofører for selskapets aksjonærregister i Verdipapirsentralen,
- Fastsettelse av kursen på aksjene som skal selges/emitteres,
- Ved eventuell emisjon foretas registrering av kapitalforhøyelsen i Foretaksregisteret,
- Opptak av aksjene til notering på Oslo Børs.

Rekkefølgen er i noen grad upresis, og vil avhenge av hvorledes privatiseringen og børsintroduksjonen tilrettelegges.

Foretas det i tillegg en børsintroduksjon på eksempelvis the New York Stock Exchange vil også amerikanske børs-og verdipapirregler komme til anvendelse. Vår erfaring er at det også her må utarbeides en søknad om børsnotering og utarbeides prospekt uavhengig av om privatiseringen foretas ved kapitalforhøyelse i Statoil ved utstedelse av nye aksjer eller staten selger et tilstrekkelig antall aksjer. Videre må Statoils regnskaper de siste tre år omarbeides i henhold til amerikanske regnskapsregler, såkalt US GAAP. Omarbeidingen er normalt tidkrevende og ofte en tidskritisk faktor for gjennomføring. The Securities and Exchange Commission (SEC) foretar en nøye gjennomgang av selskapet før notering. Tidsmessig må det forventes at børsintroduksjon med samtidig nedsalg/emisjon av aksjer vil ta minimum seks måneder fra det tidspunkt mandatet er tildelt tilretteleggerne. Dette forutsetter at en eventuell reorganisering av selskapets virksomhet ikke forsinker prosessen.

Privatisering i forbindelse med børsnotering kan som nevnt foretas ved at staten selger et nødvendig antall aksjer i Statoil eller at Statoil foretar en kapitalforhøyelse ved utstedelse av et tilstrekkelig antall nye aksjer som tegnes av nye aksjonærer. Forskjellen mellom de to former for privatisering er at staten ved salg av aksjer mottar vederlaget mens Statoil mottar vederlaget ved tegning av de nye aksjene. Når det gjelder selve gjennomføringen av børsnoteringen og privatiseringen vil de to former for privatisering i store trekk ikke være vesentlig forskjellige. Ved salg av statens aksjer vil imidlertid den tekniske closing-prosessen være enklere enn ved utstedelse av nye aksjer i Statoil. Bakgrunnen er at ved salg av aksjer vil aksjene og vederlaget kunne overføres samtidig, mens vederlaget ved utstedelse av nye aksjer i Statoil vil måtte innbetales før de nye aksjonærer kan disponere de nye aksjene i Statoil.

5.4 Betydningen av forskjellige terskler for eierandeler

Ved en delprivatisering av Statoil i kombinasjon med en børsnotering av selskapet, blir et sentralt spørsmål hvor stor andel av aksjekapitalen staten skal beholde. I det følgende gis en kort oversikt over de selskaps-, børs- og verdipapirhandelrettslige betydningen av ulike eierandeler:

5.4.1 90% eierandel

Dersom en aksjonær eier over 90% av aksjekapitalen og stemmene i et aksjeselskap, kan vedkommende majoritetsaksjonær tvangsutløse de øvrige aksjonærene i selskapet, jf allmennaksjeloven § 4-25, slik at styret i morselskapet kan beslutte at morselskapet skal overta også de øvrige aksjene i vedkommende datterselskap. Samtidig har hver av de øvrige aksjeeierne i datterselskapet rett til å kreve at morselskapet overtar aksjene som eies av minoritetsaksjonærene. I § 4-25 sjette ledd er det bestemt at tilsvarende også gjelder for slike majoritetsaksjonærer som ikke er et allmennaksjeselskap.

Bestemmelsen må antas å kunne anvendes av minoritetsaksjonærer når et tidligere heleiet selskap får inn andre eiere som representerer mindre enn 10% av aksjekapitalen. Dette betyr at staten maksimalt kan eie 90% av aksjene i et delprivatisert Statoil for å kunne være sikker på å unngå et krav om utløsning av de øvrige minoritetsaksjonærene.

5.4.2 75% eierandel

Notering av et allmennaksjeselskaps aksjer på Oslo Børs, forutsetter som hovedregel at minst 25% av aksjene i vedkommende selskap er spredt på *«allmennheten»*, jf børsforskriften § 2-1 fjerde ledd.

5.4.3 66,66% eierandel

I henhold til aksjelovgivningen er et aksjeselskap/allmennaksjeselskaps generalforsamling tildelt enekompetanse til å fatte nærmere angitte selskapsvedtak. En rekke av disse vedtakene forutsetter tilslutning fra et kvalifisert flertall av kapitalen og stemmene på generalforsamlingen. Vedtak om endring av, herunder tilføyelser til eller opphevelse av, et selskaps vedtekter forutsetter således at minst to tredeler av så vel de avgitte stemmer som av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen stemmer for beslutningen, jf allmennaksjeloven § 5-18 første ledd. Det samme gjelder hvis det skulle være aktuelt å fatte et vedtak som innebærer et unntak fra vedtektenes bestemmelser.

Tilsvarende krever vedtak om fusjon eller fisjon (allmennaksjeloven §§ 13-3 annet ledd og § 14-6 første ledd), vedtak om forhøyelse av aksjekapitalen (allmennaksjeloven §§ 10-1 jf 10-3 og 10-14), nedsettelse av aksjekapitalen (allmennaksjeloven §§ 12-1 jf 12-3), vedtak om opptak av konvertible lån (allmennaksjeloven §§ 11-2 og 11-10), vedtak om omdanning (allmennaksjeloven § 15-1) og vedtak om oppløsning (aksjeloven § 16-1 første ledd) tilslutning fra to tredeler av så vel de avgitte stemmer som av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen.

I vedtektene kan det imidlertid fastsettes at det ved vedtektsendringer skal gjelde et strengere flertallskrav enn det som følger av allmennaksjeloven § 5-18 første ledd, jf § 5-18 tredje ledd. Det betyr igjen at de selskapsbeslutninger som i henhold til loven kun kan gjennomføres som vedtektsendring eller med flertall som for vedtektsendring, må fattes med tilslutning fra et slikt (større) flertall som fastsatt i vedtektene. Det er imidlertid adgang til å vedtektsfeste at det særlige flertallskravet kun skal gjelde for endring av enkelte av vedtektsbestemmelsene, f eks bestemmelsen som angir selskapets virk-

somhetsområde eller bestemmelsen som angir lokalisering av selskapets forretningskontor.

5.4.4 50% eierandel

Andre generalforamlingsbeslutninger enn det som er angitt over, krever som hovedregel kun tilslutning fra et alminnelig flertall av de avgitte stemmer på generalforsamlingen, jf allmennaksjeloven § 5-17 første ledd. Hvis det er stemmelikhet på generalforsamlingen, har møtelederen dobbeltstemme. Det er imidlertid adgang til å vedtektsfeste et flertallskrav som avviker fra denne hovedregelen, herunder er det antatt at det må være adgang til å tillegge bestemte aksjer vetorett.

Eksempel på beslutninger som fattes med alminnelig flertall, er valg av styremedlemmer, jf allmennaksjeloven § 6-3 (hvis selskapet ikke har bedriftsforsamling), godkjenning av årsregnskap og vedtak om utdeling av utbytte, jf allmennaksjeloven § 8-2.

5.4.5 40% eierandel

En aksjeeier som ved erverv blir eier av aksjer som representerer mer enn 40% av stemmene i et børsnotert selskap, plikter å gi et tilbud om kjøp av de øvrige aksjer i selskapet, jf verdipapirhandelloven § 4-1 (tilbudsplikt). Loven har en konsolideringsbestemmelse for aksjer som eies av noen som må regnes som nærstående med aksjeeieren, jf verdipapirhandelloven § 4-5 jf § 1-5. Det samme gjelder i utgangspunktet for såkalte etterfølgende erverv; en aksjeeier eller en identifisert gruppe som representerer mer enn 40% av stemmene i et allmennaksjeselskap, og som ikke tidligere har gitt tilbud i samsvar med reglene om tilbudsplikt, plikter ved ethvert etterfølgende erverv å gi tilbud om kjøp av de øvrige aksjene i selskapet. Det er imidlertid gjort unntak for en aksjeeier som allerede ved opptak til børsnoteringen eide mer enn 40% av aksjene i selskapet. Dette innebærer at såfremt Statoil børsnoteres med mer enn 40% eierandel for staten, vil det ikke utløse tilbudsplikt hvis staten, evt offentlige rettssubjekter eller selskaper som staten eventuelt måtte bli konsolidert med, i tiden etter børsnoteringen kjøper seg opp i selskapet.

5.4.6 33,33% eierandel

Det følger av det som er anført over om betydningen av en eierandel som representerer mer enn to tredeler av aksjene/stemmene i et allmennaksjeselskap, at den som har en eierandel som representerer mer enn en tredel av stemmene i et selskap, har såkalt blokkerende mindretall. Dette betyr at vedkommende aksjonær kan hindre at selskapets generalforsamling treffer vedtak om endring av selskapets vedtekter, om fusjon eller fisjon mv. I praksis vil en aksjonær ofte ha et slikt blokkerende mindretall også med en noe mindre eierandel, som følge av at enkelte aksjonærer erfaringsmessig ikke møter på selskapenes generalforsamling.

5.4.7 10% eierandel

En eierandel på 10% av aksjene i et allmennaksjeselskap, vil medføre at vedkommende aksjonær kan kreve at skifteretten iverksetter granskning av sel-

skapets forhold, f eks av bestemte forhold vedrørende forvaltningen av selskapets midler eller forhold vedrørende regnskapene, jf allmennaksjeloven § 5-25 annet ledd.

5.4.8 5% eierandel

En eierandel på mer enn 5% av aksjene i et allmennaksjeselskap vil medføre at vedkommende aksjonær vil kunne kreve at det avholdes ekstraordinær generalforsamling, jf allmennaksjeloven § 5-7 annet ledd.

5.4.9 Flaggingsterskler

I tillegg kan det nevnes at en aksjeeier som ved erverv av nye aksjer eller ved salg av aksjer i et børsnotert selskap passerer grensen for hhv 10%, 20%, 33,33%, 50%, 66,66% eller 90% [31)] av aksjene, har meldeplikt for det aktuelle ervervet/salget overfor Oslo Børs («*flaggingsplikt*») jf verdipapirhandelloven 3-2.

5.5 Øvrige konsekvenser av privatisering og børsnotering

5.5.1 Innledning

I dette punktet pekes det på enkelte øvrige konsekvenser for Statoil og staten som aksjonær ved en privatisering og børsnotering av aksjene i Statoil. For å få et klart bilde av konsekvensene må det selvsagt foretas en nærmere gjennomgang av Statoils virksomhet, herunder virksomhetene i de enkelte datterselskaper. Vi nøyer oss derfor med å peke på områder som kan medføre konsekvenser ved en privatisering.

5.5.2 Kontraktsrettslige spørsmål mm

Statoil har inngått en rekke langsiktige gassalgsavtaler som inkluderer salg av gass knyttet til statens SDØE-andeler. Spørsmålet er om en privatisering av Statoil i seg selv medfører at kjøpere under kontraktene vil ha rett til å si opp eller heve kontraktene. Det forutsettes i dette kapittel at Statoil fortsetter å selge gass knyttet til SDØE-andeler. Så langt vi kjenner avtalene, foreligger det ingen bestemmelser som gir kjøpere uttrykkelig adgang til å si opp eller heve kontraktene utelukkende som følge av salg av aksjer i Statoil. Etter kontraktenes ordlyd har derfor ikke kjøperne adgang til å si opp eller heve kontraktene dersom staten selger aksjer i Statoil. Spørsmålet er om kjøperne kan påberope seg at en privatisering av Statoil medfører bristende forutsetninger for kjøperen. Umiddelbart kan vi vanskelig se at kjøperne kan påberope seg bristende forutsetninger for det tilfelle at Statoil delprivatiseres, men staten fortsatt har mer enn 50% av aksjene i Statoil, og fortsatt er i stand til å oppfylle sine leveranseforpliktelser i avtaleperioden. Spørsmålet må imidlertid vurderes nærmere i relasjon til hver enkelt avtale, også fordi innholdet av avtalene kan variere.

Statoil har videre inngått en rekke betydelige avtaler med leverandører som må gjennomgås nærmere. I tillegg må Statoils låneavtaler om finansiering gjennomgås.

[31)] Oslo Børs har foreslått å tilføye en terskel på 5% i tillegg til de forannevnte terskler.

Det er også grunn til å nevne at Statoil har tillatelser eller avtaler med offentlig myndigheter i en rekke land hvor det kan være regulert eller forutsatt at Statoil er heleiet av staten.

5.5.3 Forholdet til Grunnloven § 19 og betydningen for statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar

Grunnlovens § 19 gjelder ikke for salg av statlig eiendom, men bare for forvaltningen av slik eiendom. Et salg av aksjer er imidlertid avhengig av Stortingets samtykke, eventuelt i form av en fullmakt, da Kongen ikke har myndighet til selv å foreta salg av statlig eiendom. Det samme må antas å gjelde utstedelse av nye aksjer til private ved kapitalforhøyelse.

Videre kan det slås fast at Grunnloven § 19 ikke er til hinder for en delprivatisering. I statsrettslæren synes det å være enighet om at det i deleide selskaper er aksjene som er statens eiendom i relasjon til § 19 og ikke de underliggende eiendelene i vedkommende selskap. Dette betyr altså at Statoil som sådan ikke lenger vil være statseiendom, selv om staten beholder et (stort) flertall av aksjene. Prerogativlærens krav om at Kongen (og Stortinget) skal ha instruksjonsrett over forvaltningen av selskapet, vil dermed ikke komme til anvendelse, og Statoil vil ikke lenger være omfattet av de særregler som gjelder for statsaksjeselskaper.

Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringen i saker som gjelder deleide selskaper er begrenset til eventuell instruksjon om stemmegivningen på generalforsamlingen. Generalforsamlingen vil ikke kunne nyttes som ledd i styringen av selskapet i større grad enn det som er vanlig i aksjeselskaper, og bestemmelser tilsvarende § 10 i Statoils gjeldende vedtekter, må tilpasses aksjelovgivningens alminnelige kompetanseregler.

En delprivatisering vil innebære at staten vil måtte operere på lik linje med de øvrige aksjonærer, og uten andre rettigheter eller «fordeler» enn det som måtte følge av den posisjon som størrelsen på eierandelen tilsier.

Statsrådens parlamentariske og konstitusjonelle ansvar for forvaltningen av aksjene i Statoil vil være knyttet til den forretningsmessige oppfølging av eierinteressen, i praksis opptreden på generalforsamlingen. Ansvaret vil i så måte bli påvirket av den endring i kompetanseforholdet mellom generalforsamling og bedriftsforsamling som skjer når selskapet får private eiere.

5.5.4 Riksrevisjonens kontroll med Statoil - konsekvenser ved delprivatisering

Hvis Statoil delprivatiseres, bortfaller Riksrevisjonens hjemmel til å kreve opplysninger fra Statoil, herunder retten til å be om innsyn i Statoils regnskaper og å møte på selskapets generalforsamling. Dette følger av at Statoil ikke lenger er et statsaksjeselskap, og at selskapet ikke lenger omfattes av aksjeloven § 20-6. Riksrevisjonen vil fortsatt utøve kontroll med statsrådens forvaltning av statens aksjer i Statoil, jf i denne forbindelse at Stortingets instruks av 1977 forutsetter at det skal føres kontroll med forvaltningen av statens aksjer også i deleide selskaper. Kontrollen vil dermed være basert på det materiale som statsråden mottar eller fremskaffer fra selskapet, og som deretter videresendes Riksrevisjonen.

5.5.5 Konsekvenser for Statoils forretningsførerrolle for SDØE

Organiseringen av forvaltning av SDØE er behandlet i kapittel 6.

5.5.6 Konsekvenser av en privatisering av Statoil for GFU og FU

Vi kan ikke se at det foreligger noen juridisk hindringer for at Statoil kan fortsette som medlem av og formann for GFU selv om selskapet blir privatisert.

Statoil må også kunne fortsette som medlem av og leder for FU selv om selskapet blir privatisert.

5.5.7 Ervervsloven

En privatisering av Statoil kan tenkes å reise spørsmål i forhold til lov 23 desember 1994 nr 79 om erverv av næringsvirksomhet (erversvloven).

Ervervsloven gjelder for erverv av eierandeler i norske foretak og erverv av aktiva som innebærer overtagelse av næringsvirksomhet i Norge. Med norske foretak menes næringsdrivende foretak som er registreringspliktige i Foretaksregisteret. Følgelig vil erverv av aksjer i Statoil være omfattet av lovens virkeområde. Det følger for øvrig av lovens § 3 at både kjøp og bytte anses som erverv i lovens forstand.

Omfanget av meldeplikten følger av § 4 sammenholdt med unntakene i § 7. Meldeplikt inntrer ved erverv av eierandeler i norske foretak som innebærer at erververen innehar mer enn 1/3; mer enn 1/2 eller 2/3 av samtlige eierandeler eller stemmeberettigede eierandeler dersom foretaket har mer enn 50 ansatte, en omsetning siste år på over NOK 50 millioner eller har mottatt offentlig støtte til forskning og utvikling på mer enn NOK 5 millioner i løpet av de siste 8 år. Loven § 7 oppstiller imidlertid unntak fra meldeplikten for enkelte erververe, hvorav følger at staten er unntatt fra meldeplikten.

Ved et eventuelt salg av aksjer i Statoil vil meldeplikt inntre dersom en erverver, enkeltvis eller konsolidert, blir innehaver av eksempelvis mer enn 1/3 av aksjene i Statoil.

6 Endringer i organiseringen og forvaltningen av SDØE

6.1 Innledning

Dette kapittelet skal behandle juridiske problemstillinger ved den fremtidige organiseringen av SDØE. Drøftelsen er begrenset til organiseringen av de SDØE-andeler som staten fortsatt skal eie, samt nye SDØE-andeler som eventuelt vil bli tilført staten i forbindelse med fremtidige tildelinger. Vurderingen er basert på den forutsetning at staten direkte, eller indirekte gjennom et eget rettssubjekt, skal eie SDØE-andelene 100%.

Endringer i organiseringen av forvaltningen av SDØE aktualiseres dersom Statoil privatiseres. Staten er i dag eier av SDØE-andelene med Statoil som rettighetshaver og forretningsfører. En privatisering av Statoil vil antagelig innebære at Statoil ikke lenger kan stå som rettighetshaver for SDØE i sin nåværende form. Likeledes vil det da ikke lenger være naturlig å opprettholde § 10 i Statoils vedtekter, jf kapittel 5.2.4 over, fordi Statoil ikke lenger blir et statsaksjeselskap med den særlige rett til styring gjennom generalforsamlin-

gen og annen statlig kontroll som aksjelovens §§ 20-4 til 20-6 gir. Spørsmålet om organiseringen og forvaltningen av SDØE skal endres kan forøvrig også vurderes selv om Statoil ikke privatiseres.

Det forutsettes i de modellene som skal drøftes i det følgende at staten, alternativt SDØE-organet, blir forbeholdt en egen andel ved tildeling av tillatelser. Ettersom staten ikke trenger konsesjon, vil staten ikke delta som søker. Staten, alternativt SDØE-organet, vil imidlertid ha rettigheter og plikter i henhold til samarbeidsavtalen for interessentskapet på samme måte som de øvrige deltakere og forøvrig ha rettigheter og plikter som en rettighetshaver i henhold til petroleumslovgivningen. Om rettighetene bør legges til staten eller et særskilt SDØE-organ er drøftet i kapittel 6.3.4 under.

6.2 Hovedpremisser for valg av løsning

De løsningsalternativer som skal behandles i det følgende vil bli drøftet i forhold til en del sentrale premisser. Disse er:

- Ordningen må legge til rette for en mest mulig effektiv forvaltning av SDØE-andelene som gir grunnlag for en høyest mulig verdiskapning for staten.
- Inntektene fra SDØE skal som i dag kanaliseres direkte til staten.
- Det organ som skal forvalte SDØE-andelene skal ikke tillegges oppgaver som medfører at det må bygges opp en organisasjon på lik linje med et integrert oljeselskap. Organisasjonen skal tilpasses de oppgaver som tillegges forvalteren.
- Ordningen må være i overensstemmelse med Grunnloven.
- Ordningen må utformes slik at statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for forretningsmessige forhold vedrørende forvaltningen av SDØE begrenses, og man må tilstrebe en ordning som ikke medfører større risiko for ansvar enn det statsråden i dag har for Statoils virksomhet.
- Ordningen må være i overensstemmelse med konsesjonsdirektivets krav.
- Ordningen må kunne gjennomføres innen rammen av meddelte tillatelser og inngåtte avtaler, særlig utvinningstillatelser, samarbeidsavtaler og langsiktige gassalgsavtaler.
- Ordningen skal innrettes slik at inntektene fra SDØE-andelene ikke underlegges beskatning.
- Ordningen må kunne gi grunnlag for en videreføring av SDØE-andeler i anlegg for transport og behandling av petroleum (transportsystemer og terminaler).

6.3 Valg av hovedmodell

6.3.1 Oversikt

Forvaltningen av SDØE kan organiseres på forskjellige måter. Et alternativ er å videreføre dagens ordning, hvor forvaltningen utføres av et selskap (Statoil) som er 100% eiet av staten. Alternativt kan staten overlate forvaltningen til private oljeselskaper. En slik ordning kan utformes ved at forvaltningen fullt ut overlates til private selskaper og at staten helt avstår fra engasjere seg i forvaltningen (*«passiv»* forvaltningsmodell). Et annet alternativ er at staten kan inngå en forretningsføreravtale med et eller flere private oljeselskaper, hvor staten gjennom Olje- og energidepartementet skal overvåke, styre og kontrol-

lere forretningsførerens forvaltning. Disse alternativene, og andre aktuelle alternativer, må vurderes i forhold til de hovedpremisser som er angitt over, og er drøftet i kapittel 6.3.2 (Valg av organisasjonsmodell).

Hvis det velges en modell hvor forvaltningen av SDØE legges til et heleiet statsselskap, er det videre spørsmål om SDØE-andelene skal eies av dette selskapet eller av staten. Dette spørsmålet er behandlet i kapittel 6.3.4 (Eierskapet til SDØE-andelene).

6.3.2 Valg av organisasjonsmodell

6.3.21 Forvaltning i regi av de andre deltakerne

(i) Staten er eier av SDØE-andelene, men avstår fra retten til å forvalte andelene

Denne modellen innebærer at de enkelte SDØE-andeler vil bli forvaltet av de øvrige deltakende rettighetshavere innenfor rammen av samarbeidsavtalen for interessentskapet. SDØE forutsettes å være rent passiv deltaker i interessentskapet. Modellen vil reise spørsmål knyttet til følgende forhold: 1) Beslutningsprosessen i interessentskapet, 2) SDØEs bidrag til interessentskapets investeringer og driftsutgifter sett i forhold til statens budsjetteringsregler, og 3) uttak og salg av petroleum for SDØEs regning og overføring til SDØE av dets andel av salgsinntekter.

Modellen forutsetter at SDØEs rettigheter og plikter begrenses til å motta en bestemt andel av inntektene ved salg av petroleum og til å dekke en tilsvarende andel av utgiftene ved investeringer og drift. Alle beslutninger vedrørende virksomheten i henhold til tillatelsen forutsettes truffet av interessentskapet i henhold til gjeldende stemmeregler. Den stemmeandel som normalt skulle tilhøre SDØE-andelene, kan fordeles mellom de øvrige deltakere etter antall eller i forhold til den deltakerinteresse hver av dem har. Alternativt anses SDØE-andelene ikke å være tillagt noen stemmeandel som skal fordeles, hvilket leder til samme resultat som en forholdsmessig fordeling av andelen.

Utgiftsdekning i forhold til SDØEs deltagelse kan håndteres av operatøren (jf cash-call systemet) i henhold til prosedyrer som er tilpasset statens budsjetteringspraksis innenfor rammen av de vedtak som er truffet i interessentskapet på samme måte som dette gjøres gjennom Statoil i dag. Da produsert petroleum selges eller disponeres forøvrig av hver deltaker i henhold til samarbeidsavtalens regler, må det utvikles regler hvoretter den enkelte av de øvrige deltakere forestår salg også av «sin» del av SDØE-petroleum og overfører tilsvarende inntekter til SDØE / staten.

Staten forutsettes å ha en helt passiv rolle, uten rett eller plikt til å delta i eller instruere om ivaretagelsen. Det vil da foreligge et begrenset grunnlag for parlamentarisk ansvar for statsråden for forvaltningen av SDØE. Staten vil videre kunne unngå å ha noen egen organisasjon for å følge opp SDØE.

En slik ordning vil bygge på en hovedforutsetning om at deltagerne vil forvalte den totale andelen (egen andel samt SDØEs andel) ut ifra selskapenes interesser, og at statens interesser i utvinningstillatelsenes virksomhet samlet sett vil være sammenfallende med de andre rettighetshavernes. Det vil dermed ikke være grunn til noen selvstendig opptreden fra statens side.

I ordningen vil hver av deltagerne måtte styre de bruttoinntektstrømmer og utgiftsstrømmer som knytter seg til SDØEs andel, direkte til staten, f eks til en konto i Norges Bank. Utgiftsstrømmene vil styres gjennom operatøren. SDØE vil ha kredittrisikoen for deltagerne. Den forutsatte passivitet fra statens side innebærer at det vanskelig kan drives porteføljetilpasninger etter tildeling. Tilpasningsvurderinger må først og fremst gjøres ved tildeling av utvinningstillatelsene.

På inntektssiden har ordningen visse likhetstrekk med et avgiftsrettslig system. Det kan i noen grad her sies å ha paralleller til et royalty-system med regnskapsplikt.

Ordningen reiser imidlertid flere problemer av juridisk karakter. Særlig foreligger det et problem i forhold til Grunnloven § 19. Grunnloven § 19 gir Kongen forvaltningsmyndighet over statens eiendommer og regalier på den måte som Stortinget bestemmer. Stortinget har full instruksjonsmyndighet over forvaltningen av statens eiendommer, men Kongen har rett og plikt til å « *vaage over*» hvordan statens eiendommer bestyres. De rettigheter som er knyttet til SDØE er statens eiendom etter Grunnloven § 19 og organiseringen av det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten må derfor ligge innenfor de rammer som § 19 fastsetter.

Kongens myndighet etter § 19 gjelder bare forvaltningen av statseiendom og omfatter ikke salg av SDØE-andeler og aksjer i Statoil. Slike salg må derfor vedtas av Stortinget, jf her den begrensede fullmakt som regjeringen har fått til å selge SDØE andeler.

De sentrale beføyelser i Kongens myndighet etter § 19 er i statsrettslig litteratur angitt å være kontroll - og instruksjonsrett overfor den som bestyrer statens eiendom, samt rett til å omgjøre dennes beslutninger når tredjemanns rett ikke er til hinder for det. Videre skal Kongen ha rett til å oppnevne den som skal stå for bestyrelsen. Det er diskutert i statsrettslig litteratur om disse beføyelsene kan legges til organer som er uavhengige av Kongen, med andre ord om § 19 er et prerogativ, som gir enekompetanse for Kongen.

Spørsmålet om hvilke begrensninger § 19 innebærer for organiseringen av statens forretningsdrift har vært gjenstand for en omfattende diskusjon i de siste 45 år. Diskusjonen har særlig vært knyttet til hvilke rammer som gjelder for oppnevnelsen av og kompetansen til selskapsorganene i statsselskapene. Andenæs («*Statsforfatningen i Norge*» 8 utgave, s 236-237) forutsetter at § 19 må regnes blant prerogativene. Selv om Stortinget er gitt en overordnet rolle, er retten til å bestyre statseiendom og statens bedrifter en rett som ikke kan fratas Kongen ved lov. Han viser særlig til at dette ble lagt til grunn av Stortingets spesialkomite i 1957 og at Stortinget ga sin tilslutning til dette. Andenæs legger videre stor vekt på at flertallet i Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite i Innst S nr 277 (1976-77) om Stortingets kontroll med forvaltningen, holdt fast på den forståelse av Grunnlovens § 19 som kom til uttrykk gjennom Stortingets behandling av Innst S nr 169 for 1957. Komiteen påpekte i denne forbindelse « *at folkevalgt politisk ledelse av statens næringsvirksomhet klarest sikres ved at virksomheten er underlagt regjeringen, og dermed indirekte Stortingets beføyelse, slik Grl § 19 foreskriver».* Opsahl (i betenkning inntatt som vedlegg til Ot prp nr 19 (1974-75)) er tvilende til om Grunnloven § 19 i det hele tatt kan sies å være noe prerogativ, og tar utgangspunkt i at bakgrunnen for at §

19 kom inn i Grunnloven var et ønske om å slå fast Kongens plikt til å følge Stortinget, heller enn et ønske om å gi en enerett til Kongen. Opsahl erkjenner likevel at Stortingets standpunkt ved lovtolkningen må veie tungt. I nyere juridisk teori er Opsahls tolkning blitt støttet av Eckhoff og Smith (*«Forvaltningsrett»*, 6 utgave 1997 s 170-171), mens Stavang (*«Storting og regjering»* (1999), s 223-236) på dette punkt synes å være mer på linje med Andenæs.

Den forståelse av § 19 som tidligere er kommet til uttrykk kan neppe anses å være konstitusjonell sedvanerett, og tolkningen er derfor ikke bindende for Stortinget, jf Smith (*«Statsliv og rettsteori»*, 1978 s 449 og 490) og Justisdepartementet i Ot prp nr 19 (1974-75) s 84. Ettersom § 19 er en grunnlovsbestemmelse som regulerer kompetansefordelingen mellom statsmaktene, er det Stortinget som i praksis vil ha det siste ordet ved fortolkningen av Grunnloven § 19.

En *«passiv»* forvaltningsmodell, slik den er beskrevet over, vil innebære at regjeringen vil være avskåret fra å ivareta det ansvar den har etter § 19 til å overvåke og følge opp forvaltningen av statens eiendom, og den adgang Stortinget skal ha til å instruere regjeringen om dette. Dette innebærer at så vel Stortinget som regjeringen er avskåret fra å utøve den myndighet som er forutsatt i Grunnloven § 19, og at forvaltningen av SDØE ikke er underlagt folkevalgt styring og kontroll. Blant annet vil staten frasi seg retten til å styre og ha kontroll med bruken av bevilgningene til virksomheten.

En slik ordning er etter vår oppfatning ikke forenlig med Grunnloven § 19.

Det kan spørres om en slik passiv ordning likevel er grunnlovsmessig hvis Stortinget etter å ha vurdert forholdet til § 19, konkluderer med at ordningen er forenlig med § 19. Stortinget kan imidlertid ikke sette til side Grunnlovens bestemmelser. Den passive modellen synes å ligge utenfor det som med rimelighet kan forankres i en fortolkning av § 19. Når Stortinget og regjeringen helt fraskriver seg retten til å utøve styring og kontroll med forvaltningen av SDØE er det mye som taler for at Kongen (og derved Stortinget) ikke lenger *«vaager over»* statens eiendom på dette området, og at man har satt til side kravet i Grunnloven § 19. Stortingets begrunnelse for likevel å akseptere ordningen måtte i tilfelle være at den offentligrettslige styring og kontroll av petroleumsvirksomheten i kraft av lover og forskrifter er så omfattende, at dette i seg selv er tilstrekkelig til å oppfylle Grunnlovens krav.

(ii) Skatteordning

For å løse forholdet til Grunnlovens § 19, kan ordningen utformes slik at SDØEs eierandeler overdras til de andre deltagerne i det enkelte interessentskap uten noen form for vederlag. Statens økonomiske interesser ivaretas i stedet gjennom en særskatteordning hvor tanken er at det innføres en tilleggsskatt/avgift på inntektene fra SDØE-andelene som innebærer at staten mottar nåværende netto kontantstrøm i form av skatter/avgifter. Selve andelene vil da ikke lenger ansees å være *«statens eiendom»* i forhold til Grunnloven § 19, slik at denne bestemmelsen ikke er til hinder for ordningen.

Begrunnelsen for en slik ordning må, i likhet med den passive modellen som er behandlet over, være at de andre oljeselskapene i interessentskapet vil ivareta interessentskapets interesser like godt uten, som med, en statlig deltagelse, og at statens interesser i interessentskapenes virksomhet samlet sett vil

være sammenfallende med de andre deltagernes. Det vil dermed ikke være grunn til noen selvstendig opptreden fra statens side. Riktignok vil en del hovedbeslutninger fortsatt kunne kontrolleres av Stortinget, f eks PUD-godkjennelser. Men mange andre løpende beslutninger som kan innebære store økonomiske konsekvenser for fremtiden vil være unntatt Stortingets styring.

De største svakheter med modellen antas å være:

– Skatt knyttes normalt til et overskudd, hvilket innebærer at de øvrige deltagere selv vil bære risikoen for et underskudd, men ikke delta i et overskudd på disse andeler. Modellen kan derfor fremstå som en skatteskjerpelse på norsk sokkel som kan redusere dens konkurransekraft. Dette kan avdempes ved at denne «spesialskatten» knyttet til de opprinnelige SDØE-andeler settes lavere enn 100%. Dette vil imidlertid gå utover statens inntekter i forhold til nåværende ordning.
– Det må etableres et system hvor man fordeler det enkelte selskaps utgifter og inntekter knyttet til tillatelsen mellom det ordinære petroleumsskatteregimet og grunnlaget for «spesialskatten». Det vil da oppstå kompliserte fordelingsspørsmål knyttet til felleskostnader, finansieringskostnader osv, hvilket igjen skaper risiko for tap av skatteinntekt.
– Statens kontantstrøm kan bli forsinket i forhold til dagens ordning på grunn av avskrivningsregler etc.

Det er således et spørsmål om det er mulig å utforme en skatte- eller avgiftsordning som opprettholder det statlige inntektsnivået fra petroleumssektoren til det inntektsnivået som staten i dag har gjennom SDØE-ordningen og det gjeldende petroleumskattesystemet.

Et system lar seg utforme, men det vil være sterkt kompliserende for det eksisterende skattesystem. Det reiser også viktige spørsmål i forhold til Norges skatteavtaleforpliktelser. Løsningen kan vanskelig anbefales.

6.3.22 Forvaltningen av SDØE settes direkte ut til private forretningsførere

Et alternativ til en *«passiv»* forvaltningsmodell er at forvaltningsoppgavene settes direkte ut til en eller flere private oljeselskaper som i henhold til forretningsføreravtaler utfører alle de oppgaver som er knyttet til forvaltningen av SDØE. I motsetning til den *«passive»* modellen forutsettes det her at det er inngått en forretningsføreravtale, som gir staten rett til innsyn, kontroll, instruksjon og eventuelt omgjøring av forretningsførerens disposisjoner. En slik modell forutsetter med andre ord en aktiv oppfølgning fra oppdragsgiveren, som vil være Olje- og energidepartementet. En slik aktiv oppfølgning forutsetter at departementet har den nødvendige forretningsmessige og tekniske kompetanse såvel som ressurser til å følge opp forvaltningen. Ved at disse oppfølgningsoppgavene legges til departementet vil statsråden få et direkte ansvar for oppfølgningen av forretningsføreren, i motsetning til hvor oppgavene er lagt til et heleiet statsselskap, slik situasjonen er i dag. Dagens ordning karakteriseres i denne sammenheng ved at de forretningsmessige oppgavene knyttet til SDØE er lagt til statsaksjeselskapet Statoil hvor statsrådens myndighet over den forretningsmessige forvaltningen utøves gjennom generalforsamlingen, i kraft av aksjelovens bestemmelser og vedtektenes § 10.

En forvaltningsmodell hvor forvaltningen av SDØE settes direkte ut til private forretningsførere, og hvor oppfølgningsansvaret ligger hos departemen-

tet, antas derfor ikke å være aktuell ut fra den premiss at statsrådens ansvar ikke skal være større enn det er i dagens ordning.

En ordning hvor all forvaltning legges direkte til private forretningsførere, og ikke til et forvaltningsorgan eller statseiet selskap, kan også reise spørsmål i forhold til Grunnlovens § 19.

6.3.23 Forvaltningen legges til et forvaltningsorgan (ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift eller organ organisert ved særlov)

(i) Oversikt

Et alternativ er at forvaltningen av SDØE legges til et forvaltningsorgan, det vil si til et organ som er en del av statsforvaltningen, og derfor ikke er skilt ut som et eget rettssubjekt.

Forvaltningsorganene kan deles inn i ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter og organer etablert ved egen lov.

(ii) Forvaltningen legges til et ordinært forvaltningsorgan

Betegnelsen ordinært forvaltningsorgan brukes om statlige organer hvor de normale budsjettrutiner følges. Ordinære forvaltningsorganer er gjenstand for bruttobudsjettering, dvs at det treffes separate vedtak for utgifts- og inntektssiden. Dette medfører at økte inntekter ikke kan brukes til å øke utgiftene.

Den faktiske oppbygging av ordinære forvaltningsorganer er langt fra ensartet. Enkelte ordinære forvaltningsorganer er organisert med et styre til å lede virksomheten, mens andre har en direktør som øverste ledelse. Det varierer også hvilken kompetanse og hvilke arbeidsoppgaver som er tillagt organets ledelse, og hvor fritt det står i forhold til overordnet organ. Hovedregelen er imidlertid klar: Overordnet organ har full instruksjonsrett overfor et ordinært forvaltningsorgan, både generelt og i det enkelte tilfellet.

Denne organisasjonsformen brukes der behovet for overordnet styring er sterkest. Organene vil hovedsakelig ha arbeidsoppgaver preget av offentlig myndighetsutøvelse, virkemiddeldisponering, fordelingsadministrasjon, kontroll og tilsyn, eller tjenesteyting av kollektive goder. Organer hvor næringsvirksomhet er et hovedformål, er sjelden organisert som ordinære forvaltningsorganer.

Verken Storting eller regjering har gitt generelle regler om hvordan et forvaltningsorgan skal bygges opp, hvilke ledende organer det skal ha eller hvilken kompetanse som skal tillegges disse. Bestemmelser om dette er gitt for det enkelte organ, dels ved lov, dels ved kongelig resolusjon og dels ved departementale bestemmelser.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil komme til anvendelse overfor slike forvaltningsorganer.

(iii) Forvaltningen av SDØE legges til en forvaltningsbedrift

Forvaltningsbedriftene er ikke egne rettssubjekter, men en del av statsforvaltningen, og er som sådan et forvaltningsorgan. Denne type organisasjonsform har tradisjonelt vært valgt for enheter som skal ivareta infrastruktur- og tjenes-

tefunksjoner av større, nasjonal betydning, men hvor disse tjenestefunksjonene har en mer forretningsmessig form enn det som ellers er typisk for forvaltningsorganers virksomhet. Organisasjonsmodellen vil typisk være begrunnet i behovet for en løpende politisk styring og kontroll med vedkommende virksomhet, fordi virksomheten skal ivareta sentrale sektorpolitiske formål.

Forvaltningsbedriftenes budsjett er i utgangspunktet en del av statsbudsjettet, mens det er gjort enkelte unntak fra Stortingets bevilgningsreglement, f eks slik at driftsbudsjettet nettobudsjetteres, samt unntak fra kontantprinsippet, slik at investeringer aktiveres, rentebelastes og avskrives over driften. Det kan imidlertid ikke tas opp markedslån for å finansiere investeringer eller drift. Forvaltningsbedriftene har vært gitt videre fullmakter på stillings- og personalområdet, og fremstår i det hele som mer selvstendige enn de ordinære forvaltningsorganer.

(iv) Forvaltningen av SDØE legges til et forvaltningsorgan organisert ved særlov

Forvaltningsorganet som skal stå for forvaltningen av SDØE kan organiseres i en egen lov. Bruken av en særlov kan i enkelte tilfeller være hensiktsmessig, fordi vedkommende enhets oppgaver og myndighet kan skreddersys til formålet. Særloven kan ha bestemmelser om hvilke særlige forutsetninger som ligger til grunn for opprettelsen, regler om at staten f eks skal svare for de forpliktelser som særlovorganet kan pådra seg under utøvelse av sin virksomhet, bestemmelse om skattefritak for særlovorganet, samt organisatoriske bestemmelser om organer som skal lede vedkommende virksomhet. Hvis det etableres en egen særlovsenhet, foreslås det at SDØEs organisasjon og ledelse skal være basert på følgende:

– SDØE skal ha et styre,
– Statsråden er generalforsamling, og avholder årsmøte i SDØE,
– SDØE kan ha daglig leder og annet nødvendig administrativt personell.

Ved at SDØE gis et eget styre, vil dette kunne pålegges et eget oppfølgningsansvar for SDØE. Særloven bør fastsette at styret har plikt til å forelegge saker av viktighet for departementet. Her kan någjeldende § 10 i Statoils vedtekter i det vesentlige videreføres. Dette innebærer at initiativplikten pålegges styret, og således ikke statsråden/departementet. Det er imidlertid spørsmål om hvor langt dette prinsippet gjelder når organet er underlagt departementets organisasjons- og instruksjonsmyndighet.

Et særlovorgan kan etter dette ha visse særtrekk som man ellers forbinder med et eget rettssubjekt; eget styre og ledelse som er tillagt myndighet til å handle på vegne av staten.

Et slikt særlovorgan vil ikke ha en egen formuemasse, slik som er vanlig for egne rettssubjekter. Staten vil i stedet være eier av de rettigheter og svare for de forpliktelser som følger av virksomheten.

Når det gjelder vedkommende departements oppfølging av særlovorganets virksomhet, kan det i lov, forskrift eller instruks fastsettes bestemmelse om at særlovorganets ledelse skal være undergitt en foreleggelsesplikt i forhold til departementet, slik at saker av viktighet blir forelagt departementet før særlovorganet eventuelt binder staten overfor kontraktsparter.

For øvrig kan særlovsorganets organer og oppgaver langt på vei gis samme utforming og innhold som det som er beskrevet i kapittel 6.4.1.4.

(v) Vurdering

I valget mellom et ordinært forvaltningsorgan, en forvaltningsbedrift eller et særlovsorgan, anser vi at særlovsorganet er det mest hensiktsmessige i dette tilfellet.

Virksomheten knyttet til SDØEs eierandeler er av utpreget forretningsmessig karakter. Dersom forvaltningsorganet selv skal forestå ivaretagelsen, må forvaltningsorganet inneha nødvendig forretningsmessig kompetanse. Også om oppgaver knyttet til ivaretagelsen overlates til forretningsførere, kreves det en forretningsmessig kompetanse for å følge opp forretningsførerens virksomhet og forretningsføreravtalene. Gjennom de senere år har forvaltningen i stadig større grad avstått fra å engasjere seg direkte i forretningsmessig virksomhet, blant annet fordi reglene om den forvaltningsmessige saksbehandling er lite egnet til å fremme forretningsmessig effektivitet.

Det er lite sannsynlig at et ordinært forvaltningsorgan vil kunne ivareta den forretningsmessige side av SDØEs eierandeler på en måte som gir den beste optimalisering av statens inntekter. Det synes av disse grunner lite hensiktsmessig å legge forvaltningen av SDØE til et ordinært forvaltningsorgan.

Statsforetakslovkomiteen konkluderte i NOU 1991:8 (s 42-43) med at forvaltningsbedriftsformen, som altså innebærer at forretningsmessig virksomhet organiseres som en del av statsforvaltningen, og er underlagt de generelle spilleregler og organisasjonskulturelle forutsetninger som preger denne, er dårlig tilpasset den faktiske situasjon forvaltningsbedriftene etter hvert står i, preget av skjerpet konkurranse både i produkt- og arbeidsmarkedene. Det var derfor utvalgets syn at det, spesielt for de mest konkurranseutsatte forvaltningsbedriftene, kan være hensiktsmessig å velge en organisasjonsform som er bedre tilpasset den faktiske situasjon bedriftene står i. Et av de forhold som innebærer at forvaltningsbedriftsformen er lite egnet er at den ikke gir samme handlefrihet i forhold til departement og Storting som det et eget rettssubjekt vil ha. Forvaltningsbedriften kan således ikke disponere over *«sine»* aktiva uten departementets og Stortingets samtykke. En forvaltningsbedrift kan også være underlagt lønnsregulativ mv som vanskeliggjør rekruttering.

Heller ikke forvaltningsbedriftformen fremtrer derfor som velegnet i forhold til målsetningen om å optimalisere statens inntekter gjennom den forretningsmessige virksomhet som knytter seg til SDØE.

Fordelen med en løsning hvor organet organiseres i en egen lov, er at oppgaver og myndighet kan skreddersys til formålet. Det må også anses som viktig at Stortinget gjennom behandlingen av loven tar direkte stilling til organiseringen av SDØE. Stortinget får ved dette anledning til å bestemme hovedtrekkene i de oppgaver, rettigheter og forpliktelser som SDØE skal ha. Dersom man velger å la SDØE forvaltes av et organ som ikke er et eget rettssubjekt, vil en særlovsordning derfor være den løsning som bør velges.

Et forvaltningsorgan - hva enten dette er organisert som et ordinært forvaltningsorgan, en forvaltningsbedrift eller i en særlov, vil imidlertid være underlagt Kongens (i praksis departementets) organisasjons- og instruksjonsrett etter Grunnloven § 3. Motstykket til overordnet organs organisasjons- og

instruksjonsrett er at det overordnede organ også har ansvaret for det underordnede organs virksomhet, herunder at organet har en tilfredsstillende organisasjon. Dette ansvaret kan føres opp til statsråden som står konstitusjonelt og politisk ansvarlig overfor Stortinget.

I et ordinært forvaltningsorgan, hvor statsråden har full organisasjons- og instruksjonsrett, vil statsråden også ha direkte ansvar for den virksomhet som utøves. I en viss utstrekning må ansvaret kunne begrenses ved at forvaltningsorganet ledes av et særskilt styre, slik tilfelle er i en forvaltningsbedrift. Dersom Stortinget i en særlov oppretter et eget forvaltningsorgan, og loven regulerer organiseringen og kompetanseforholdet mellom departementet og organet, vil også risikoen for ansvar kunne reduseres. Utgangspunktet er likevel at statsråden med utgangspunkt i Grunnloven § 3 har et direkte overordnet ansvar for alle sider av virksomheten. I forarbeidene til statsforetaksloven (NOU 1991:8, s 41-42) er det fremhevet at for virksomhet som organiseres innenfor staten som juridisk person, vil rettsforholdet være basert på Grunnloven § 3, som bestemmer at Kongen er forvaltningens øverste leder, og på den alminnelige plikt og rett til å styre gjennom instruksjon som følger av det ansvar den enkelte statsråd og Kongen i statsråd har for forvaltningens virksomhet.

Det er derfor et grunnleggende og prinsipielt skille mellom virksomhet som drives som en del av staten, og virksomhet som er skilt ut i egne rettssubjekter. Ut fra den premiss at statsrådens rettslige og parlamentariske ansvar ikke bør være større enn det er i dag i forhold til den virksomhet som utøves av Statoil, vil derfor konklusjonen være at SDØE forvaltes av et eget rettssubjekt. Dette innebærer at det etableres et eget selskap som er 100% eiet av staten, som gis oppgaven med å forvalte SDØE andelene. Det er også andre forhold som tilsier at SDØE forvaltes av et eget rettssubjekt, blant annet at man på denne måten viderefører dagens ordning, som generelt sett har fungert tilfredsstillende og som er godt kjent blant aktørene i petroleumsvirksomheten.

6.3.3 Oppsummering ved valg av hovedmodell for organiseringen av forvaltningen av SDØE

Konklusjonen i den drøftelse som er foretatt over, er at forvaltningen av SDØE bør legges til en egen enhet som er underlagt regjeringen, enten i kraft av å være et underordnet forvaltningsorgan eller et 100% eiet selskap. Ved å legge forvaltningen av SDØE til en egen enhet, som gis et eget styre og administrasjon, sikrer man at forvaltningsoppgavene foretas av en organisasjon som er innrettet for å utføre disse oppgavene, samtidig som regjeringen og departementet er sikret overordnet styring med virksomheten. Det er forutsatt at enheten ikke skal måtte bygge opp en organisasjon på lik linje med et integrert oljeselskap. Enheten bør derfor kunne sette ut deler av forvaltningsoppgavene til private forretningsførere, slik at oppgavene utføres av aktører med den nødvendige forretningsmessig og teknisk kompetanse. Innholdet av forretningsførerforholdet er nærmere drøftet i kapittel 6.4.3 under. Enheten vil være ansvarlig for den forretningsmessige forvaltningen og for oppfølgning av forretningsførere. Ved å legge disse forretningsmessige oppgavene til et eget organ vil statsråden heller ikke, som hovedregel, ha ansvar for forretningsdriften knyttet til SDØE.

For å sikre at det rettslige og parlamentariske ansvaret ikke blir større enn i dag, er det videre hensiktsmessig at forvaltningen av SDØE legges til en enhet som er skilt ut som et eget rettssubjekt. I praksis innebærer dette at enheten kan organiseres som et aksjeselskap, et statsforetak eller et selskap organisert ved egen lov, som gis oppgaven med å forvalte SDØE. Statsrådens organisasjons- og instruksjonsrett vil da utøves gjennom selskapsorganene ved at Kongen oppnevner styret og ved at statsråden er generalforsamling. Velges det en løsning hvor forvaltningen av SDØE legges til et eget statseiet selskap, videreføres langt på vei dagens ordning.

I kapittel 6.4 skal organiseringen av SDØE-selskapet og forvaltningen av SDØE gjennom et eget selskap nærmere behandles.

6.3.4 Eierskapet til SDØE-andelene

6.3.41 Problemstillingen

Spørsmålet er om SDØE-andelene skal eies direkte av staten, eller om andelene skal skilles ut og eies av SDØE selskapet.

Eiendomsretten er summen av en rekke eierfunksjoner, hvor de viktigste er retten til det økonomiske utbytte av andelene og retten til å råde over andelen, begge med tilhørende plikter. Det er imidlertid mulig å skille disse funksjonene, i den forstand at kun enkelte eierfunksjoner skilles ut i et eget rettssubjekt, mens de øvrige eierfunksjoner ligger til staten direkte. Dagens modell kan sees som en slik deling av eierfunksjonene; Statoil er registrert rettighetshaver til SDØE-andelene (riktignok med en markering av statens interesse), ivaretar andelene og opptrer utad som innehaver av SDØE-andelene. SDØE-andelene inngår imidlertid ikke i Statoils regnskaper. Inntekter og utgifter tilknyttet disse andelene inngår direkte som egne poster i statsbudsjettet og statsregnskapet. Staten har således den direkte økonomiske interesse i andelene.

I det følgende skal det drøftes juridiske forhold av betydning for valget av eierform.

6.3.42 Konsesjonsdirektivet

Konsesjonsdirektivet er generelt omtalt i kapittel 2.3.2. Direktivet gjelder ved tildeling av utvinningstillatelser eller andeler i utvinningstillatelser fra og med 15 runde. I direktivets art 2 fremgår at:

> «Når et område gjøres tilgjengelig for utøvelse av virksomhet som nevnt i nr 1, skal medlemsstatene påse at det ikke skjer noen forskjellsbehandling mellom enhetene med hensyn til adgang til og utøvelse av slik virksomhet.»

Begrepet «*enhet*» er i art 1 definert som «*enhver fysisk eller juridisk person eller enhver gruppe av slike personer som søker om eller som vil kunne søke om eller som innehar en tillatelse .....*».

I de øvrige artikler gis bl a regler om tildelingskriterier og andre forhold som skal sikre likebehandling og unngå diskriminering.

I direktivets art 6 nr 3 åpnes det for direkte statlig deltakelse i tillatelsen - som gjerne kan forvaltes av en juridisk person - uten at denne andelen må

følge samme prosedyrer som tildelinger til andre deltakere. Dagens SDØE-ordning med staten som den reelle og økonomiske eier og Statoil som registrert rettighetshaver og forvalter, faller inn under denne bestemmelsen og regnes således ikke som en *«tildeling»* i relasjon til konsesjonsdirektivet. De andeler som Statoil selv skal eie formelt og reelt anses imidlertid som tildeling og ikke som direkte statlig deltakelse, selv om Statoil er et (100% eiet) statsaksjeselskap. Normale tildelinger til Statoil må således følge de alminnelige regler om tildeling til juridiske personer.

De spørsmål som her reiser seg, er for det første om en overføring av eiendomsretten til SDØE-andelene i eksisterende utvinningstillatelser skal regnes som en tildeling som må følge konsesjonsdirektivets regler. For det andre er det spørsmål om fremtidige overføringer av eiendomsretten til andeler i fremtidige utvinningstillatelser til SDØE-selskapet skal regnes som tildelinger som skal følge konsesjonsdirektivet.

Dersom man velger en modell tilsvarende dagens ordning, mao at man oppretter et eget statsaksjeselskap med vedtektsbestemmelser tilsvarende § 10 og § 11 i Statoils vedtekter og lar dette statsaksjeselskapet være registrert rettighetshaver, mens inntekter og utgifter forbundet med andelene inngår direkte i statsbudsjettet og statsregnskapet, slik at staten har hele den økonomiske eierinteresse, er det uten videre klart at forholdet faller inn under art 6 nr 3 i konsesjonsdirektivet og ikke må følge de vanlige tildelingsregler.

Det samme må gjelde dersom inntektene og utgiftene strømmer helt eller tilnærmet uavkortet gjennom selskapet til statskassen.

Dersom statsaksjeselskapet ikke bare er registrert rettighetshaver, men også er eier ved at inntektene fra SDØE-andelene inngår og i utgangspunktet forblir i statsaksjeselskapets resultatregnskap og andelene inngår i selskapets balanse slik at dette bygger en egen formuesmasse, er problemstillingen mer relevant. Overføringen minner da mer om de alminnelige tildelinger til Statoil som ikke faller inn under art 6 nr 3. Selskapet er en juridisk person, og oppfyller således denne delen av den formelle *«enhet»*-definisjonen i konsesjonsdirektivet. Selskapet oppfyller videre kriteriet om at det *«innehar en tillatelse»*, slik at det ikke blir avgjørende om selskapet tildeles andeler uten søknad. Selskapet opptrer imidlertid bare i begrenset grad som en kommersiell konkurrent med andre oljeselskaper. Formålsbetraktninger kan derfor tilsi at man fortsatt står overfor en statsdeltakelse som er unntatt fra tildelingsreglene. Ettersom selskapet likevel faller inn under *«enhet»* -definisjonen, er det imidlertid sannsynlig at selskapet må følge de alminnelige tildelingsregler.

6.3.43 Kanalisering av statens inntekter og utgifter

Det er en premiss for valg av organisasjonsform at netto kontantstrøm fra SDØE fortsatt skal kanaliseres til statskassen. Med netto kontantstrøm menes driftsresultatet fra SDØE-andelene med tillegg av avskrivninger og renter fratrukket investeringene.

Dersom SDØE-andelene eies av et eget rettssubjekt, vil inntekter og utgifter henføres til dette organet. Ved å dele eierfunksjonene tilsvarende dagens forvaltermodell med Statoil vil imidlertid inntekter og utgifter henføres direkte til staten.

Hvis SDØE-selskapet skal eie SDØE-andelene, vil aksjeselskapsloven og statsforetaksloven legge begrensninger på adgangen til å utdele utbytte til staten.

Hvis selskapet organiseres som et aksjeselskap, kan utdeling fra selskapet etter aksjelovens § 3-6 finne sted ved utbytte og kapitalnedsettelse.

Utbytte kan bare deles ut av årets overskudd etter det godkjente resultatregnskap for siste regnskapsår, etter fradrag for (i) udekket underskudd, (ii) balanseført goodwill og netto utsatt skattefordel, og (iii) lov- eller vedtektspålagt avsetning til bundet fond. Videre kan det ikke utdeles utbytte dersom balanseført egenkapital er mindre enn 10% av totalbalansen. Disse bestemmelsene medfører at selskapet ikke kan benyttes som et gjennomstrømningsselskap for den netto kontantstrøm som selskapet oppebærer fra salg av olje og gass. For å oppnå dette formålet må det innføres unntak fra aksjeloven ved lov. Av hensyn til styret og kreditorene må det stilles en statsgaranti for selskapets forpliktelser.

Tilnærmet samme resultat som gjennomstrømning kan imidlertid oppnås ved at selskapet ved etableringen kapitaliseres med en betydelig andel lånekapital som reduserer egenkapitalandelen. Kontantstrømmen kan benyttes til nedbetaling av lånekapitalen til staten. Resultatet oppnås bare innenfor rammen av lånebeløpet. Vi antar at denne ordningen ikke vil dekke behovet.

Også hvis selskapet organiseres som et statsforetak, kan utdeling fra foretak finne sted ved utbytte og kapitalnedsettelse, jf statsforetaksloven § 17.

Utbytte fra et statsforetak kan bare besluttes utdelt så langt foretaket har en netto formue som overstiger innskuddskapitalen. Ved beregningen av beløpet skal balansen for det siste regnskapsåret legges til grunn. Det kan ikke i noe tilfelle besluttes utdelt mer enn forsiktig og god regnskapsskikk tilsier. En utdeling av netto kontantstrøm vil medføre at beløpet som tas ut overstiger årets overskudd og dermed reduserer grunnkapitalen. Disse bestemmelsene medfører derfor at foretaket ikke kan benyttes som et gjennomstrømningsselskap for netto kontantstrømmen fra SDØE-andelene. For å oppnå dette formålet må det medtas et lovfestet unntak fra statsforetakslovens bestemmelser. Av hensyn til styret og kreditorene må det stilles en statsgaranti for foretakets forpliktelser.

Tilsvarende resultat som gjennomstrømning kan imidlertid oppnås ved at foretaket ved etableringen kapitaliseres ved en betydelig andel lånekapital som reduserer egenkapitalandelen på tilsvarende måte som for aksjeselskap.

Av hensyn til å sikre at inntektene fra SDØE kanaliseres direkte til staten, er det etter det som er sagt over, mest hensiktsmessig å velge en løsning hvor SDØE-andelene økonomisk og regnskapsmessig beholdes av staten og ikke blir skutt inn som kapital i et selskap. I det interne forhold mellom selskapet og staten vil staten være den økonomiske eier av SDØE-andelene, og utgiftene og inntektene tilknyttet disse vil holdes utenfor selskapets regnskaper og henføres direkte til staten. Selskapet må da tilføres tilstrekkelig arbeidskapital til å kunne forestå forvaltningen av andelene. Selskapet vil også være registrert rettighetshaver til andelene. For at det skal kunne utføre denne funksjonen på en effektiv måte, må imidlertid staten være forberedt på å garantere for at selskapet kan oppfylle alle sine økonomiske forpliktelser.

6.3.44 Beskatning

Dersom inntektene henføres til et statsaksjeselskap eller et statsforetak, kan dette innebære at SDØE-inntektene blir skattepliktige etter skatteloven § 3-2 første ledd. Det må derfor gjøres unntak fra skatteplikten i lov. Det anbefales å lovfeste et slikt unntak dersom inntektene og utgiftene henføres direkte til staten. Man vil da kunne unngå avgrensningsspørsmål om hvilke inntekter som skal henføres til foretaket som godtgjørelse for dets forvalteroppgaver og rolle som rettighetshaver, og man kan tape noe av den fleksibilitet som ellers ligger i ordningen.

6.3.45 Partsskifte i inngåtte avtaler

Dersom SDØE-andelene legges til et eget rettssubjekt, kan konsekvensen være at de avtaler som Statoil har inngått for innretninger og petroleum som tilhører SDØE, må overføres fra Statoil til det nye SDØE-organet. Det må avklares om et slikt partsskifte kan gjennomføres i forhold til de enkelte avtaler. Ved vurderingen av dette forholdet må man imidlertid ta i betraktning at også overføring fra Statoil til staten kan medføre et partsskifte i forhold til inngåtte avtaler. En intern omorganisering mellom SDØE og Statoil kan for visse avtaler skje uten slikt samtykke, idet Statoil har inngått avtalene på vegne av de samlede forpliktelser, og det avtales adgang til å overdra partsrettigheter til 100% konserntilknyttede selskaper. Dette må imidlertid vurderes i forhold til den enkelte avtale.

6.3.46 Oppsummering

Det er i punkt 6.3.2 konkludert med at SDØE bør organiseres som et eget rettssubjekt, og at dette kan skje ved at selskapet organiseres som et aksjeselskap eller et statsforetak. Hvis SDØE-andelene eies av aksjeselskapet eller statsforetaket vil imidlertid utbyttereglene fastsette begrensninger for hvor mye som kan utdeles fra selskapet til staten som eier. For å sikre at inntektene fra SDØE kanaliseres direkte til statskassen, bør derfor staten stå som eier av SDØE-andelene. Dette hindrer ikke at selskapet er registrert rettighetshaver til andelene, og utad er bemyndighet til å opptre som eier.

6.4 Nærmere om forvaltning av SDØE gjennom et eget selskap

6.4.1 Valg av selskapsform for SDØE-selskapet

6.4.11 Oversikt

Det er over konkludert med at SDØE-selskapet bør organiseres som et eget rettssubjekt. Det er her tre alternativer: Selskapet kan organiseres som et statsaksjeselskap etter aksjeloven, som et statsforetak etter statsforetaksloven eller som et selskap organisert ved egen lovgivning. De alternativer som er mest aktuelle er aksjeselskapsformen eller statsforetaksformen, eventuelt supplert med tilleggsbestemmelser i lovs form.

6.4.12 Rettslige særtrekk ved aktuelle selskapsformer

(i) Statsforetak

Statsforetakene er organisert i henhold til lov 30 august 1991 nr 71. Staten er eneste eier i slike foretak, men foretaket er et eget rettssubjekt, og inngår avta-

ler i eget navn og har egne rettigheter og forpliktelser. Selskapet hefter selv for sin gjeld, og kan disponere over sine inntekter og formue, men er undergitt begrensninger mht å kunne ta opp lån. Selv om statsforetak skal ha en innskuddskapital som står i et forsvarlig forhold til virksomheten, har staten et indirekte ubegrenset ansvar for virksomheten. Staten plikter ved oppløsning av slike foretak å skyte inn midler i den utstrekning det er nødvendig for å gi fordringshaverne full dekning, jf statsforetaksloven § 12 annet ledd jf § 51 annet ledd, og konkurs kan ikke åpnes, jf 4 annet ledd.

Statsforetaksformen er forutsatt valgt for statlige virksomheter som vil være underlagt både et krav om effektiv næringsmessig drift og som dessuten skal ivareta nærmere definerte sektorpolitiske hensyn; sikre gjennomføringen av myndighetenes politikk på et bestemt samfunnsområde. Denne utvidede målsettingen er da også bakgrunnen for at staten har et videre ansvar for foretakets forpliktelser. Foretaksformen kan hevdes å stå i en mellomstilling mellom de foran nevnte forvaltningsbedriftene og statsaksjeselskapene.

Selv om statsforetakene har et formål som rekker ut over det rent forretningsmessige, gjelder verken forvaltningsloven eller offentlighetsloven for virksomheten, jf § 4 første ledd.

Statsforetakene har egen administrasjon og egne selskapsorganer, og øverste myndighet er lagt til foretaksmøtet, jf loven § 38. Foretaksmøtets kompetanse er i hovedsak lik kompetansen til generalforsamlingen i et aksjeselskap, og det er det ansvarlige departement som utøver stemmeretten. Det er gjennom foretaksmøtet at departementet utøver statens eierrolle i foretaket; departementet kan her gjennom vedtak, retningslinjer og instrukser om alle saker vedrørende virksomheten gi bindende direktiver til foretakets styre og daglige ledelse. Denne organisasjonsmodellen bygger med andre ord på et skille mellom eierstatus og foretaksledelse, hvor departementets rolle er å utøve statens eierinteresser og eiermyndighet, en myndighet som ikke kan utøves annet enn gjennom foretaksmøtet, jf loven § 38 første ledd. Foretaksledelsen har på sin side ansvaret for driften av selskapet og har som sådan betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet.

Som følge av statsforetakenes rolle som et sektorpolitisk redskap for myndighetene, har foretakene ansvar for skriftlig å forelegge for vedkommende fagdepartement saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål, eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, før det treffes slike vedtak, jf statsforetaksloven § 23 andre ledd. Dette skal sikre at departementet er orientert om viktige deler av virksomheten, og gi eieren mulighet til å endre styrets planer om det er ønskelig. Styret kan heller ikke uten foretaksmøtets (departementets) samtykke inngå avtale om deltakelse eller samarbeide med et annet foretak hvor statsforetaket skal ha et ubegrenset ansvar for den felles virksomhetens samlede forpliktelser eller for deler av disse.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger som den finner påkrevd for sin kontroll, og kan også selv foreta undersøkelser i foretaket. Riksrevisjonen har videre rett til å være tilstede i foretaksmøtet og i møter i bedriftsforsamlingen.

Statsforetaksmodellen innebærer at den ansvarlige statsråd har et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for at statens eierinteresser blir forvaltet på en forsvarlig måte og innenfor de rammer lovgivningen og Stortingets forut-

setninger setter, jf også ansvarlighetsloven § 10. Selv om det heller ikke for forvaltningen av denne type foretak kan trekkes klare grenser for rekkevidden av statsrådens ansvar, vil den praktiske rekkevidden av ansvaret i utgangspunktet begrenses som følge av at departementets myndighetsutøvelse er begrenset til opptreden på foretaksmøtet, at selskapsorganene har et eget ansvar for den forretningsmessige drift, og at det således er etablert en faktisk og formell avstand mellom statsråden og vedkommende foretak.

(ii) Selskap fullt regulert i egen lov

En rekke statlige virksomheter er organisert som egne rettssubjekter i henhold til egen lovgivning for virksomheten, såkalte særlovselskaper. AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS er slike særlovselskaper. Statsbankene hører også inn under denne gruppen, det samme med de selskaper som er undergitt begrenset ansvar - *«BA-selskapene»* (Posten Norge BA og NSB BA).

Selskapsformen *«begrenset ansvar»* har mao blitt valgt for virksomhetsområder hvor staten har særlige interesser i å opprettholde et nasjonalt tjenestetilbud og en nasjonal infrastruktur. Særlovselskapene synes videre opprettet med bakgrunn i et behov for å kunne gi mer individuelt tilpasset og presise lovbestemmelser om organisering, styringsforhold og drift for virksomheter som er i en monopolsituasjon, og der vedkommende selskap samtidig er et instrument i sektorpolitikken på et bestemt område. Slike selskaper har staten som sin eneste eier, men selskapene er egne rettssubjekter med egne rettigheter og forpliktelser, og er selv part i avtaler. BA-selskapene skal ha en innskuddskapital som er tegnet av staten, men staten hefter ut over dette ikke for selskapets forpliktelser, og plikter ikke å gjøre innskudd i selskapet eller i et eventuelt konkursbo ut over det som følger av selve stiftelsesdokumentet og evt senere vedtak om å forhøye innskuddskapitalen.

BA-selskapene, som innbyrdes stort sett er undergitt samme type lovbestemmelser men i separate lover, har egne selskapsorganer og for øvrig mye til felles med aksjeselskapene mht organisatorisk oppbygging og selskapsorganenes kompetanse, utdelinger til eieren, endringer i innskuddskapitalen m v.

(iii) Statsaksjeselskap

Statoil er i dag organisert som et statsaksjeselskap. Statsaksjeselskaper er en betegnelse på et aksjeselskap eller et allmennaksjeselskap hvor staten eier 100% av aksjene. Slike foretak er regulert ved lov av 13 juni 1997 nr 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov av 13 juni 1997 nr 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), og er i utgangspunktet underlagt samme regelverk som privateide (allmenn)aksjeselskaper. Statsaksjeselskapene er således egne rettssubjekter og statens ansvar for virksomheten er begrenset til aksjekapitalen og eventuelle spesielle løfter som måtte være avgitt. Foretaket har egne selskapsorganer, tilsvarende øvrige (allmenn)aksjeselskaper; men det er for begge lovers vedkommende gitt særregler i §§ 20-4 til 20-6 som styrker generalforsamlingens og dermed statens kompetanse. I tillegg til at disse lovbestemmelsene innskrenker bedriftsforsamlingens kompetanse til fordel for generalforsamlingen, har heleide statsaksjeselskaper ofte vedtektsbestemmelser som gir foretaksorganene foreleggelsesplikt i viktige saker. Det vises

til § 10 i Statoils vedtekter, hvor de politisk ansvarlige organer er sikret større innsyn i og kontroll med virksomheten, samtidig som de politisk ansvarlige organer er gitt stor mulighet for å instruere virksomheten gjennom generalforsamlingen.

Aksjeselskapsformen er valgt for foretak hvor ivaretakelse av statens forretningsmessige interesser er hovedformålet med virksomheten. Det faktum at foretakene er egne rettssubjekter, innebærer at de disponerer over sine inntekter og sin formue, kan ta opp egne lån og selv svarer for sine forpliktelser. Statsaksjeselskapene/deleide aksjeselskaper er følgelig ikke underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet, men er avhengig av at Stortinget vedtar bevilgninger tilsvarende statens andel av aksjekapitalen i forbindelse med stiftelse og senere aksjekapitalforhøyelser.

I lys av at denne foretaksformen normalt bare velges til ivaretakelse av statlig forretningsvirksomhet, vil slike foretak dermed som utgangspunkt ikke omfattes av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Hvis et statlig eiet aksjeselskap er tillagt oppgaver som har karakter av offentlig myndighetsutøvelse, vil disse lovene likevel komme til anvendelse på denne del av virksomheten, jf forvaltningsloven § 1 tredje punktum.

Foretaksformen gir et klart skille mellom det ansvar som tilligger selskapets ledelse og det som er statens ansvar som eier. Selskapet ledes av en administrasjon og et styre som er gitt stor grad av forretningsmessig og økonomisk handlefrihet, og hvis ansvar tilsvarer det som ellers er regelen for aksjeselskaper. Forvaltningen skjer innenfor rammen av lov, vedtekter og eventuelle instrukser gitt av generalforsamlingen.

Det er en forutsetning at staten kun skal utøve sine eierinteresser ved stemmegivning på selskapets generalforsamling. Staten vil ikke på annen måte kunne instruere virksomheten. Ved Riksrevisjonens kontroll med statsrådens myndighetsutøvelse vil det bli lagt vekt på om myndighetsutøvelsen skjer i samsvar med aksjelovgivningens regler og via de kompetente selskapsorganer. Et brudd på disse forutsetningene vil lett aktualisere spørsmål om statsrådens ansvar overfor Stortinget.

6.4.13 Valg av selskapsform: Vurdering og anbefaling

Etter vår vurdering synes statsaksjeselskapsformen mest egnet som selskapsform for det selskap som skal ivareta forvaltningen av SDØE.

En løsning hvor selskapet fullt reguleres i egen lov synes lite hensiktsmessig, ettersom aksjeloven, alternativt statsforetaksloven, kan benyttes som lovmessig ramme for virksomheten. En annen sak er at det kan være behov for en særlig lovfesting av selskapets oppgaver, styrets foreleggelsesplikt til generalforsamlingen etc. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.4.1.4.

Statsforetaksformen er utformet for statsbedrifter som også skal ivareta sektorpolitiske oppgaver. Hvis SDØE skal benyttes for å ivareta sektorpolitiske formål, kan derfor statsforetaksformen være en aktuell mulighet fordi foretaksformen legger til rette for politisk styring. En mulig sektorpolitisk oppgave kan være ressurspolitikken. Det kan eksempelvis være en mulighet å benytte et SDØE SF til å gjennomføre petroleumspolitiske, blant annet ressursforvaltningsmessige, tiltak gjennom sin deltagerrolle i utvinningstillatelsene.

Hvis SDØEs primære oppgave er å ivareta statens forretningsmessige interesser, fremstår det som mindre nærliggende å velge statsforetaksformen. De særskilte styrings- og kontrollhensyn kan ivaretas gjennom utformingen av vedtektene i et statsaksjeseselskap, slik tilfellet er i dag for Statoil, eventuelt kombinert med bestemmelser i en særlov. Hermansen-utvalget (NOU 1989:5) og Statsforetakslovkomiteen mente at aksjeselskapsformen skulle reserveres for vanlig forretningsmessig virksomhet som driver på et generelt næringsøkonomisk grunnlag, og som ikke er ment å ivareta noen bestemt sektorpolitisk funksjon.

På bakgrunn av det skille som er etablert mellom forvaltningsfunksjonen, som ivaretas av petroleumsmyndighetene, og forretningsfunksjonene som i dag ivaretas av Statoil, legger vi til grunn at SDØE selskapets oppgave er å ivareta statens forretningsmessige interesser, og at aksjeselskapet, ut fra denne synsvinkel, er mer velegnet enn statsforetaksformen.

Rekkevidden av statsrådens rettslige og parlamentariske ansvar kan være forskjellig i et statsforetak og et aksjeselskap. Statsforetakslovutvalget fremhevet (NOU 1991:8 s 51-52) at rekkevidden av ansvaret må bestemmes med utgangspunkt i det organisasjons- og myndighetsmønster som loven fastsetter. I et statsforetak hører den løpende forretningsmessige driften under et selvstendig styre og administrerende direktør som har en høy grad av forretningsmessig frihet. Den lovmessige avstanden mellom statsråden som forvalter av statens eierinteresser gjennom foretaksmøtet og foretaksledelsen vil være av stor betydning når spørsmålet om hva statsråden kan trekkes til ansvar for skal fastlegges. Statsforetakslovutvalget påpekte videre at de regler som er fastsatt av hensyn til å sikre politisk ansvarlige myndigheter styring og kontroll med foretaket, er av betydning for statsrådens ansvar. Disse reglene vil også ha betydning for statsrådens konstitusjonelle ansvar, og utvalget uttalte at disse reglene vil kunne føre til at statsrådens ansvar i et statsforetak rekker noe lenger enn det som gjelder i statsaksjeselskaper. En særlig aktsomhetsplikt er forbundet med statens ansvar overfor foretakskreditorene etter § 51 annet ledd. Hvis foretaket er kommet i en situasjon hvor det er en reell risiko for at statens ansvar etter § 51 annet ledd kan bli aktuelt, vil statsråden ha en særlig plikt til å treffe tiltak for å hindre at det skjer eller for å begrense tapet.

Ut fra disse synspunktene er følgelig statsaksjeselskapet den organisasjonsformen som utsetter statsråden for minst risiko for konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Om det er grunnlag for å si at statsrådens ansvar i et statsforetak rekker noe lenger enn i et statsaksjeselskap som har en «§ 10 bestemmelse» i selskapets vedtekter, kan imidlertid diskuteres. En slik vedtektsbestemmelse innebærer at forholdet mellom statsråden og selskapet nærmer seg styringsstrukturen i et statsforetak, og reduserer det prinsipielle skillet mellom selskapsformene. I forhold til dagens organisering, med Statoil som forvalter av SDØE-andelene, vil imidlertid en ordning med statsaksjeselskap representere en videreføring og ingen endring i det ansvar statsråden i dag har for Statoils virksomhet.

Statsaksjeselskapsformen gir grunnlag for en forretningsmessig ivaretagelse av statens eierandeler. Ivaretagelsen vil ha høy grad av forretningsmessig karakter. Eierandelene representerer deltagerandeler i interessentskap og

selskaper hvor det skjer forretningsmessig virksomhet i samarbeid med andre oljeselskaper. Det er da vesentlig å anvende en organisasjonsform som ivaretar statens forretningsmessige interesser på en best mulig måte. Aksjeselskapet er den alminnelige organisasjonsformen for næringsvirksomhet. Den vil således gi en kjent ramme for SDØEs virksomhet, som også i internasjonal sammenheng vil fremstå som ordinær og forutsigbar.

Ved å legge forvaltningen av SDØE til et statsaksjeselskap vil ivaretagelsen av statens eierandeler i det alt vesentlige skje etter de samme prinsipper som har gjeldt siden opprettelsen av SDØE i 1985. Denne ordningen er forenlig med Grunnloven § 19. Det ansees videre at ordningen vil være i overensstemmelse med konsesjonsdirektivet som anerkjenner både statsdeltagelse og forretningsførerordning.

6.4.14 Behovet for lovfesting av selskapets oppgaver mv

Vår konklusjon er at SDØE selskapet bør organiseres som et statsaksjeselskap, med vedtektsbestemmelse tilsvarende § 10 i Statoils någjeldende vedtekter.

Selskapet vil da være regulert av aksjelovens regler, og selskapets oppgaver og selskapsorganenes myndighet vil være fastlagt i loven og vedtektene.

I tillegg til den regulering av selskapet som følger av aksjeloven og vedtektene, kan det være behov for at selskapets oppgaver og funksjonsfordelingen mellom selskapsorganene reguleres i en egen lov som supplerer aksjelovens regler og fastsetter rammene for vedtektene.

SDØE-organet skal forvalte store økonomiske verdier. Både i nasjonal og internasjonal sammenheng er det derfor viktig at det er klarhet og notoritet om ordningen. En egen lovregulering av de viktigste kompetansereglene for organet må antas å gi allmennheten og markedet bedre innsyn i ordningen, enn om organiseringen dels er beskrevet i stortingsdokumenter og dels i vedtekter og/eller instrukser. Særlig viktig er det at det klart fremgår at organet har rett til å inngå bindende avtaler for SDØE-andelene, og at staten bærer ansvaret for organets forpliktelser.

Sakens store samfunnsmessige betydning tilsier i seg selv at Stortinget gis anledning til å bestemme hovedtrekkene i hvordan ordningen skal utformes. En lovbehandling gir også grunnlag for en sikker avklaring i forhold til Grunnloven § 19, og den funksjonsfordeling som loven vil fastsette mellom departementet og selskapet vil innebære at statsrådens ansvar for den forretningsmessige driften av SDØE reduseres.

Lovfesting av selskapets oppgaver og myndighet innebærer at oppgavene kan skreddersys til formålet. En slik egen lovgivning kan bl a fastsette følgende:

– Staten deltar i petroleumsvirksomheten gjennom SDØE-selskapet, ved at staten forbeholdes en fastsatt andel i utvinningstillatelsen.
– SDØE-selskapet skal som deltager i interessentskap under samarbeidsavtalen ha rettigheter og forpliktelser som deltager og rettighetshaver.
– Deltakerandelene og de inntekter forvaltningen av den gir, tilhører staten.
– SDØE-selskapet fritas for skatteplikt.

Det bør fastsette at styret har plikt til å forelegge saker av viktighet for departementet. Her kan någjeldende § 10 i Statoils vedtekter i det vesentlige videre-

føres. Dette innebærer at initiativplikten pålegges styret, og således ikke statsråden / departementet.

Styrets hovedoppgave er å sørge for at SDØEs eierandeler blir forvaltet på en tilfredsstillende måte. Oppgaver herunder kan være:

- Å sørge for at SDØE-selskapets virksomhet og organisasjon er tilfredsstillende i forhold til de eierandeler som selskapet eventuelt selv forvalter.
- Å engasjere forretningsførere og påse at disse ivaretar SDØEs interesser på en tilfredsstillende måte.
- Utarbeide forslag til årlige budsjett og arbeidsprogram på grunnlag av slike forslag fra operatørene i det enkelte interessentskap.
- Utrede andre saker som forelegges for årsmøtet.
- Vurdere porteføljesammensetning og eventuelt foreslå endringer i denne.

Den foreslåtte ordning innebærer at de prinsipielle hovedelementene i dagens forretningsførerordning med Statoil videreføres. Styret i SDØE-selskapet vil ha et tilsvarende ansvar som styret i dagens Statoil, mens den løpende forretningsmessige drift ivaretas eventuelt delvis av SDØE-selskapet selv og eventuelt delvis av forretningsførerne etter de samme hovedprinsipper som i dag.

Statens eierrolle vil ivaretas gjennom generalforsamlingen.

I tillegg til de forhold som er nevnt over, kan man i egen lovgivning ivareta behovet for å fastsette et unntak fra selskapets skatteplikt etter skattelovgivningen, eventuelle unntak fra regnskapsloven og aksjelovens regler.

6.4.2 Statsgaranti og låneopptak - forholdet til Grunnloven § 75 b og d

Det er i det foregående drøftet hvordan staten skal kunne organisere sin forvaltning av SDØE, herunder om det bør opprettes et eget rettssubjekt / selskap som skal forvalte statens andeler. Hvis det opprettes et slikt selskap, må man vurdere om de finansielle rammebetingelser for selskapets virksomhet kan reise problemer i forhold til Grunnlovens bestemmelser om bevilgningsmyndigheten og myndigheten til å forplikte staten ved lån eller garantier.

Et viktig valg i så måte vil være hvorvidt, og eventuelt i hvilket omfang, selskapet skal få overført eierandeler i petroleumsvirksomheten, eller om eiendomsretten til det som i dag utgjør SDØE fortsatt skal være hos staten. Dette er drøftet foran, jf kapittel 6.3.4. Dersom vedkommende aksjeelskap ikke skal eie SDØE-andelene, men kun forvalte disse på vegne av staten, vil dette ha betydning for kapitaliseringen av selskapet. Vi har i kapittel 6.3.4 lagt til grunn at det er nødvendig at staten garanterer for dette selskapets forpliktelser, fordi selskapet uansett skal forvalte store økonomiske verdier, og fordi man må legge til grunn at selskapet skal ha kompetanse til, innenfor gitte rammer, i eget navn å inngå bindende avtaler med private kontraktsparter. Det synes derfor mulig at et slik selskap ikke vil ha den nødvendige styrke og tillit hos private kontraktsparter uten at staten påtar seg et ansvar for selskapets forpliktelser også utover den kapital som staten skyter inn i selskapet.

Statsforetaksloven har en egen bestemmelse om at staten har et endelig ansvar for statsforetakenes forpliktelser overfor fordringshaverne, for det tilfelle at vedkommende selskap blir avviklet eller oppløst, jf § 51. I forarbeidene til denne loven er de forfatningsrettslige sidene ved en slik garanti vurdert, og det er lagt til grunn at en slik garanti ikke er i strid med Grunnloven § 75 b, jf NOU 1991:8 (s 50), hvor det heter:

> «Utkastet synes ikke å gå lenger i å gi andre adgang til å oppta lån eller stille garantier enn det som ellers har vært vanlig. For så vidt synes utkastet ikke å reise problemer i forhold til Grunnlovens regler om myndigheten til å oppta statslån.»

De forfatningsrettslige sidene ved en slik statsgaranti må derfor anses som klarlagt ved Stortingets behandling av statsforetaksloven og tilsvarende lovgivning tidligere. I forlengelsen av ovenstående synes det hensiktsmessig at hjemmelsloven for et eventuelt nytt aksjeselskap som skal forvalte SDØE inneholder en tilsvarende bestemmelse om statlig ansvar.

Hvis forvalterselskapet blir gitt en slik statsgaranti, anses det likevel hensiktsmessig å *«gjerde inn»* forvalterselskapets virksomhet, slik at man både kan opprettholde den nødvendige politiske styringen med selskapets forvaltning av andelene, men samtidig kan redusere statens økonomiske risiko knyttet til forvaltningen. Lov- eller vedtektsfesting av at selskapet skal ha en foreleggelsesplikt overfor generalforsamlingen og av selskapets tilsynsansvar overfor eventuelle forretningsførere, vil bidra til at risikoen kan reduseres. Det synes videre hensiktsmessig å regulere selskapets adgang til å ta opp lån eller å gi garantier, enten i form av et direkte låneforbud, eller en begrensning av låneadgangen tilsvarende det som gjelder for statsforetakene, jf statsforetaksloven § 5. I tillegg bør det tas inn bestemmelser som sikrer at vedkommende foretak ikke uten forutgående generalforsamlingsvedtak skal ha adgang til å påføre staten eller foretaket forpliktelser som det ikke er økonomisk dekning for innenfor bevilgningsvedtak fattet av Stortinget, foreta investeringer, oppta lån eller utstede garantier, eller overdra SDØE-andeler eller stille dem som sikkerhet. Dette bidrar til å begrense statens økonomiske risiko, og er som sådan i samsvar med de hensyn som tidligere har vært vektlagt i forhold til de konstitusjonelle rammebetingelsene.

Statsforetaksloven bygger på en grunnlovstolkning som åpner for at godtroende medkontrahenter vil kunne påberope seg et statsforetaks låne- eller garantiforpliktelser selv om vedkommende statsforetak har overskredet sin myndighet til å ta opp lån eller stille grantier. I lovforarbeidene til statsforetaksloven heter det imidlertid (NOU 1991:8 s 50-51) at:

> «Utvalget vil imidlertid understreke at når det gjelder «god-tro»-vurderingen, vil den ofte måtte bli streng, da det må kunne forutsettes at eventuelle långivere utviser stor grad av aktsomhet ved lån og garantier til statsforetak.»

Ved opprettelsen av et eget foretak som skal stå for forvaltningen av SDØE, men som ikke selv skal få overført SDØE-andeler, bør det i vedtektene for foretaket derfor uttrykkelig fremgå at selskapets virksomhet skal være (begrenset til) å forvalte statens direkte eierandeler i olje- og gassvirksomheten (formålsangivelsen). Vedkommende foretak skal således ikke kunne oppta lån eller stille garantier, eventuelt begrenset til visse rammer, og at foretaket skal heller ikke ha adgang til å disponere over andeler i utvinningstillatelser, herunder pantsette slike andeler. Det kan også slås fast at slike disposisjoner ikke kan foretas uten at saken på forhånd er forelagt departementet/ generalforsamlingen, og selskapet deretter har fått en fullmakt til å gjennomføre transaksjonen. En kontraktspart som inngår avtale med forvalterselskapet vil ikke kunne påberope seg god tro i forhold til lån og garantistillelser,

eller andre dispoisjoner over andelene, som er i strid med selskapets vedtekter, jf foretaksregisterloven § 10-1.

Vi antar at et statlig innskudd i form av aksjekapital, lån eller tilskudd som gir tilstrekkelig arbeidskapital, årlige bevilgninger til å dekke eventuelle utgifter til honorar for forvaltningen av SDØE, samt statlig ansvar for selskapets forpliktelser, vil gi selskapet de nødvendige finansielle forutsetninger for å kunne ivareta de oppgaver som selskapet blir tillagt. For å unngå at selskapet foretar låneoptak i strid med forutsetningene, kan det som nevnt innføres et låneforbud som enten tas inn i selskapets vedtekter, eller som fastsettes ved lov, forskrift eller instruks.

6.4.3 Bruk av private forretningsførere

Det er forutsatt at SDØE-selskapet ikke skal tillegges oppgaver som innebærer at det må bygges opp en organisasjon på lik linje som et integrert oljeselskap. Forvalterselskapet vil derfor av kompetanse- og ressursmessige grunner ha behov for å engasjere oppdragstakere (underentreprenører) som kan utføre enkelte av de oppgavene som er knyttet til forvaltningen av SDØE. I tillegg kan selskapet være tillagt overvåkningen av eventuelle forretningsførere som er engasjert direkte av departementet.

Bruk av private forretningsførere kan ha en side til Grunnloven § 19. Etter § 19 skal Kongen « *vaage over*» forvaltningen av statseiendom. Som nevnt over, er de sentrale beføyelsene i § 19 Kongens instruksjons-, kontroll- og omgjøringsrett samt rett til å organisere forvaltningen. Dette sikres ved at forvaltningen av SDØE legges til et statsselskap, hvor statsråden er generalforsamling, på samme måte som i dagens Statoil. Grunnloven § 19 kan vanskelig stenge for bruk av private forretningsførerer når slike ordninger er nødvendige eller hensiktsmessige av kommersielle, tekniske og praktiske grunner. Også i dag benytter Statoil private oppdragstakere til å utføre avgrensete oppgaver. Grunnloven § 19 kan imidlertid sette krav til innholdet av forretningsførerforholdet, avhengig av innholdet og omfanget av de oppgaver som settes ut til private. Ordningen må utformes slik at SDØE-selskapet er sikret innsyn i forretningsførerens forvaltning og at selskapet har slik kontroll- og instruksjonsrett over forretningsføreren som er nødvendig for at det skal være en realitet i Kongens beføyelser etter § 19.

Forholdet mellom SDØE-selskapet og forretningsføreren må reguleres konkret i forhold til de oppgaver som forretningsføreren gis. Generelt kan det imidlertid pekes på at en forretningsføreravtale eller lignende ordning med en eller flere private parter, som skal forestå den operative og forretningsmessige siden ved forvaltningen av SDØE-andelene, bør baseres på at følgende forhold reguleres og ivaretas:

- Definisjon av forretningsførerens oppgaver
- Rapporteringsplikt, herunder forhold som reguleres av dagens bestemmelser i Statoils vedtekter § 10
- Instruksjonsmyndighet
- Vederlag
- Revisjon
- Tidsavgrensning, oppsigelsesadgang

6.4.4 Grunnlovens § 75 k - Riksrevisjonens kontroll med SDØE

Statens engasjement i petroleumsvirksomheten er omfattet av Riksrevisjonens kontroll gjennom den årlige revisjon av statsregnskapet.

Statoil har i egenskap av forretningsfører for SDØE ansvar for å føre regnskaper for SDØE i samsvar med Økonomireglement for staten (Økonomiinstruksen), samt en egen økonomiinstruks fastsatt av Olje- og energidepartementet. Riksrevisjonen har som ledd i sitt kontrollarbeide rett til innsyn i alle dokumenter vedrørende SDØE. Aksjelovens bestemmelser om statsaksjeselskaper medfører samtidig at Riksrevisjonen kan kreve innsyn i Statoils regnskaper i den grad det anses nødvendig for å kunne revidere SDØEs regnskaper, hvilket kan være av betydning for bl a å kunne kontrollere om det skjer en tilfredstillende separasjon og fordeling mellom Statoils inntekter og kostnader og inntekter og kostnader som skal henføres SDØE.

Overfor et delprivatisert Statoil eller et annet oljeselskap som eventuelt skal forestå en forretningsførerfunksjon overfor SDØE, vil Riksrevisjonen i utgangspunktet ikke ha den samme lovhjemmel til å kreve innsyn i regnskaper mv. Et naturlig spørsmål er derfor om Riksrevisjonens kontroll med SDØE forutsetter et visst innsyn også i forretningsførerens virksomhet og regnskaper.

Avhengig av hvilken løsning som eventuelt velges mht godtgjørelse for forvalteroppgavene, vil forretningsføreren få dekket sine utgifter knyttet til forvaltningen av SDØE-andelene, og fordelingen av generalkostnader mellom forretningsførerens egen virksomhet og SDØE vil typisk kunne tilsi at Riksrevisjonen vil ha behov for et visst innsyn i forretningsførerens regnskaper.

Gitt at forretningsføreren er operatør eller rettighetshaver i utvinningstillatelser som SDØE har andeler i, vil det i prinsippet dessuten kunne tenkes å oppstå interessekonflikter i en rekke spørsmål vedrørende utbygging og drift av vedkommende felt eller virksomhet, noe som også kan tilsi at det er behov for et visst innsyn.

Dette er spørsmål som ikke blir nærmere vurdert i denne sammenheng, da det er vanskelig å ha noen sikker oppfatning om rekkevidden av det innsyn som er nødvendig for at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere og revidere regnskapet for SDØE.

6.4.5 Stemmereglene i samarbeidsavtalene

En omorganisering av SDØE kan reise spørsmål i forhold til stemmereglene i samarbeidsavtalene. Stemmereglene er basert på at en kombinasjon av deltakerandel og deltakerinteresser gir stemmeflertall, se nærmere kapittel 4.6.2.

Dersom Statoil ikke lenger skal stå som rettighetshaver for SDØE, hvilket en delprivatisering av Statoil vil medføre, vil dette medføre en endring i interessentskapet som kan kreve en endring av stemmereglene.

Samarbeidsavtalene har en bestemmelse som regulerer slike endringer (art 2.5 i samarbeidsavtalen for 16 konsesjonsrunde):

> «Ved enhver endring i interessentskapet, enten i antall deltakere eller i Deltakerandelene, skal interessentskapet foreslå nye stemmeregler. Stemmereglene skal godkjennes av Departementet. I mangel av forslag kan Departementet fastsette nye stemmeregler for interessent-

skapet. De nye stemmereglene skal utformes slik at den enkelte Parts stemmevekt påvirkes minst mulig.»

Dersom SDØE gjøres til egen rettighetshaver, vil interessentskapet få en deltager i tillegg. Etter ordlyden kommer da denne bestemmelsen til anvendelse. Selv om det kan hevdes at man ved utformingen av bestemmelsen neppe hadde overdragelser av SDØE-andeler i tankene, gir regelen anvisning på en fastsettelse av nye stemmeregler på en slik måte at hovedhensynene bak regelen opprettholdes, jf nedenfor. Det er derfor grunn til å la regelen komme til anvendelse i samsvar med sin ordlyd.

Etter den ovennevnte bestemmelse skal interessentskapet da foreslå nye stemmeregler, som skal godkjennes av departementet. Departementet kan også fastsette nye stemmeregler i mangel av forslag.

Hovedregelen ved fastsettelsen av de nye stemmereglene er at de skal utformes slik at den enkelte deltagers stemmevekt påvirkes minst mulig. Denne regelen må sees i sammenheng med prinsippene i Mellbye-utvalget fra 1984, som ble implementert i samarbeidsavtalene etter Stortingets tilslutning i 1985 (se kapittel 4.1).

En endring i SDØEs deltagerrolle vil således ikke kunne gi grunnlag for en vesentlig endring av den stemmeregelbalanse som allerede er etablert i interessentskapet. Eksempelvis vil ikke den samlede innflytelse for Statoil og SDØE kunne økes i vesentlig grad. Bestemmelsen om at nye stemmeregler skal utformes med minst mulig påvirkning for den enkelte parts stemmevekt har imidlertid ofte vært praktisert i forbindelse med overdragelser av deltagerandeler i utvinningstillatelser. Fastsettelsen av nye stemmeregler må vurderes konkret i det enkelte interessentskap. Den foreliggende praksis gir grunnlag for at løsninger vil kunne defineres i det enkelte tilfelle i samsvar med denne bestemmelse. Det må antas at dette vil kunne skje enten SDØE-andelene forvaltes av staten selv, av et eget statseiet rettssubjekt eller overføres til andre selskaper.

Som vist i kapittel 4.6.2 er det knyttet særlige stemmeregler til statens deltagerandeler i spesielle saker. Samarbeidsavtalene til og med 14 runde inneholder den såkalte generalforsamlingsklausulen, som gir en særlig stemmeregel i politiske eller prinsipielle saker av betydning og/eller som kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger. Dersom Statoil stemmer i slike saker i henhold til vedtak i sin generalforsamling, er hovedregelen at Statoils stemme er avgjørende. Generalforsamlingsklausulen inneholder i tillegg en særskilt regulering for enkelte vesentlige saker, blant annet godkjennelse av budsjett og arbeidsprogram, beslutning om utbygging og samordning. Når Statoil stemmer i henhold til vedtak i generalforsamlingen i slike saker, kreves det som hovedregel at minst to medlemmer med mer enn 50% av deltagerandelene har stemt for forslaget, eller Statoil med tillegg av én deltager dersom Statoils samlede andel (inkludert SDØE) tillater tildelt før 1 september 1995 reduseres til under 50%.

I samarbeidsavtalene fra og med 15 konsesjonsrunde er generalforsamlingsklausulen erstattet med en vetorett, som er nedfelt både i petroleumsforskriften § 12 og i samarbeidsavtalene. Etter denne regelen kan staten eller forretningsføreren motsette seg vedtak fattet av styringskomiteen som ikke ville

overholde de vilkår og krav som er angitt i tillatelsen, når det gjelder statens utvinningspolitikk eller statens finansielleinteresser.

Generalforsamlingsklausulen og vetoretten knytter seg til statens særlige interesser i petroleumsvirksomheten. Rettighetene er knyttet til statens egen deltagelse gjennom SDØE, selv om de i dag utøves av Statoil som forretningsfører. Ved en utskilling av SDØE fra Statoil som egen rettighetshaver, vil disse særskilte rettighetene fortsatt kunne knyttes til SDØE. Dersom SDØE forvaltes av en statseid enhet med generalforsamling, vil generalforsamlingsklausulen kunne videreføres og knytte til generalforsamlingsbeslutning i enheten. Dersom SDØE forvaltes av et ordinær forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift, kan henvisningen til generalforsamlingsvedtak erstattes av vedtak i regjeringen. Vetoretten vil kunne utøves både av et forvaltningsorgan eller et forvalterselskap.

Statens særlige stemmerettigheter gjennom generalforsamlingsklausulen og vetoretten vil således kunne videreføres på en tilsvarende måte som i dag, selv om SDØE skilles fra Statoil.

7 Overdragelse av SDØE-andeler

7.1 Overdragelse av SDØE-andeler

7.1.1 Generelt

SDØE-andelene inngår konsesjonsrettslig i de utvinningstillatelser som er tildelt Statoil, slik at Statoil i alle sammenhenger utad opptrer som rettighetshaver. Utvinningstillatelsen er altså tildelt Statoil, men med eksplisitt angivelse av statens SDØE-andeler som også er anmerket i petroleumsregisteret. Vi vurderer etter avtale i det følgende utelukkende enkelte petroleumsrettslige og selskapsrettslige bestemmelser som kan komme til anvendelse ved overdragelse av SDØE-andeler.

Enhver overdragelse av SDØE-andeler må være basert på vedtak fattet av Stortinget. En overdragelse forutsetter at det inngås en avtale mellom Olje- og energidepartementet og erverver og at tillatelsen endres. Endringen kunne gå ut på at statens særlige rettigheter bortfaller og slettes fra petroleumsregisteret.

Ved overføring av SDØE-andeler må det formelt skje en overføring av forpliktelsene og rettighetene til den nye erververen.

Det er etablert retningslinjer for overdragelse av SDØE-andeler, se vedlegg 1 til St prp nr 50 (1995-96).

7.1.2 Faller en overdragelse av SDØE-andeler fra staten under tildelingsreglene?

Konsesjonsdirektivet art 5 fastsetter regler om tildeling av utvinningstillatelser. I petroleumsloven § 3-5 er det også gitt regler om utlysning og tildeling av utvinningstillatelser. Her følger det blant annet et krav om at utlysning i alminnelighet skal skje, og at tildeling av utvinningstillatelser skal skje på grunnlag av saklige og objektive kriterier. Kapittel 3 i petroleumsforskriften inneholder ytterligere regler for tildeling av utvinningstillatelser.

SDØE-andelene representerer imidlertid statlig eierskap i petroleumsressurser som det ikke er gitt utvinningstillatelse for. Utvinningstillatelse for SDØE-andelene er i stedet tildelt Statoil. Til og med 14 konsesjonsrunde må dette legges til grunn at det i det forholdet mellom Statoil og SDØE er et underliggende forhold som verken fremkommer i utvinningstillatelsen eller i samarbeidsavtalen. Det kan imidlertid reises spørsmål om situasjonen er blitt annerledes for tillatelser tildelt fra og med 15 konsesjonsrunde. I disse utvinningstillatelsene og samarbeidsavtalene er det opplyst om det underliggende forholdet. Det er likevel gjort helt klart i disse tekstene at Statoil er tildelt andelene i utvinningstillatelsen, og at det er Statoil som er rettighetshaver. Etter vårt syn er det derfor ikke grunnlag for å anse at tildelingsreglene kommer til anvendelse for overdragelser av SDØE-andeler tildelt til og med 14 konsesjonsrunde, og neppe heller for SDØE-andeler tildelt fra og med 15 konsesjonsrunde.

7.1.3 Samtykke etter petroleumsloven § 10-12

I henhold til petroleumsloven § 10-12 krever enhver overdragelse av en tillatelse eller *«annen direkte eller indirekte interesseoverføring eller deltakelse i tillatelsen»* departementets samtykke. Det legges i det følgende til grunn at bestemmelsen også vil omfatte tilfeller hvor staten overdrar SDØE-andeler. Så vidt forstås vil de petroleumsrettslige konsekvenser av om et slikt samtykkekrav foreligger, være svært begrenset og problemstillingen fremstår som teoretisk i lys av departementets direkte engasjement i disse overdragelser. Det antas likevel at det i realiteten skjer en overføring av interessene i en utvinningstillatelse hvor et ordinært aksjeselskap vil være part, enten som formell overdrager eller som reell erverver av andelen. Departementets samtykke er derfor nødvendig. Dette gjelder enten man overtar andelene mot vederlag i kontanter eller i aksjer.

7.1.4 Samtykke fra Finansdepartementet etter petroleumsskatteloven § 10

For overdragelser som krever samtykke etter petroleumsloven § 10-12 vil det også kreves samtykke fra Finansdepartementet etter petroleumsskatteloven § 10 til « *de skattemessige virkningene*». Finansdepartementet kan i vedtaket gjøre unntak fra skattelovgivningen, og forøvrig stille vilkår. For overdragelser som ikke faller inn under petroleumsloven § 10-12 er det heller ikke hjemmel for å regulere de skattemessige virkningene særskilt. Etter vårt syn er det hensiktsmessig at de skattemessige sider av overdragelsene reguleres med hjemmel i petroleumsskatteloven § 10.

Bestemmelsens ordlyd er lite veiledende når det gjelder retningslinjene for departementets behandling og grunnlaget for å gi samtykke. Forarbeidene og departementets praksis gir imidlertid klare føringer for at transaksjonene skal godkjennes med vilkår som sikrer skattemessig nøytralitet for staten, dvs. at samlet proveny ikke skal påvirkes av overdragelsen. Beregningene av skattenøytrale løsninger foretas på grunnlag av en rekke forutsetninger som er nedfelt i forarbeidene og departementets senere redegjørelser for praksis.

Kravet om skattemessig nøytralitet er lite hensiktsmessig ved overdragelse av SDØE-andeler fordi staten her oppebærer inntektene gjennom kontantstrømmen, og ikke gjennom skattlegging. Finansdepartementets fullmak-

ter etter petroleumsskatteloven er imidlertid svært vid, og vi tror ikke føringene i forarbeider og departementets praksis mht krav om skattenøytralitet er til hinder for at Finansdepartementet godkjenner overdragelser fra SDØE, og herunder stiller særskilte vilkår.

Etter hva vi er kjent med foreligger det også praksis fra Finansdepartementet for godkjennelse av overdragelser av SDØE-andeler, men vi er ikke kjent med hvilke løsninger som her ble valgt.

Den skattemessig behandling av overdragelsen vil ha meget stor betydning også for verdsettelsen av andelene. Det er derfor viktig at det er minst mulig usikkerhet mht den skattemessige behandling i prosessen med verdsettelse av andelene. Det må videre være et mål at den skattemessige behandling i størst mulig grad skal være basert på gjeldene regelverk, og med liten grad av spesialtilpassede vilkår knyttet til Finansdepartementets samtykke. Dette er også i tråd med departementets praktisering av bestemmelsen.

Et sentralt spørsmål som må reguleres i et § 10-vedtak, er den skattemessige behandling av vederlaget i transaksjonen. Et flertall av overdragelser som er gjennomført på norsk sokkel synes å være basert på at de aktiva som erverves ikke skal være avskrivbare ved beskatningen. Dette har den fordel at bruttoverdien av vederlaget og investeringen, samt beløp som må finansieres, reduseres vesentlig. På den annen side kan en slik løsning innebære at en uforholdsmessig stor del av investors kontantstrøm går til betaling av skatt, og lite til å betjene egenkapital. Betydningen av dette for investeringsbeslutningen er usikker.

Samlet sett kan en fornuftig løsning være at det fastsettes felles forutsetning om skattemessig behandling av overdragelser av SDØE-andeler, slik at det foretas en særskilt verdsettelse av de fysiske eiendeler som inngår i transaksjonen, og at denne delen av vederlaget tillates avskrevet etter petroleumsskattelovens ordinære regler med tilhørende friinntekt. For den delen av vederlaget som henføres til petroleumsreservene som omfattes av tillatelsen fastsettes at vederlaget ikke skal være avskrivbart for ved beskatningen.

Forøvrig anser vi det ikke nødvendig å stille særlige vilkår om den skattemessige behandling. En slik løsning vil være enkel å praktisere, og gi et oversiktlig grunnlag for å foreta en verdsettelse av andelene. En slik løsning griper også i liten grad inn i det pågående generelle utredningsarbeidet om mulige endringer i petroleumsskattesystemet.

Det kan også stilles spørsmål om man burde regulere ytterligere områder som er relevante for statens skatteproveny, som for eksempel krav til egenkapital, opprettelse av single-purpose selskap for å skjerme overskudd fra for eksempel letekostnader og lignende. Slik regulering vil imidlertid få betydning for verdsettelsen av andelene fordi man ikke kan legge de generelle rammevilkår for industrien til grunn ved beregning av verdi av andelene etter skatt. Vår anbefaling er derfor at skattemessige vilkår fastsatt med hjemmel i § 10 begrenses til avskrivninger av vederlaget, som fordeles på fysiske anlegg og petroleumsreserver.

7.1.5 Overdragelse mot vederlag i aksjer ved kapitalforhøyelse

Når erverver av SDØE-andeler er et aksjeselskap (eksempelvis Statoil), kan vederlaget for andelene være nye aksjer som utstedes ved kapitalforhøyelse

av erverver. Ved overdragelse av andeler fra staten til Statoil vil vederlaget også kunne foretas ved oppskrivning av pålydende på statens aksjer i Statoil, i og med at staten eier samtlige aksjer i Statoil.

Overdragelse med oppgjør i aksjer eller oppskrivning av pålydende medfører at erverver styrker egenkapitalen i selskapet.

Det følger av allmennaksjeloven § 10-12 første ledd at de eiendeler som et allmennaksjeselskap mottar som vederlag for aksjer, skal vurderes til virkelig verdi på det tidspunkt styret får utarbeidet en redegjørelse til generalforsamlingen vedrørende kapitalforhøyelsen med mindre det følger av regnskapsloven at eiendelene skal videreføres til bokførte verdier. Redegjørelsen skal utarbeides av uavhengige sakkyndige, normalt revisorer. Dersom virkelig verdi skal benyttes innebærer dette et krav om verdsettelse til markedsverdi, og at den/de sakkyndige og styret bekrefter denne verdien. Fastsettelsen av markedsverdien vil måtte hensynta den skattemessige behandling av overdragelsen.

For erverver er det verdiene som fremkommer i redegjørelsen og tegningsvilkårene som vil være grunnlag for regnskapsføringen av innskuddet. Den skattemessige behandling vil følge av Finansdepartementets § 10-vedtak og skattelovgivningen for øvrig. Vi gjør oppmerksom på at regnskapsføringen også må hensynta føring av utsatt skatt knyttet til investeringen. Dette kan få en vesentlig betydning for balanseverdiene hos erverver, og reiser enkelte spørsmål som, etter hva vi er kjent med, ikke har funnet sin endelige avklaring i regnskapspraksis.

7.1.6 Overdragelse mot kontant vederlag, eventuelt selgerkreditt

Overdragelse av SDØE-andeler mot kontant betaling, eventuelt selgerkreditt, kan ikke sees å reise spesielle problemer dersom overdragelsen foretas til markedsverdi. Denne form for overdragelse kan foretas til Statoil og andre.

8 Avsluttende bemerkninger

Denne utredning er utarbeidet med sikte på å fremstille de vesentligste rettslige konsekvenser av en privatisering og børsnotering av Statoil, herunder vurdere ulike modeller for forvaltningen av statens SDØE-andeler etter privatiseringen og børsnoteringen.

I forbindelse med en eventuell neste fase med gjennomføring av privatisering og børsnotering av Statoil vil det selvsagt være behov for å foreta en nærmere gjennomgang og vurdering av de modeller som besluttes lagt til grunn for privatiseringen, børsnoteringen, overføringen og forvaltningen av SDØE-andelene.

Oslo, 5 desember 2000

Thommessen Krefting Greve Lund AS	Arntzen Underland & Co ANS
Rune Solberg	Christian Fr Michelet

Vedlegg 9

Forvaltningsmodell for SDØE etter privatisering av Statoil - Notat fra professor dr. juris. Erling Selvig av 22. november 2000

Utgangspunktet

Staten har i dag betydelige deltagerinteresser i petroleumsvirksomheten. Ved tildeling av utvinningstillatelser og tillatelser vedrørende infrastruktur har myndighetene siden 1985 forbeholdt staten en *prosentvis deltakerinteresse* i et betydelig antall tillatelser. I tillegg kommer de deltagerinteresser som ble tillagt staten ved omorganiseringen av Statoils virksomhet i 1985. De statlige interessene betegnes under ett som Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE).

En tillatelse gis i praksis samlet til en rettighetshavergruppe hvor hver av deltakerne tildeles en prosentvis andel. Virksomheten i henhold til tillatelsen forestås av et *interessentskap* etablert ved samarbeidsavtale mellom deltakerne. Interessentskapets virksomhet er undergitt *myndighetsregulering* i samsvar med bestemmelsene i petroleumsloven med tilhørende forskrifter. Samarbeidsavtalen dekker all virksomhet frem til selve uttaket av produsert petroleum. Salg og annen utnyttelse av uttatt petroleum er den enkelte deltakers sak, men for *markedsføring og salg av gass* er det etablert et Gassforhandlingsutvalg (GFU) som i praksis forestår alt salg av norskprodusert gass.

For *forvaltningen* av de statlige deltakerinteresser betyr dette at en må skille mellom *ulike nivåer*:

1. Den statlige deltakerinteresse i den enkelte tillatelse er knyttet til det interessentskap som forestår virksomheten. Viktige spørsmål av betydning for deltakerinteressenes kommersielle verdi blir avgjort ved *beslutninger truffet av interessentskapet* i henhold til de stemmeregler samarbeidsavtalen fastsetter.
2. Den statlige deltakerinteresse i det enkelte interessentskap ivaretas i henhold til en forvalterordning med Statoil som forretningsfører. Den deltakerinteresse som er forbeholdt staten, blir formelt tildelt Statoil uavhengig av om Statoil har egen deltakerinteresse eller ikke. Ved avstemninger avgir Statoil én stemme som i tilfelle teller med summen av Statoils og statens deltakerinteresser.Denne forvalterordningen bygger på to hovedprinsipper. I *forholdet utad* overfor omverdenen *fremtrer* Statoil som eier også av den statlige deltakerinteresse, og inngår avtaler og treffer de nødvendige disposisjoner i eget navn. I *forholdet innad* mellom Statoil og staten legger ordningen til grunn at staten reelt eier sine deltakerinteresser, og at Statoil forestår forvaltningen på vegne av staten og for *statens regning og risiko*. Hovedregelen er at Statoil ivaretar statens forretningsmessige interesser helt selvstendig, innenfor de bevilgningsmessige rammer som fastsettes i statsbudsjettet. Viktige og prinsipielle saker skal Statoils styre likevel forelegge for generalforsamlingen før vedtak treffes, men det er opp til generalforsamlingen om den da vil tilta seg avgjørelsesmyndighet. I økonomiske henseender trekkes det imidlertid et klart skille mellom forhold som knytter seg til Statoils egen deltakelse og forhold som gjelder de statlige andeler.
3. Etter tildeling av tillatelser vil *myndighetenes regulering* av petroleumsvirk-

somheten i hovedsak være rettet mot *virksomheten til det enkelte interessentskap*. I den utstrekning myndighetene griper inn overfor et interessentskaps beslutninger og handlemåter vil dette derfor også få betydning for den statlige deltakerinteresse i interessentskapet. Pålegg må i tilfelle rettes til de enkelte deltakere, herunder Statoil med virkning også for den statlige deltakerinteresse. Tilsvarende blir forholdet når lovgivningen i en del tilfelle har regler som medfører plikter og *ansvar for rettighetshavergruppen* som sådan, f.eks. når det gjelder fjerning og annen disponering av utrangerte installasjoner og ansvar for forurensingsskade (petroleumsloven kap. 5 og 7). I den grad det fastlegges petroleumspolitiske rammer eller strategier for norsk petroleumsvirksomhet, vil disse også få virkning for statlige deltakerinteresser. I forhold til myndighetenes regulering trekkes det et *klart skille mellom staten som myndighet* og *staten som eier* av deltakerinteresser. Prinsippet er at statens forretningsmessige interesser skal ivaretas av Statoil innenfor rammen av forvalterordningen, mens regulering av petroleumsvirksomheten er en sak for departement, eventuelt Regjering og Storting. I samsvar med dette skal den nesten unntaksfri hovedregel være at stemmerett knyttet til statlige deltakerinteresser ikke skal benyttes til reguleringsformål.

4. *Salg og markedsføring av produsert petroleum* er etter samarbeidsavtalen ikke et interessentskapsanliggende. Avtalen har bestemmelser om den enkelte deltakers rett til uttak av produsert petroelum, men sier ikke noe om hvordan uttatt petroleum skal disponeres ut over å angi at gass skal søkes solgt samlet. Når det gjelder *olje* som tilkommer statens deltakerinteresser, har dette innenfor den någjeldende forvalterordning ført til at Statoil er overlatt ansvaret for avsetningen. Statoil avsetter også olje som staten mottar som produksjonsavgift. Teknisk sett gjennomføres avsetningen slik at Statoil overtar statens olje til normpris og deretter selger den for egen regning. *Gass* som tilkommer statens deltakerinteresser, blir avsatt innenfor den ordning som gjelder for norsk-produsert gass generelt. Hovedregelen er at kontrakter om salg av gass fra norsk kontinentalsokkel fremforhandles på feltnøytral basis av Gassforhandlingsutvalget (GFU), som ledes av Statoil. Fremforhandlede kontrakter godkjennes av departementet og overføres til såkalte kontraktsfelt slik at det er rettighetshaverne (deltakerne) i det enkelte kontraktsfelt som står ansvarlig for oppfyllelse av salget overfor gasskjøperne. Innenfor forvalterordningen innebærer dette at Statoil som forretningsfører for staten - og som ledd i ivaretakelsen av statens deltakerinteresse i det enkelte interessentskap - undertegner de kontraktene som gjelder salg og transport av statens gass fra det enkelte felt og forestår oppfyllelsen av salgskontraktene.

Virkninger av privatisering av Statoil

Hel- eller delprivatisering av Statoil innebærer at selskapet opphører å være heleiet statsselskap, og at det i petroleumssammenheng må behandles som ethvert annet kommersielt selskap. Dette betyr at gjeldende forvalterordning ikke kan videreføres i sin nåværende form. En ny modell for forvaltningen av statens deltakerinteresser i petroleumsvirksomheten må etableres, og det må avklares hvilke oppgaver Statoil i tilfelle kan gis innenfor denne.

Disse forhold aktualiserer spørsmålet om Statoils vedtekter §§ 10 og 11 som fastlegger den nåværende forvalterordning, bør utgå eller omarbeides. Dette kan best vurderes på et senere stadium når hovedlinjene i den nye for-

valterordningen er avklart. Ved delprivatisering opphører imidlertid Statoil å være statsaksjeselskap, og aksjelovgivningen vil gjelde fullt ut for selskapet. Generelt kan det derfor allerede nå fastslås at Statoils vedtekter §§ 10 og 11 i alle tilefelle må bringes i samsvar med de krav til vedtektene som følger av alminnelige aksjerettslige regler. Ut over dette er det ikke nødvendig for meg her å gå nærmere inn på vedtektesspørsmålene.

Før en vurderer og tar standpunkt til hvordan den nye forvalterordningen skal utformes, er det viktig først å kartlegge hva som er karakteristisk for den nåværende ordning (nedenfor 3). Dette gir også utgangspunkter for en vurdering av hvilke fordeler ordningen byr på og hvilke problemer den antas å ha medført i forholdet mellom Statoil og staten eller i andre sammenhenger.

Legger en til grunn at hovedtrekkene i nåværende ordning har vist seg å være fullt ut tilfredsstillende, ligger det nær å søke å finne frem til en ny forvaltermodell som i hovedsak gir samme fordeler (nedenfor 4). Tre viktige spørsmål vil imidlertid på samme måte som hittil ligge *utenfor selve den ordning som gjelder den direkte forvaltning* av de statlige deltakerinteresser:

1. Spørsmålet om staten fortsatt skal forbeholdes egen deltakerinteresse i de tillatelser som tildeles i fremtiden, avgjøres av departementet *uavhengig* av forvalterordningen. Ønsker en å ha adgang til dette, må forvalterordningen utformes slik at den også vil kunne omfatte og passe for de deltakerinteresser som senere forbeholdes staten.
2. Spørsmålet om markedsføring og *salg av olje og gass*som tilkommer statens deltakerinteresser vil måtte håndteres som særskilte spørsmål. Det dreier seg her om spørsmål som vil være felles for de deltakerinteressene staten forbeholder seg, og som derfor kan undergis særskilt vurdering som tillegg til eller ved siden av den nye forvalterordningen for de statlige deltakerinteresser i de enkelte interessentskap. De gjeldende ordninger for salg av statens olje og gass er beskrevet foran i avsnitt 1. Generelt er det viktig at den nye forvaltermodellen utformes slik at den ikke stenger for hensiktsmessige løsninger av spørsmålet om salg av statens olje og gass.
3. Spørsmål om *salg eller bytte av statlige deltakerinteresser* reiser andre rettsspørsmål enn forvaltningen av de statlige deltakerinteresser til enhver tid, og må i alle tilfelle avgjøres av staten som reell eier. En forvalterordning kan imidlertid også påbygges med arbeidsoppgaver knyttet til vurdering av slik porteføljetilpasning, forberedelse og fremforhandling av kontraktutkast og selve kontraktsinngåelsen i henhold til beslutninger fra statens side. Avhengig av den politikk på dette området en legger seg på fra statens side, kan det være en fordel at forvalterordningen åpner for en tilknytning av slike særlige arbeidsoppgaver.

Karakteristiske trekk ved nåværende forvalterordning

Forvalterordningen bygger på fire prinsipper:

1. Statens interesser knyttet til deltagelse i det enkelte interessentskap skal ivaretas på *forretningsmessig* grunnlag ved beslutninger og disposisjoner foretatt av Statoils styrende organer.
2. Statoil har forretningsføreroppgaver knyttet til avsetning av statens del av produsert olje og gass slik som beskrevet foran i avsnitt 1.
3. Statoil er tillagt *generell kompetanse* til å handle for staten og statens regning både i forhold til omverdenen og i forholdet internt mellom staten og Statoil.

4. Det økonomiske forhold mellom Statoil og staten er basert på et klart økonomisk skille mellom selskapets egne forhold og de forhold som selskapet ivaretar for statens regning og risiko.

Statoil fronter utad

I *forholdet til omverdenen* blir Statoils beslutninger og disposisjoner bindende ved at Statoils ledelse og styre agerer innenfor rammen av de legalfullmakter disse har etter aksjeloven. Det er Statoils egen økonomiske styrke som gjør dette kommersielt mulig. Statoil opptrer i eget navn også for så vidt angår forhold knyttet til statens deltagerinteresse, og de disposisjoner som treffes blir således i alle tilfelle bindende for selskapet, aksjel. § 6-30 flg. *I forholdet til de øvrige deltakere* i et interessentskap viser dette seg bl.a. ved

– undertegningen av samarbeidsavtalen,
– stemmegivning i interessentskapet,
– de forpliktelser som følger av interessentskapets beslutninger,
– innbetaling av «cash-calls» til dekning av investeringer og utgifter,
– uttak av petroleum.

Forholdet er tilsvarende ved inngåelse av *kontrakter med tredjemenn*. Dette gjelder uten hensyn til om kontraktene gjelder utbygging og drift eller salg eller transport av petroleum. Statoils pro rata andel av ansvaret etter slike kontrakter bestemmes av den samlede statlige interesse i interessentskapet, eller i tilfelle av statens deltagerinteresse når Statoil selv ikke deltar.

I forholdet utad er staten som sådan så å si usynlig, selv om omverdenen er vel kjent med at Statoil handler samtidig for egne og statlige interesser eller bare for statlige interesser. Dette representasjonsforholdet reiser to noe forskjellige spørsmål. Et spørsmål er om Statoils disposisjoner truffet i eget navn, men for staten, medfører noen rettslig forpliktelse for staten. Det annet spørsmål er om staten i tilfelle kan gjøre gjeldende at Statoil ved sine disposisjoner har overtrådt grenser for sin kompetanse innad i forhold til staten, jfr. aksjel. § 6-33. Begge spørsmål er teoretisk interessante, men antas neppe å kunne oppstå i dagens situasjon.

Den interne kompetansedeling: Foreleggelsesplikten

I *forholdet innad til staten som eier* av deltakerinteressene er hovedregelen at Statoil er overlatt kompetanse slik at selskapets beslutninger og disposisjoner blir bindende i forholdet mellom Statoil og staten. Dette viser seg først og fremst ved at beslutningene og disposisjonene legges til grunn i det interne økonomiske oppgjør mellom Statoil og staten.

Den interne kompetanse er undergitt den begrensning at Statoils styre etter vedtektene skal forelegge viktige og prinsipielle saker for sin generalforsamling, dvs. departementet som eier. Aksjeloven har ikke tilsvarende bestemmelser om forholdet mellom styre og generalforsamling, men generalforsamlingen har etter aksjeloven § 5-1 den øverste myndighet i selskapet og kan fastsette styreinnstruks eller gripe inn i enkeltsaker.

Foreleggelsesplikten forutsetter på samme måte som aksjeloven §§ 5-8 og 5-10 at det er styret som har *initiativplikten* i forhold til generalforsamlingen. I Statoils vedtekter er dette prinsippet understreket og formalisert ved bestemmelser om hvilke saker som styret skal bringe frem for generalforsam-

lingen, dvs. eieren, og om hvordan generalforsamlingen kan håndtere fremlagte saker. Formålet er at generalforsamlingen skal gis anledning til å vurdere viktige og prinsipielle saker før bindende vedtak treffes, ikke nødvendigvis at avgjørelsen også skal treffes av generalforsamlingen. Reglene om foreleggelsesplikten må således holdes adskilt fra bestemmelsene i aksjeloven § 20-5, som i statsaksjeselskaper legger de praktiske gjøremål ved selve møteinkallingen m.v. til departementet.

Det er grunn til å understreke at også saker som omfattes av foreleggelsesplikten, blir håndtert innenfor Statoils styrende organer som forretningsmessige saker, dvs. av selskapets generalforsamling, og ikke av departementet som offentlig myndighet. Dette gjelder uavhengig av om slike saker angår Statoil som selskap, dvs. dets egen virksomhet, eller Statoil som forvalter av statens deltakerinteresser, eller både Statoils og statens forretningsmessige forhold. Utførelsen av forvalteroppgavene er en del av Statoils samlede virksomhet.

Rettslig sett har Statoils foreleggelsesplikt to funksjoner. I forhold til *Statoil som selskap* innebærer plikten at styret ikke skal avgjøre visse saker i henhold til sin generelle kompetanse til å forvalte selskapets anliggender etter aksjeloven § 6-12, før generalforsamlingen er gitt anledning til å vurdere saksforholdet og - om ønskelig - tilta seg avgjørelsesmyndighet som øverste selskapsorgan, jfr. aksjeloven § 5-1. I forhold til *Statoil som forvalter* kan foreleggelsesplikten i og for seg også sees på som en ordning hvoretter Statoil må forelegge saksforholdet for sin oppdragsgiver - staten - før Statoil treffer disposisjoner som gjelder statens deltakerinteresser. Et hovedpoeng med forvalterordningen er imidlertid å oppnå best mulig *samlet* forvaltning av så vel den direkte statsdeltagelse som den indirekte deltagelse gjennom Statoil. I forhold til foreleggelsesplikten er det derfor praktisk sett ikke grunnlag for å skille mellom Statoil som selskap og Statoil som forvalter. Det er denne tilnærmingsmåte som reflekteres i Statoils vedtekter §§ 10 og 11. Resultatet er at alle forretningsmessige beslutninger som gjelder statens egne deltakerinteresser blir behandlet av Statoils styrende organer på samme måte som forhold vedrørende Statoils deltakerinteresser og virksomhet for øvrig.

Forretningsdrift og myndighetsregulering holdes adskilt

Når den gjeldende forvalterordning legger til grunn at de forretningsmessige beslutninger og disposisjoner vedrørende de statlige deltakerinteresser legges til Statoils styrende organer, etableres det et skille mellom statens rolle *som eier* i kommersielt basert petroleums-virksomhet og statens rolle *som reguleringsmyndighet*. Dette skillet fremtrer både rettslig og praktisk klarest når avgjørelsesmyndigheten tilligger Statoils styre eller ledelse, men selv på departementsplan vil det være et skille mellom departementets rolle som generalforsamling i Statoil og som reguleringsmyndighet i samsvar med petroleumslovgivningens styringshjemler. Prinsipielt er det - som nevnt foran i 1 under punkt 3 - også forskjellig adressat for departementets beslutninger i de to situasjoner. Departementets utøvelse av reguleringsmyndighet retter seg til de enkelte interessentskaps virksomhet og har virkning for alle deltakere i interessentskapet.

To forhold vil være av særlig betydning for i hvilken utstrekning dette skille blir gjennomført i praksis.

Det første spørsmål knytter seg til bruken av den *stemmerett* Statoil har i det enkelte interessentskap, basert på den samlede statlige deltagerinteresse i interessentskapet. Siden 1985 har den prinsipielle holdning vært at stemmeretten ikke skal utøves ut fra reguleringsformål. På den annen side omfatter Statoils plikt til å forelegge saker for departementet som generalforsamling «alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning eller som kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger». EU/EØS-konsesjonsdirektiv art. 6 nr. 3 tredje ledd fastsetter at de vanlige regler om bruk av stemmerett knyttet til statlige deltakerinteresser, ikke er til hinder for at staten eller forvalteren motsetter seg vedtak i interessentskapet som ikke vil overholde konsesjonsvilkår vedrørende «statens utvinningspolitikk og statens finansielle interesser». Denne bestemmelse er gjengitt i petroleumsforskriften § 12 tredje ledd, men gjelder bare tillatelser tildelt etter 1. september 1995. Bruk av slik «vetorett» kan bare tenkes aktuelt i en sak som omfattes av foreleggelsesplikten, og i sin vurdering vil således generalforsamlingen kunne ta hensyn bl.a. til utvinningspolitiske målsettinger. Dette er også reguleringsformål som departementet kan vektlegge i myndighetsreguleringen.

Det annet spørsmål knytter seg til i hvilket omfang foreleggelsesplikten faktisk fører til at avgjørelser ikke blir truffet av Statoils styre eller ledelse, men av departementet som generalforsamling. Praktiseringen av ordningen er avgjørende for i hvilken utstrekning skillet mellom forretningsdrift og myndighetsregulering også blir en realitet. Reglene om foreleggelsesplikt er utformet slik at aktivitetsplikten her er tillagt Statoils styre (foran 3.2). Det følger imidlertid av grunnloven § 19 at departementet likevel har et ansvar for å føre forsvarlig tilsyn med Statoils virksomhet, herunder også forvaltningen av statens egne deltakerinteresser.

Praktisk sett vil spørsmål om departementets tilsynsansvar kunne materialisere seg som et spørsmål om *statsrådens konstitusjonelle eller parlamentariske ansvar*. I realiteten er det opp til Stortinget selv å fastsette grensene for det parlamentariske ansvar. Forvalterordningen legger opp til at beslutninger i forretningsmessige forhold ikke skal kunne utløse parlamentarisk ansvar. Det ser også ut til at Stortingets holdning er i samsvar med dette. Erfaringer fra ulike områder viser imidlertid at ingen regel er helt uten unntak og at det kan oppstå særlige situasjoner med risiko for slikt ansvar.

Uavhengig av slike forhold lar det seg fastslå at forvalterordningens skille mellom forretningsdrift og myndighetsregulering praktisk sett har fungert som forutsatt. Mye av forklaringen er nok at retningslinjene for reguleringen av petroleumsvirksomheten under skiftende regjeringer på forhånd har vært sikret solid forankring i Stortinget.

Forvalterordningen hindrer ikke interessekonflikter

Det er velkjent at ulikhet i deltakerinteresser kan føre til interessekonflikter mellom de selskaper som deltar i norsk petroleumsvirksomhet. De fleste av disse motsetningene knytter seg enten til skillet mellom de selskaper som er operatører i et visst omfang og de øvrige selskaper uten operatørskap, eller til

at eierforholdene når det gjelder infrastruktur adskiller seg fra eierforholdene i de felter som er henvist til å nyttiggjøre seg den eksisterende infrastruktur.

Statoil har flere operatørskap enn noe annet selskap. Statoil har også eierposisjoner i infrastruktur som i mange tilfelle langt overstiger selskapets behov for å bruke infrastrukturen. Begge forhold kan i en del tilfelle føre til betydelige interessekonflikter mellom staten som eier av deltakerinteresser i ulike felt og Statoil. Slike konflikter kompliseres av at Statoil - når det treffes beslutninger på begges vegne - kommer i en vanskelig stilling. Som deltaker kan staten på mange måter antas prinsipielt å stå i samme stilling som selskaper uten operatørskap og eierinteresser i viktige deler av infrastrukturen som trengs for å behandle og transportere statens andel av utvunnet petroleum.

Det er fastsatt en retningslinje hvoretter Statoil skal legge til grunn verdiskapningen for det samlede statlige engasjement ved rangeringen av ulike beslutningsalternativer. Forvalterordningen har imidlertid ikke uttrykkelige prosedyrer for håndteringen av slike situasjoner og de mulige habilitetsspørsmål som de fører til for Statoil.

Økonomiske forhold: Statens netto kontantstrøm

Selv om Statoil formelt fremtrer som innehaver av de statlige deltakerinteresser i petroleumsvirksomheten, forutsetter forvalterordningen at det innad i forholdet mellom Statoil som forvalter og staten som eier gjennomføres *et klart økonomisk skille*. Utgangspunktet for dette skillet er at statens budsjettpraksis og regnskaper er basert på et kontantprinsipp. I forhold til de statlige deltakerinteresser betyr dette at så vel inntekter som investeringer og andre kostnader håndteres på årsbasis, og at en netto kontantstrøm som blir årsresultatet, tilføres/belastes staten som en netto kontantstrøm i et mellomregnskap med Statoil. Et formål med statens deltakerinteresser er nettopp at staten på denne måten skal kunne inntektsføre og disponere en slik netto kontantstrøm via det årlige statsbudsjett.

Statoil som forvalter av statens deltakerinteresser forestår avsetning av petroleum som tilkommer de statlige deltakerinteresser, slik som beskrevet i avsnitt 1 foran, og sørger samtidig for utbetaling av de årlige bidrag fra staten til virksomheten i det enkelte interessentskap. Teknisk gjennomføres dette via statlige konti i Norges Bank. Nettoresultatet på årsbasis fremgår av særskilte regnskaper ført av Statoil. I statsbudsjettet og statens regnskaper føres henholdsvis inntekter og utgifter under de ulike inntekts- og utgiftsposter.

Det årlige regnskap Statoil fører for de statlige deltakerinteressene m.v, er et resultatregnskap basert på kontantprinsippet, og det suppleres av en årsberetning. Det føres imidlertid ingen balanse for de statlige deltakerinteresser basert på bedriftsøkonomiske prinsipper. Det er heller ikke knyttet skatteplikt til statens nettoinntekter fra deltagelsen i petroleumsvirksomheten, og den netto kontantstrøm beregnes før skatt.

Statoil er som vanlig aksjeselskap undergitt regnskapslovgivningens krav til årsoppgjør bestående av årsberetning og resultatregnskap og balanse utarbeidet i samsvar med bedriftsøkonomiske prinsipper. Selskapet er også skattepliktig på vanlig måte.

Disse forhold innebærer at det økonomiske skille mellom Statoils og statens deltakerinteresser må gjennomføres *forut* for utarbeidelsen av Statoil

regnskaper for virksomheten for egen regning. Selv om Statoil forestår forvaltningen av de statlige deltakerinteresser, fremgår således dette ikke av Statoils regnskaper. Statoil mottar intet vederlag for forvaltningen.

En ny forvalterordning

Utgangspunktet for ny forvalterordning

Drøftelsen foran i avsnitt 3 avtegner en forvalterordning som i kortform kan sies å reflektere følgende prinsipper:

- de statlige deltakerinteresser eies av staten, men forvaltes av et vanlig aksjeselskap,
- forvaltningen av statlige deltakerinteresser skjer på forretningsmessig grunnlag,
- alle beslutninger og disposisjoner som inngår i forvaltningen, treffes av de styrende organer i det selskap som forestår forvaltningen,
- forvalterselskapet fremtrer i forhold til omverdenen som innehaver av deltakerinteressen og kan derfor i forhold til tredjemenn disponere på grunnlag av aksjelovgivningens legalfullmakter for styre og ledelse,
- forvalterselskapets styre har plikt til å bringe grupper av saker inn for generalforsamlingen hvor aksjeeieren ved Olje- og energidepartementet kan ha avgjørelsesmyndighet,
- de økonomiske forhold knyttet til de statlige deltakerinteresser holdes adskilt fra forvalterselskapet og inngår ikke i dets regnskaper,
- det føres særskilt regnskap for de statlige deltakerinteresser basert på det kontantprinsipp som statens budsjetter og regnskaper bygger på,
- forvalterordningen gir staten en netto kontantstrøm på årsbasis som kan disponeres via de årlige statsbudsjetter,
- forvalterordningen trekker et prinsipielt skille mellom den forretningsdrift som knytter seg til statlige deltakerinteresser, og ordinær myndighetsregulering med hjemmel i petroleumslovgivningen,
- statsråden skjermes i all hovedsak mot konstitusjonelt og politisk ansvar for den forretningsmessige forvaltning av statens deltakerinteresser.

Jeg legger til grunn at den någjeldende forvalterordning - bygget på de prinsipper som her er nevnt - generelt sett har fungert tilfredsstillende. Det er en særlig styrke ved ordningen at den har fungert over et antall år og således er blitt vel kjent og etablert i forhold til så vel andre aktører i petroleumsvirksomheten som kjøpere av norsk petroleum og ulike leverandører til virksomheten. Tilsvarende gjelder i forhold til de ulike norske politiske miljøer og til EU/EØS-myndighetene.

Når hel- eller delprivatiseringen av Statoil vil gjøre det umulig å videreføre denne forvalterordningen i nåværende form, ligger det nær å ta som utgangspunkt at en bør søke å finne frem til en i hovedsak tilsvarende ordning. Dersom dette lykkes, er det grunn til å anta at de problemer som uvegerlig vil oppstå ved utskillelse av forvaltervirksomheten fra Statoil og etablering av en ny forvalterordning for de deltakerinteresser som staten fortsatt skal ha, vil kunne begrenses vesentlig. En slags kontinuitet vil skape minst forstyrrelser i forhold til andre aktører og kontraktsparter, og redusere den usikkerhet som naturlig kan oppstå i en overgangsperiode som følge av betydelige endringer knyttet til de samlede statlige interesser i petroleumsvirksomheten.

Når forvalterordningen i sin helhet flyttes ut av Statoil, må den - hvis staten overhodet fortsatt skal ha eierinteresser - legges til en annen enhet som kontrolleres av staten, jfr. grunnloven § 19. Det er ikke nok at staten selv sitter som reell eier av deltakerinteressene. En eller annen enhet må utøve i hvert fall et minstemål av eierbeføyelser. Dette kan i og for seg være et departement eller annet forvaltningsorgan, men det kan også - som tilfellet har vært med Statoil - være et selskap. Etter mitt skjønn vil det mest hensiktsmessige være å *flytte hele forvalterordningen inn i ett eget aksjeselskap som eies 100 prosent av staten*, og som *er særlig tilpasset for formålet.*

En slik løsning vil sikre at de statlige eierinteresser fortsatt fremtrer utad som eiet og forvaltet av en juridisk enhet som er velkjent i næringslivet, og som forventes å agere i samsvar med vanlige forretningsmessige prinsipper. Beslutninger som gjelder de statlige deltagerinteresser, kan fortsatt legges til et slikt selskaps styrende organer slik at den nødvendige statlige eierfunksjon kan bli ivaretatt av departementet som generalforsamling i selskapet. Utad vil de nødvendige disposisjoner i forhold til tredjemann kunne treffes innenfor rammen av aksjelovens generelle legalfullmakter for et selskaps styre og ledelse. Innad - i forholdet mellom selskapet og staten - kan en videreføre prinsippene om at staten selv er den reelle eier av deltakerinteressene som forvaltes av selskapet, og at inntekter og utgifter som henfører seg til de statlige deltakerinteresser holdes utenfor selskapet, adskilt fra forvalterselskapets egen virksomhet og økonomi.

Bruk av aksjeselskapsformen understreker også bedre enn noe annet både rettslige og praktiske skiller mellom forretningsdrift og myndighetsregulering innenfor petroleumssektoren. Aksjeselskapsformen markerer også sterkest at forretningsdriften ikke er et departementsanliggende og således ikke omfattes direkte av statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar.

Selv om aksjeselskapsformen velges som utgangspunkt, vil det være behov for visse tilpasninger dersom den nye forvalterordningen skal kunne oppfylle viktige krav til egenskaper lik den tidligere ordningen. Jeg skal nedenfor behandle de viktigste spørsmålene.

Forvalterselskapets kapitalgrunnlag

Etter den nye forvalterordningen vil forvalterselskapet være et «single purpose» selskap, og dets virksomhet vil være begrenset til utføring av arbeidsoppgaver knyttet til forvaltningen av statens deltakerinteresser. Selskapets kapitalgrunnlag og organisasjon kan tilpasses dette forhold. Dette vil innebære at forholdet mellom selskapet og staten rettslig sett best kan karakteriseres som et *oppdragsforhold* hvor selskapets hovedoppgave vil være forvaltning av deltakerinteresser på vegne av staten og for statens regning og risiko.

I forhold til omverdenen vil det imidlertid være en åpenbar forskjell på en slik forvaltermodell og den nåværende ordning med Statoil som forvalter. Dette skyldes ganske enkelt at et rent forvalterselskap *ikke vil ha et eget kapitalgrunnlag av den størrelsesorden som Statoil selv har.* I praksis vil dette gjøre det umulig for selskapet å operere utad i eget navn med mindre den økonomiske styrke som forvalterselskapet som en større aktør i petroleumsvirksomheten trenger, skaffes til veie ved at *staten selv påtar seg ansvar for selskapets*

forpliktelser. Prinsippet i aksjelovgivningen om at eierne av et aksjeselskap ikke svarer for selskapets forpliktelser ut over innskutt kapital, vil således ikke kunne gjelde for selskapet. Et slikt ansvar ville for øvrig staten også ha dersom forvaltningen ble lagt til en enhet innenfor offentlig forvaltning.

Det eneste alternativ til et slikt alminnelig ansvar for staten for forvalterselskapets forpliktelser vil være å tilføre selskapet tilstrekkelig kapital, for eksempel ved overføring av statlige deltakerandeler. Dette vil i tilfelle måtte tilsvare meget betydelige verdier, og kapitalen måtte, for å sikre kreditorenes interesser, undergis bindinger til selskapet, på samme måte som for aksjeselskaper generelt, jfr. bl.a. aksjeloven § 3-6 om utdelinger av midler fra selskapet. Sentrale målsettinger for den statlige deltagelse i petroleumsvirksomheten ville dermed ikke kunne oppnås.

Jeg legger derfor til grunn at det økonomiske grunnlag for forvaltningen av de statlige deltagerinteresser som Statoils egen økonomiske styrke utgjør under den nåværende forvalterordning, må skaffes til veie ved at staten selv påtar seg ansvar for det nye forvalterselskapets forpliktelser.

Forvalterselskap eller oljeselskap

Utgangspunktet bør være at et nytt statlig aksjeselskap når det gjelder kompetanse og kapasitet, ikke gjøres større enn nødvendig for å fylle selve forvalterrollen. Administrasjonen må ha tilstrekkelig omfang og kompetanse til å kunne treffe beslutninger når det gjelder å avgi stemme på vegne av de statlige deltakerinteresser i det enkelte interessentskap. I den utstrekning deltakerinteressene gjelder utbygde felt, er behovet begrenset til det som den løpende drift krever. Avhengig av porteføljesammensetningen kan imidlertid også spørsmål om utbyggingsprosjekter, prosjekter for assistert utvinning mv. aktualiseres. En administrasjon av begrenset omfang på normalnivå, bør derfor kunne suppleres med en ordning hvoretter selskapet kan engasjere en eller flere særskilte *forretningsførere* som overlates oppgaven å ivareta den statlige deltagerinteresse i det enkelte interessentskap. Selskapets oppgave vil i tilfelle bli å engasjere egnede forretningsførere og å føre tilsyn med utførelsen av vervet.

Det er ikke her nødvendig å skissere hvordan en slik ordning kan eller bør nærmere utformes. Selve prinsippet om adgang til å gjøre bruk av forretningsfører vil imidlertid måtte bli et av hovedelementene i en ny forvalterordning dersom en vil unngå en utvikling som i praksis innebærer oppbygging av et nytt statlig oljeselskap.

Foreleggelsesplikt

Et viktig særtrekk ved den nåværende ordning er styrets foreleggelsesplikt, dvs. plikt til å forelegge bestemte saker for generalforsamlingen. Dette er det redegjort for foran i avsnitt 3.2. Som det der fremgår, omfatter foreleggelsesplikten så vel saker som angår statlige deltagerinteresser som saker som gjelder Statoils egen virksomhet. Skilles forvaltningen av de statlige deltakerinteresser ut og legges i eget selskap, bør regler om foreleggelsesplikt av tilsvarende omfang gjøres gjeldende for det nye forvalterselskapet.

En slik foreleggelsesplikt vil være både nødvendig og tilstrekkelig for å få avklart forholdet til grunnloven § 19 når det gjelder den nye forvalterordningen.

Økonomiske forhold. Regnskap

Den gjeldende forvalterordning innebærer at staten som eier av deltagerinteresser i petroleumsvirksomheten sikres en årlig netto kontantstrøm som inkluderes i og disponeres gjennom de årlige statsbudsjetter. Som det fremgår i avsnitt 3.5, gjennomføres dette i dag ved at Statoil holder de statlige deltagerinteresser utenfor sitt eget regnskap og fører et særskilt regnskap for de statlige inntekter og utgifter, basert på kontantprinsippet og ikke på bedriftsøkonomiske prinsipper som nedfelt i regnskapslovgivningen. Selve utgifts- og brutto-inntektsstrømmen håndteres via konti i Norges Bank.

Når en ny forvalterordning legges inn i et eget aksjeselskap, kan en oppnå tilsvarende realiteter for forholdet mellom staten og forvalterselskapet på følgende måte:

1. De statlige deltakerinteresser som forvalterordningen omfatter, eies av staten og ikke av selskapet.
2. Alle inntekter og utgifter knyttet til de statlige deltakerinteressene skal holdes utenfor forvalterselskapets eget regnskap.
3. Forvalterselskapet skal ha plikt til å føre eget regnskap for inntekter og utgifter som gjelder statlige deltakerinteresser etter særskilt fastsatte regler. Et slikt regnskap vil ha karakter av resultatregnskap basert på det kontantprinsipp som ligger til grunn for statsbudsjett og statsregnskap, og forutsetter at det ikke opprettes egen balanse som del av et årsoppgjør. Resultatregnskapet bør suppleres med krav om årsberetning, eventuelt med ressursregnskap.
4. Virksomhet i henhold til statlige deltakerinteresser er som hittil ikke skattepliktig, verken for inntekt eller formue. Dette betyr at statens netto kontantstrøm ikke påvirkes av skattereglene og virksomhet for statens regning utenfor sokkeldistriktet ikke skattlegges. Skatteplikt er for øvrig nært knyttet til regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper, og lar seg vanskelig forene med regnskap som nevnt foran under 3.

Jeg legger her til grunn at forvalterselskapet selv vil være et aksjeselskap som for sin egen forvaltervirksomhet er undergitt skatte- og regnskapslovgivningen på vanlig måte, med mindre det i den særlige lov om selskapet gjøres særskilt unntak, f.eks fra skatteplikten. Hvilken betydning dette vil ha, beror bl.a. på hvilken aksjekapital selskapet tilføres av staten og på om selskapet tilføres midler som forvalterhonorar eller ved særskilte bevilgninger over statsbudsjettet. Den nåværende forvalterordning er prinsipielt vederlagsfri sett fra statens side, men kostnadene blir reelt utgiftsført i Statoils egne regnskaper. I den nye forvalterordningen må staten selv bære kostnadene, enten ved en utgiftsrefusjon eller ved en godtgjørelsesordning basert på honorargodtgjørelse. Hvilken ordning som velges, må vurderes ut fra ulike forhold. En må imidlertid være klar over at det kan oppstå betydelige kostnader dersom selskapet gjør bruk av særskilte forretningsførere i et visst omfang.

Den forvalterordning som her skisseres, innebærer at forvalterselskapet så å si i henhold til et alminnelig forvalteroppdrag skal ivareta statens forretningsmessige interesser knyttet til de statlige deltagerinteresser for statens

regning og risiko. Rammene for virksomheten vil således som hittil måtte bli trukket opp gjennom beslutninger knyttet til de årlige statsbudsjetter. Det vil derfor måtte bli et viktig prinsipp for forholdet mellom staten og forvalterselskapet at dette ved sin håndtering av virksomhet knyttet til deltakerinteressene ikke pådrar seg utgifter til drift og investeringer ut over de rammer statsbudsjettet inneholder.

Overføring av kontrakter

Ved utskillelsen av forvalterrollen fra Statoil vil det også være nødvendig å foreta en overføring til det nye forvalterselskapet av en betydelig kontraktsmasse i samsvar med forholdet mellom Statoils og statens deltakerinteresser. Det er ikke her undersøkt i hvilken utstrekning de forskjellige kontraktene gir adgang til slik overføring. Det er imidlertid i alle tilfelle liten grunn til å anta at dette vil være mulig uten at det nye forvalterselskapet er utvilsomt solid.

Kommersielle hensyn taler for dette. Hensett til de meget store verdier som knytter seg til petroleumsvirksomheten vil et statlig forvalterselskap neppe bli møtt med nødvendig tillit økonomisk sett med mindre staten enten tilfører selskapet så stor egen kapital at soliditet - hensett til de store transaksjoner det gjelder - er utvilsom på sikt, eller påtar seg ansvar for selskapets forpliktelser. Selv for et selskap av Statoils størrelse er det sannsynlig at dets nåværende kommersielle posisjon i adskillig utstrekning beror på en alminnelig forventning om at den norske stat i siste omgang vil være nødt til å støtte opp om selskapet i tilfelle av sviktende økonomi.

Jeg viser for øvrig til drøftelsen foran i avsnitt 4.2.

Avsetning av petroleum

Kjernen i en ny forvalterordning vil, på samme måte som kjernen i den någjeldende ordning, måtte utformes med henblikk på å sikre forsvarlig forvaltning at de statlige deltakerinteresser i det enkelte interessentskap. Dette er påpekt innledningsvis i avsnitt 3. Samtidig er det klart at de statlige deltakerinteresser vil gi rett til uttak av betydelige volumer av produsert olje og gass. Ordningen av salg eller annen disponering av produsert petroleum vil derfor være av vesentlig betydning for de inntekter deltakerinteressene gir staten som eier. Som nevnt foran i avsnitt 2.2 faller anvendelsen av uttatt petroleum i hovedsak utenfor området for samarbeidsavtalene og er således en sak for hver enkelt deltaker.

Det er vanlig å si at Statoil har stått for avsetning av statens olje og gass. Strengt tatt er dette ikke riktig, noe som fremgår av den redegjørelse for Statoil's oppgaver på dette området som er inntatt i avsnitt 1 pkt. 4 foran. Særlig når det gjelder produsert gass, er det grunn til å understreke at avsetning også av statens gass reelt foregår innenfor GFU-ordningen på samme måte som for de øvrige deltakere i petroleumsvirksomheten. GFU-ordningen innebærer at det nye forvalterselskapet vil få begrensede oppgaver når det gjelder salg av gass. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvordan en ordner ansvaret overfor gasskjøperne

Forvalterselskapets behov for kompetanse til å håndtere produsert gass vil derfor langt på vei bero på forhold som er uavhengig av selve forvalterordningen for statens deltakerinteresser. Når det gjelder allerede inngåtte kon-

trakter for salg av statens gass, vil den løpende kontakt med gasskjøperne ivaretas av operatøren på leveransefeltet. Utnyttelse av de markedsmuligheter substitusjonsklausuler i kontraktene gir, samt disponering av overskuddsgass, kan imidlertid gjøre det nødvendig for selskapet å ha en viss beslutningsberedskap også på dette området. Dersom man ikke ønsker å tilføre forvalterselskapet særlig kompetanse på gassområdet, kan dets behov i så måte dekkes ved at det engasjeres særskilt forretningsfører for slike arbeidsoppgaver.

Det vil være nødvendig å utforme en markedsførerordning for salg av den olje som tilkommer statens deltakerinteresser. Det kan vise seg å være lite rasjonelt for forvalterselskapet å bygge ut et eget markedsføringsapparat for oljesalg, og at det vil være mest hensiktsmessig å sette bort salget til en eller flere engasjerte forretningsførere.

Utformingen av en ordning for salg av henholdsvis gass og olje reiser således særlige spørsmål i tillegg til de spørsmål som gjelder selve forvaltningen av den statlige deltakerinteresse i det enkelte interessentskap. Sett i forhold til forvalterselskapet står en her overfor særskilte forretningsområder som nok hver for seg kan kreve skreddersydde løsninger, men hvor engasjement av *særskilt forretningsfører* fremstår som en aktuell løsning på de kompetanse- og kapasitetsproblemer som disse områdene vil reise for forvalterselskapet. Selskapets oppgave vil i tilfelle omfatte oppfølgning av og tilsyn med slik forretningsfører og utførelsen av vervet.

Konsesjonsdirektivet

Norsk konsesjonspolitikk har hittil vært basert på prinsippet om at staten skal forbeholdes en prosentvis deltagerinteresse i det område som dekkes av en utvinningstillatelse og i det interessentskap som i henhold til tillatelsen etableres ved samarbeidsavtale for å forestå virksomheten. Konsesjonsdirektivets hovedbestemmelse om statlig deltakelse finnes i art. 6 nr. 3 annet ledd hvor det heter:

> «Dersom tildeling av tillatelser er betinget av statlig deltakelse i virksomheten og en juridisk person har fått til oppgave å forvalte denne deltakelsen, eller dersom staten selv forvalter deltakelsen, skal imidlertid verken den juridiske person eller staten hindres i å utøve de rettigheter og påta seg de forpliktelser som er knyttet til deltakelsen og som svarer til omfanget av deltakelsen, ...»

Den forvalterordning som er skissert her, vil i alle henseender fylle kravene til en slik «juridisk person» som er overlatt oppgaven å forvalte de deltakerandeler staten som eier har forbeholdt for seg selv. Det nye forvalterselskapet er for så vidt et mer rendyrket eksempel på en slik forvalter enn den någjeldende ordning med Statoil som forvalter. For Statoil kommer forvalterrollen i tillegg til håndteringen av egne deltakerandeler. Jeg er derfor overhodet ikke i tvil om at staten kan - hvis staten ønsker - forbeholde seg deltakerandeler også i fremtidige konsesjonsrunder og overlate til det nye statlige heleide selskapet forvaltningen av deltakerinteressene.

Konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 3 annet ledd inneholder noen vilkår for at staten kan gjøre bruk av adgangen til å forbeholde seg deltakerinteresser. Et vilkår knytter seg til valg av leverandører til virksomheten og er gjennomført i gjeldende regler. De øvrige vilkår er:

– at staten eller den juridiske person sammen med en eller flere offentlige enheter ikke utgjør et stemmeflertall i enkeltsaker,
– at stemmeretten utøves på grunnlag av synlige, objektive og ikke-diskriminerende prinsipper og ikke er til hinder for at beslutninger i interessentskapet (deltakergruppen) bygger på vanlige forretningsmessige prinsipper.

Det siste av disse to vilkårene bør være oppfylt dersom det gjøres klart at det nye forvalterselskapet skal ivareta statens deltakerinteresser i samsvar med forretningsmessige prinsipper. Det skille mellom forretningsdrift og myndighetsreguleringer som ligger til grunn for forvalterordningen står her sentralt.

Det første av vilkårene gjelder bruk av *stemmerett* knyttet til de statlige deltakerinteresser. Utgangspunkt i direktivet art. 6 nr. 3 annet ledd er som nevnt at det kan knyttes vanlig stemmerett til statens deltakerandel i samsvar med «omfanget av deltakelsen», dvs. den prosentvise andel. Det vil være forvalterselskapet som utøver stemmeretten, men vekten av den statlige stemmerett vil kunne reduseres som følge av bestemmelsen om at stemmeretten til den statlige andel og stemmene til en eller flere offentlige enheter i samme gruppe ikke skal kunne utgjøre «stemmerettsflertall». Det fremgår av St.meld. nr. 40 (1994-95) s. 3 at offentlig enhet vil være selskap hvor staten har bestemmende innflytelse slik som angitt i aksjeloven § 1-3. Etter at statens aksjeeie i Norsk Hydro er redusert til godt under 50 prosent, vil dette bero på omfanget av privatiseringen av Statoil. Det legges her til grunn at en i hvert fall ikke i første omgang vil gjennomføre en privatisering av Statoil i et slikt omfang at selskapet ikke lenger vil være «offentlig enhet». Realiteten i stemmerettsvilkåret i konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 3 annet ledd er derfor at *det nye forvalterselskapet og Statoil ikke må ha stemmerettsflertall i det enkelte interessentskap.*

Konsesjonsdirektivet gjelder imidlertid bare for tillatelser meddelt etter 1. juli 1995 (art. 11), og drøftelsen ovenfor vil således særlig få betydning i forhold til tildelinger etter dette tidspunkt og ved fremtidige tildelinger.

Gjennomføringen av et formelt skille mellom Statoils egen deltakerandel og statens deltakerandel i de interessentskap hvor staten selv har deltakerinteresser i henhold til tillatelser fra tiden før 1. juli 1995, vil imidlertid også aktualisere visse stemmerettsspørsmål. De norske samarbeidsavtalenes stemmeregler bygger på en kombinasjon av krav til antall og krav til prosentvis tilslutning for at gyldig vedtak skal være fattet. Denne ordningen ble gjennomført i 1985 og har siden vært lagt til grunn, også for tillatelser fra før 1985. På grunn av størrelsen på den samlede statlige deltakerandel må det derfor antas at en oppsplitting i en andel for Statoil og en for det nye forvalterselskapet i mange tilfelle vil gjøre det påkrevet å endre kravene om antall og prosentvis tilslutning, bl.a. for å hindre at oppsplittingen får betydning for vekten av stemmeretten til de øvrige deltakere i interessentskapet.

Dette er i og for seg en velkjent problemstilling fra tilfelle hvor det ved salg, bytte eller fusjon tidligere har funnet sted endringer i sammensetningen av interessentskaper. Samarbeidsavtalene inneholder derfor bestemmelser om prinsippene for nødvendige tilpasninger og gir dessuten departementet adgang til å fastsette stemmerettsregler dersom gruppen selv ikke når frem til enighet. Disse reglene omfatter også tilfelle hvor det skjer endring i de statlige deltakerinteresser, uavhengig av om endringen gjelder deltakerinteresse som

i det interne forhold mellom staten og Statoil tilkommer staten eller Statoil. I forvaltningspraksis er bestemmelsene også lagt til grunn i slike tilfelle. Jeg forutsetter defor at de situasjoner som kan oppstå dersom den samlede statlige deltagelse formelt splittes opp i to andeler og de statlige interesser deretter disponeres ved overføring til nytt forvalterselskap eller forøvrig overføres til norske eller internasjonale selskaper, vil måtte håndteres etter samarbeidsavtalenes regler på dette området, og at nye stemmeregler derfor i tilfelle kan fastsettes av departementet.

Bør det gis ny lovgivning om statens deltagelse?

Den någjeldende forvalterordning ble etablert ved omorganisering av statsdeltagelsen gjennom Statoil i 1985. En viktig side av omorganiseringen var at Statoils forvaltningsmessige oppgaver i hovedsak bortfalt, med den følge at samarbeidsavtalene ble endret på viktige punkter. For selve forvaltningen av de deltakerinteresser som ble overført fra Statoil til staten, var imidlertid virkningene for omverdenen beskjedne. Det sentrale var den økonomiske oppsplitting internt av deltakerinteresser som fortsatt formelt fremsto som tildelt Statoil. Statoil fortsatte som før å forvalte de samlede statlige deltakerinteresser. I formell juridisk henseende kom derfor endringene kun til uttrykk i bestemmelser i Statoils vedtekter. For øvrig ble prinsippene for omorganisering forelagt Stortinget og godkjent av dette.

Når nå statens deltakerinteresser med tilhørende kontraktsmasse og hele forvalterordningen skal flyttes ut av Statoil, ligger det i og for seg nær å reise spørsmål om man ikke i formell juridisk henseende også denne gang kan klare seg med en slik minimumsløsning.

Ved vurdering av spørsmålet er det naturlig å ta utgangspunkt i det forhold at situasjonen i 2000 på mange måter er en ganske annen enn den var i 1985. Det dreier seg nå reelt om *utfisjonering* av den klart største delen av den samlede statsdeltagelse, dvs. av verdier i mange hundrede milliarder klassen. Kompleksiteten er også en ganske annen. I 1985 dreide det seg i hovedsak om andeler i utvinningstillatelser som ennå ikke hadde nådd utbyggingsstadiet som reelt, men ikke formelt ble overført til staten. I dag dreier det seg om et adskillig større volum av deltakerinteresser for felter og infrastruktur som er i full drift og som det knytter seg en volumiøs kontraktsmasse til. Et viktig forhold er også at det nye forvalterselskapet ikke er et etablert oljeselskap med betydelig egen økonomisk styrke slik som Statoil var i 1985.

Når det således nå skal etableres en helt ny forvaltningsordning for denne enorme og komplekse formuesmasse, vil det være særdeles viktig at forvalterordningen gis en sikker og klar utforming. Det er viktig så vel for staten som eier som for omverdenen som skal forholde seg til denne nye - og i norsk petroleumsvirksomhet - sentrale eller dominerende aktør. Etter min oppfatning er det da uomgjengelig nødvendig av både praktiske og rettslige grunner å sikre forvalterordningen et solid lovgrunnlag. Hovedelementene i ordningen før derfor fastsettes i lovs form.

Det avgjørende er i og for seg ikke at den någjeldende ordning fremtrer i en form som gjør det påkrevet med en omfattende analyse for å få frem hovedelementene (foran i avsnitt 1-3). Heller ikke er det grunn til å feste for stor oppmerksomhet ved at forvalterordningen i perioden 1985-2000 har gjennomgått reelt sett ganske vesentlige endringer fordi omfanget og bredden i de statlige

deltakerinteresser har fått ganske andre dimensjoner. For Statoils del står man overfor en tilsvarende utvikling, og etter som utviklingen både i den statlige deltagelse og i Statoils virksomhet har gått noenlunde parallelt har det uten for store problemer vært mulig å bygge inn nye elementer i forvalterordningen.

Den nye forvalterordningen vil *rettslig* sett markert adskille seg fra den någjeldende ordning ved at det blir etablert et helt nytt forvalterselskap til å ivareta en stor del av norsk petroleumsvirksomhet. Prinsipielt sett er det nødvendig å få en sikker avklaring av forholdet til grunnlovens § 19, og etter min oppfatning vil dette best oppnås ved at Stortinget vedtar egen lovgivning om organiseringen av den nye forvalterordningen. Det vil for så vidt også være i samsvar med norsk statspraksis og Stortingets rolle i forvaltningen at hovedpunktene nedfelles i lov i en så viktig sak. En annen side av dette er at Stortinget gjennom slik lovgivning fastlegger prinsippet om at den forretningsmessige ivaretagelsen at statens deltakerinteresser legges til et eget aksjeselskap utenfor statsforvaltningen, og at dette nok vil bidra ytterligere til å markere skillet mellom forretningsdrift og myndighetsregulering på petroleumsområdet. Det vil da være mindre risiko for konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar for statsråden når det gjelder forhold vedrørende forretningsdriften.

Også i forhold til EU/EØS vil en lovfesting av den nye forvalterordningen kunne bidra til avklaring, særlig i forhold til konsesjonsdirektivets bestemmelser om statsdeltakelse. Det er i denne sammenheng av betydning at lovgivningsformen er den helt sentrale reguleringsform innenfor EU/EØS. Det vil således ut fra den norske loven være forholdsvis enkelt for myndigheter på EU/EØS-plan å vurdere den nye forvalterordningen opp mot sitt eget regelverk.

På samme måte vil det være viktig i forhold til andre aktører i norsk petroleumsvirksomhet at forvalterordningen og det nye forvalterselskapets rettslige stilling i hovedsak gis et sikkert lovgrunnlag. Det er klart nok at utfisjonering fra Statoil-sfæren av de statlige deltakerinteresser nødvendigvis vil fremkalle usikkerhet og overgangsproblemer av ulike slag. Dette gjelder selv om en generelt legger vekt på hensynet til kontinuitet. Den helt avgjørende forutsetning for at det nye forvalterselskapet skal kunne oppfylle sine oppgaver både på kort og lang sikt, vil være en klargjøring for omverdenen av at staten selv står bak det nye selskapet. Etter min oppfatning er det helt nødvendig å lovfeste prinsippet om at staten svarer for selskapets forpliktelser, for at andre aktører, medkontrahenter mv., skal oppfatte forvalterselskapets soliditet som hevet over tvil.

Det er også for øvrig hensiktsmessig å lovfeste enkelte avvik fra reglene i aksjeloven.

Sammenfatningsvis er det mitt syn at det er sterkt ønskelig og til dels nødvendig å fastlegge hovedelementene i den nye forvalterordningen i egen lovgivning.

Vedlegg 10

Operatørselskap for infrastruktur for naturgass - Rapport fra Arntzen, Underland & Co ANS av 5. desember 2000

Del I - Sammendrag

Sammendrag

Denne utredningen behandler spørsmålet om etablering av et nytt uavhengig operatørselskap for infrastrukturen for norsk naturgass.

Den viktigste grunnen for å etablere et slikt nytt operatørselskap ansees å være behovet for nøytralitet i operatørfunksjonen for rørledninger, behandlingsanlegg og terminaler for naturgass i forhold til gassprodusentene. Den infrastrukturen for naturgass som i dag er utbygget av norske rettighetshavere i petroleumsvirksomheten, utgjør et naturlig monopol. Gassprodusentene er avhengige av å skipe og få behandlet sin gass gjennom infrastrukturen for å nå frem til markedene. Det er da viktig at det gjelder like og rimelige konkurransebetingelser i infrastrukturen. Dersom ett selskap, Statoil, som den dominerende aktør i infrastrukturen, har mulighet til å realisere konkurransefordeler i forhold til de andre gassprodusentene, vil dette kunne være samfunnsøkonomisk uheldig. Det vil også kunne redusere konkurransekraften for petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkel. Drift og utvikling av infrastrukturen skal tjene alle produsenter av naturgass og bidra til en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene på norsk sokkel. Et uavhengig operatørselskap som opptrer nøytralt i forholdet mellom gassprodusentene, vil bidra til dette.

Det kan spørres om en fullstendig informasjonstilgang for alle gassprodusenter om kapasitetssituasjonen i infrastrukturen vil være tilstrekkelig til å sikre likebehandling av gassprodusentene. Det kan da pekes på at gassprodusentene vil ha det samme grunnlag for å vurdere bestilling av transportkapasitet i forbindelse med nye gassalg. Informasjonstilgangen kan eventuelt gjøres elektronisk. Det ansees imidlertid viktig at det også gjelder nøytralitet innen den løpende driften av systemet, bl.a. i det løpende avtaket fra de enkelte felt og styringen av gasstrømmene. Dersom et selskap som er uavhengig av produsentinteressene forestår denne driften, vil nøytralitet kunne sikres også i denne funksjonen.

Et nytt operatørselskap for infrastrukturen vil måtte overta operatørvirksomhet som hovedsakelig Statoil utøver i dag. Det vil kunne anføres som et argument mot etableringen av et slikt operatørselskap at Statoil da vil få en kompetansereduksjon på dette området. Det må imidlertid pekes på at operatørrollen skal utøves uten fortjeneste eller tap. Statoil må videre søke å utøve operatørrollene uten å oppnå konkurransefordeler av dette i infrastrukturen. En utskillelse av disse oppgavene bør dermed ikke innebære noe verditap for Statoil.

Behovet for et nøytralt og uavhengig operatørselskap for infrastrukturen er i prinsippet uavhengig av spørsmålet om en mulig privatisering av Statoil. Dersom det imidlertid besluttes å privatisere Statoil, bør etableringen av et

uavhengig operatørselskap skje forut for privatiseringen. Operatørselskapet vil være avhengig av en overføring av virksomhet fra Statoil. En slik virksomhetsoverføring vil nokså enkelt kunne gjennomføres dersom staten er eier av 100 % av aksjene både i Statoil og i det nye operatørselskapet.

Det anbefales at det opprettes et slikt uavhengig operatørselskap for de interessentskap og selskaper som eier og driver rørledninger, behandlingsanlegg og terminaler som inngår som en del av den samlede infrastruktur for transport av norsk gass fra flere gassfelt.

Opprettelsen av et slikt operatørselskap vil ikke innebære endringer i eierskapet til rørledninger eller behandlingsanlegg. Disse vil fortsatt være eiet av de interessentskap og selskaper som i dag er eiere. Forslaget innebærer heller ingen endringer i tariffene for bruken av infrastrukturen.

Det drøftes i utredningen hvorvidt det nye operatørselskapet bør overta alle de oppgaver som dagens operatørrolle omfatter, eller om selskapet bare bør utføre enkelte avgrensede oppgaver. En mulighet er at selskapet bare utfører såkalt kapasitetsadministrasjon. Denne oppgaven innebærer tildeling av tilgjengelig kapasitet i infrastrukturen for nye transporttjenester. Det er særlig viktig at det gjelder nøytralitet i denne tildelingen. Denne oppgaven bør således i alle fall ligge under et uavhengig selskap.

Det anses imidlertid viktig at nøytralitetshensynet ikke bare ivaretas i kapasitetsadministrasjonen, men også innen løpende drift.

Det anbefales at det nye selskapet også tar ansvar for oppgavene produktstyring, teknisk drift og vedlikehold og utvikling av nye transportsystemer. Det er et særlig behov for nøytralitet i forhold til produsent- og markedsinteressene i disse funksjoner. Dessuten vil et udelt ansvar for slik systemdrift og administrativ drift hos operatørselskapet gi grunnlag for en daglig optimalisering av transportsystemet som helhet, herunder utnyttelse av samdriftsfordeler. Når det gjelder utbygginger, kan det være aktuelt at dette utføres av andre selskaper. Det kan være aktuelt at også enkelte andre oppgaver utføres av andre. Det endelige ansvaret bør imidlertid ligge i operatørselskapet. I den grad enkeltoppgaver utføres av andre selskaper, bør de dermed engasjeres av operatørselskapet. Overfor styringskomite og eierne i det enkelte interessentskap vil det da foreligge et udelt, enhetlig operatøransvar for operatørselskapet. Operatørselskapet bør også ta ansvaret for alle aspekter i forholdet til gassprodusenter som transporterer eller ønsker å transportere gass gjennom systemene (i denne utredningen både omtalt som brukere og skipere).

På denne bakgrunn anbefales det at det nye selskapet tar ansvar for hele operatørrollen slik denne er definert i de aktuelle interessentskap og selskaper. Dette gir best grunnlag for en helhetlig og effektiv drift på en nøytral måte i forholdet mellom skiperne.

En overtagelse av operatørrollen innebærer at et selskap som ikke er eier, blir operatør for de aktuelle interessentskap og selskaper. Hittil er operatøren utpekt blant en av eierne. Det anses imidlertid at med unntak av enkelte oppgaver vil operatøroppgaven kunne utføres like tilfredsstillende av en ikke-eier.

Det drøftes hvilke rørledninger, behandlingsanlegg og terminaler som det nye operatørselskapet bør ha operatøransvar for. Det anbefales som et generelt utgangspunkt at operatøransvaret bør omfatte alle interessentskap og selskaper som eier rørledninger, behandlingsanlegg eller terminaler som inngår

som en del av den infrastrukturen for norsk gass som betjener gass fra flere felt, og som er underlagt norsk jurisdiksjon. Infrastrukturen både for rikgass og tørrgass bør omfattes, fordi disse drives samlet som et system.

Særlige spørsmål reiser seg når det gjelder operatørovertagelse på Kårstø-terminalen og på Kollsnes-terminalen. Disse bør vurderes nærmere. Prinsipielt sett spiller disse terminalene nøkkelroller i driften av infrastrukturen. Dette taler for at det nye operatørselskapet bør ha det overordnede operatøransvaret for terminalene. Det kan imidlertid være aktuelt at Statoil fortsetter noen av de funksjoner som selskapet i dag utøver på disse terminalene. Hensynet til et enhetlig operatøransvar tilsier da at disse funksjonene utøves av Statoil i et kontraktsforhold med det nye operatørselskapet.

Det anbefales at det nye operatørselskapet organiseres som et aksjeselskap.

Det nye operatørselskapet kan enten eies av staten alene eller av staten og av oljeselskaper som er eiere av infrastrukturen. Et 100 % statlig eierskap vil gjøre operatørselskapet mest uavhengig av produsentene (dog slik at staten som eier av statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) også har produsentinteresse. Interessefellesskapet blir imidlertid noe mindre direkte dersom det opprettes et nytt forvalterselskap for SDØE). Det er likevel et argument for at oljeselskapene gis anledning til å eie aksjer i operatørselskapet at disse som eiere og skipere bærer operatørselskapets kostnader. Nå har imidlertid oljeselskapene uansett en vesentlig innflytelse over operatørselskapets virksomhet og kostnader ved at de beslutter arbeidsprogram og budsjett for operatøren gjennom styringskomiteene i transportinteressentskapene og -selskapene. Ettersom eieravtalene fastslår at operatøren ikke skal ha fortjeneste eller tap ved utførelsen av sitt verv, kan det være lite økonomisk interessant i seg selv å være eier i operatørselskapet. Det kan være tilrådelig å undersøke om det foreligger interesse blant oljeselskapene for slik eierdeltagelse. Det grunnleggende nøytralitetshensynet bak operatørselskapet tilsier imidlertid at den statlige eierandel bør være størst.

Selskapet kan etableres ved at staten stifter et heleiet aksjeselskap som overtar den relevante virksomheten fra Statoil. Alternativt kan det utfisjoneres et selskap med den aktuelle virksomheten fra Statoil. Et tredje alternativ er at Statoil etablerer et datterselskap, og den relevante virksomheten overføres til dette. Aksjene i datterselskapet kan deretter overdras til de nye eiere.

Det må skje en formell overføring av operatørrollen til det nye selskapet i alle de transportinteressentskaper og -selskaper hvor dette er aktuelt. Overføring kan enklest skje ved en endringsavtale til de relevante eieravtaler. Et eventuelt pålegg overfor Statoil om en slik overføring vil være en eierbeføyelse, som må skje før delprivatisering av selskapet.

Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelser i henhold til arbeidsmiljøloven kap. XII A må tilfredsstilles i forbindelse med virksomhetsoverdragelse.

Staten bør utøve sin eierrolle i det nye operatørselskapet enhetlig, selv om statens interesser både gjelder nøytralitet mellom skiperne såvel som SDØEs skiperinteresser.

Dersom oljeselskap blir aksjonærer i operatørselskapet, anbefales det at deres rett i aksjer knyttes til deres eierskap av rett til kapasitet i infrastrukturen.

Det nye operatørselskapet faller inn under petroleumsskattelovens virkeområde. Operatørselskapet vil imidlertid ikke være særskattepliktig for inntekten av virksomheten.

Del II - Bakgrunn. Dagens system

1 Innledning

1.1 Formål

Formålet med denne utredningen er å behandle en mulig etablering av et uavhengig operatørselskap for de norske transportsystemer, behandlingsanlegg og terminaler for naturgass som er produsert på den norske kontinentalsokkel. Utredningen vil først og fremst ta for seg juridiske aspekter ved en slik etablering. For å gi et bredere vurderingsgrunnlag for spørsmålet om etablering av et transportoperatørselskap vil vi imidlertid etter avtale også behandle andre aspekter, blant annet av økonomisk karakter. Vårt oppdrag omfatter ikke EØS-rettslige spørsmål, som derfor ikke er spesielt behandlet i denne utredningen.

En delprivatisering av Statoil kan aktualisere spørsmålet om hvorvidt det bør etableres et uavhengig operatørselskap for gasstransport. En slik privatisering nødvendiggjør imidlertid ikke i seg selv etableringen av et slikt nytt selskap. Den viktigste grunnen for å etablere et nytt operatørselskap for norsk gassbehandling og -transport vil etter vårt syn være å sikre nøytralitet i driften av transportsystemene i forhold til brukerne. Dette hovedhensynet er i det vesentlige uavhengig av hvorvidt Statoil er privatisert eller ikke.

Statoil er i dag operatør for de fleste transportsystemer og terminaler for norsk gass. Statoil er videre det oljeselskapet som har den mest omfattende virksomheten på norsk kontinentalsokkel, og selskapet er også den største gassprodusenten (med unntak av de gassandeler som er omfattet av Statens direkte økonomiske engasjement - SDØE). Ved at Statoil også er operatør for de fleste transportsystemer og behandlingsanlegg for gass, innehar Statoil posisjoner som gir mulighet til å oppnå konkurransemessige fordeler som bruker av infrastrukturen i forhold til andre brukere. Det vurderes ikke i denne utredningen hvorvidt Statoil faktisk har dratt konkurransemessige fordeler av disse posisjoner. Her pekes det bare på hva disse mulighetene innebærer. Dersom slike muligheter eksisterer, vil dette kunne gi grunnlag for en oppfatning om at det gjelder ulike konkurranseforhold. En slik generell oppfatning om ulike konkurranseforhold vil kunne medføre redusert interesse blant oljeselskapene for å drive virksomhet i Norge, og dermed en svekket internasjonal konkurransekraft for den norske kontinentalsokkel.

Selv om mangelen på posisjonsnøytralitet er mest omfattende for Statoil, gjelder den også andre operatørselskaper for transportsystemer og terminalanlegg som er gassprodusenter på norsk kontinentalsokkel, for eksempel Phillips Petroleum Norsk A/S («Phillips») i Norpipe og Norsk Hydro Produksjon a.s («Norsk Hydro») i Oseberg gasstransport.

Behovet for et uavhengig operatørselskap er mest relevant i forhold til transportsystemer, terminaler og andre behandlingsanlegg *for gass.* Disse anleggene representerer i praksis samlet sett en integrert infrastruktur som betjener et stort antall rettighetshavere i gassproduserende felt. Ettersom denne infrastrukturen i stor grad utgjør et naturlig monopol, er det viktig at det gjelder like konkurransevilkår med hensyn til tilgang til og bruk av infrastrukturen.

Situasjonen er forskjellig for transportsystemene og terminalene *for olje og kondensat.* Disse inngår ikke i en samlet infrastruktur på samme måte som transportsystemene for gass. Transportsystemene og terminalene for olje og kondensat vil derfor ikke bli behandlet i denne utredningen.

1.2 De aktuelle transportsystemer og terminaler

Den samlede infrastrukturen for gass er bygget opp av interessentskap og selskaper som eier av en eller flere rørledninger med eventuelle behandlingsanlegg og terminaler. Statoil er operatør for de fleste av disse interessentskapene og selskapene. Dette gjelder særlig de rørledninger og terminaler som inngår i infrastrukturen for leveringen av gass til det kontinentale Europa. Med basis i denne gjennomgående operatørrollen har Statoil i praksis fått grunnlag for å drive de enkelte rørledninger og terminaler samlet som en enhetlig infrastruktur. Infrastrukturen drives i nær sammenheng med de enkelte gassproduserende felt. Infrastrukturen omfatter rørledninger og terminaler både for rikgass og tørrgass.

Oppbyggingen av infrastrukturen for gass har skjedd gradvis. Den første gassrørledningen som ble bygget til det europeiske kontinent, var gassrørledningen fra Ekofisk til Emden i Tyskland, som er eiet av Norpipe. Gassleveranser gjennom rørledningen startet i 1977. I 1977 ble også de to gassrørledningene fra Frigg til St. Fergus i Skottland satt i drift. Den ene rørledningen er eiet av de norske rettighetshaverne i Frigg-feltet.

I 1985 startet driften i Statpipe-systemet, som knyttet seg til Norpipe-rørledningen ved Ekofisk. Senere er infrastrukturen mot det kontinentale Europa bygget videre ut med Zeepipe (inkludert Europipe I), Europipe II og Franpipe. Samtidig er infrastrukturen for gass på den norske kontinentalsokkel løpende utbygget. Byggingen av Åsgard Transport fra Haltenbanken til Kårstø har gitt grunnlag for at gass fra store deler av sokkelen kan eksporteres til Europa.

At infrastrukturen betjener mange felt og kan opereres helhetlig, har vært en viktig forutsetning for den samlede markedsføringen av norsk gass, som nå skjer på feltnøytral basis gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU).

Spørsmålet om et nøytralt og uavhengig operatørselskap er aktuelt ikke bare for de interessentskaper og selskaper som opereres av Statoil, men for alle juridiske enheter som inngår som en del av den samlede infrastruktur.

Tabell 11.1: Transportsystemer og terminaler som bør vurderes

Rørledninger	Terminaler	Operatør
Norpipe (tørrgass)	Emden	Phillips
Statpipe (rikgass og tørrgass)	Kårstø	Statoil
Zeepipe (tørrgass)	Zeebrügge	Statoil

Tabell 11.1: Transportsystemer og terminaler som bør vurderes

Europipe I (tørrgass) (eiet av Zeepipe)	Emden	Statoil
Den norske Frigg-rørledningen (tørrgass) (vil bli inkludert i Vesterled, se nedenfor)	St. Fergus	Teknisk: TotalFinaElf UK - Kommersielt: Norsk Hydro
Valhall (tørrgass)		BP
Troll ilandsføringsledningene (flerfasestrøm)	Kollsnes	Statoil
Franpipe (tørrgass)	Dunkerque	Statoil
Europipe II (tørrgass)	Emden/Dornum	Statoil
Åsgard Transport (rikgass)	Kårstø	Statoil
Haltenpipe	Tjeldbergodden	Statoil
Oseberg gasstransport (tørr-gass)		Norsk Hydro
Draugen gasseksport (rikgass)		Shell
Heidrun gasseksport (rikgass)		Statoil
Norne gasstransport (rikgass)		Statoil
Vesterled (tørrgass)	St. Fergus	Norsk Hydro (TotalFinaElf UK forblir teknisk operatør også for Vesterled)

I tillegg til de ovennevnte transportsystemer og terminaler utgjør enkelte plattformer deler av infrastrukturen (i tillegg til de stigerørsplattformer og kompressorplattformer som allerede er en del av transportinteressentskapene). Dette gjelder særlig Heimdal-plattformen (operatør Norsk Hydro).

Med unntak av terminalen i St. Fergus er alle de ovennevnte transportsystemer og terminaler underlagt norsk jurisdiksjon.

2 Konkurransenøytralitet

2.1 Forholdet mellom brukerne

Den viktigste grunnen til at det er bygget en felles infrastruktur for norsk gass, er at dette har vært en bedre økonomisk løsning enn om de enkelte gassfelt skulle bygget dedikerte gassrørledninger og terminaler. Det må legges til grunn at byggingen av en felles infrastruktur har gitt økonomisk grunnlag for utbygging av mange gassressurser som ellers ikke ville ha vært kommersielt utnyttet. Dette har også gitt grunnlag for større konkurransedyktighet for norsk gass i markedene. Situasjonen i dag er således at svært mange brukere er avhengige av denne infrastrukturen. Disse brukerne er oljeselskaper som er rettighetshavere i gassproduserende felt på norsk kontinentalsokkel. Faktisk er de aller fleste oljeselskaper på sokkelen brukere av dette systemet.

Retten til tilgang til infrastrukturen er en nøkkelfaktor for gassprodusentenes avsetning. I fremtiden vil antagelig svært få gassfelt på norsk sokkel, om noen, være av en slik størrelse at de gir økonomisk grunnlag for å bygge egne nye gassrørledninger og behandlingsanlegg dersom de ikke oppnår slik tilgang til den eksisterende infrastruktur.

Det er vesentlig for brukerne at det gjelder like rettigheter med hensyn til tilgang i infrastrukturen. Riktignok må de selskaper som har tatt investeringsrisikoen med utbygging av rørledninger og terminaler kunne avtale prioritetsrekkefølger mellom hvilke felt som først skal få adgang til systemet, slik det også gjøres i praksis. Innenfor de gjeldende avtalte regler bør det imidlertid ikke skje favorisering av enkeltselskaper. For å gi like konkurransevilkår bør alle brukere ha lik informasjon til enhver tid med hensyn til nåværende og fremtidig gassgjennomstrømning i systemet. Dessuten bør driften av systemene utøves på en slik måte at ikke enkeltfelt eller enkeltselskaper kan favoriseres på en urimelig måte.

Like viktig som nøytralitet i driften er nøytralitet i den videre utbygging av infrastrukturen. Beslutninger om slike utbygginger bør ikke være basert på urimelig favorisering av enkeltselskaper, eller urimelig diskriminering av andre. At det gjelder forutsigbarhet med hensyn til nøytralitet i beslutninger om bygging av ny infrastruktur må ansees å være viktig for de fleste aktører på norsk sokkel.

Det må også antas at det samfunnsøkonomisk vil være mest tjenlig at driften av infrastrukturen og den videre utbygging av denne skjer på en nøytral måte. Det bør ikke være noen motsetning mellom operatørens interesser og hensynet til effektiv ressursforvaltning. I driften og utviklingen av infrastrukturen bør ikke enkeltselskapers interesser være utslagsgivende. Operatørfunksjonen bør i stedet utøves på grunnlag av de samlede gassavsetningsmessige interesser. En slik samlet forvaltning av nåværende og fremtidige brukeres interesser i gassinfrastrukturen vil oftest gi de mest samfunnsøkonomisk effektive løsninger. [32)]

Gassmarkedet er et nettbundet marked. Dette innebærer at nettoperatørens tekniske og kommersielle koordinering kan ha vesentlig innflytelse på adgangen for aktørene til gassmarkedet, samt kvaliteten på varen som omsettes i dette markedet.

Som koordinator vil nettoperatøren inneha en omfattende informasjon om teknisk og kommersiell drift av nettet. Dersom nettoperatøren selv er aktør i gassmarkedet, vil vedkommende være i en særlig posisjon til å kunne ivareta egne interesser i forhold til konkurrentenes interesser. Dette tilsier at nettoperatøren bør være nøytral i forhold til brukerne.

Statoils rolle som operatør i de viktigste deler av infrastrukturen gir mulighet til fordeler for selskapet som bruker. En fordel er den løpende informasjon som selskapet har med hensyn til alle gasstrømmer som transporteres gjennom systemet. Ettersom gasskjøpernes nomineringer av deres gassavtak kan variere betydelig (gassalgkontraktene gir ofte kjøper rett til å nominere sitt gassavtak f. eks. mellom 50% og 110% av det årlige kontraktsvolum, og tilsvarende variasjoner også på daglig basis [33)]), vil løpende kunnskap om kapasitetssituasjonen gi eventuelt grunnlag for å kunne utnytte ledig kapasitet for salg av egen gass dersom det gis adgang til gassalg på individuell selskapsbasis. Allerede i dag under systemet med felles gassalg fra norsk sokkel gjen-

[32)] Sml. f.eks. Olav Kolstad: «Fra konkurransepolitikk til konkurranserett», Oslo 1998, del III.

[33)] Se f.eks. A. Brautaseth, E. Høiby, R.O. Pedersen, C.F. Michelet «Norsk gassavsetning», Oslo 1998 s. 88 flg.

nom GFU vil det være adgang til individuell selskapsopptreden overfor gasskjøperne som igjen kan gi grunnlag for forskjellsbehandling. Dagens gassalgsavtaler er individuelle for det enkelte selskap, slik at gasskjøper har rett til å nominere forskjellige gassavtak fra den enkelte gasselger. [34)]

Det kan hevdes at dersom alle brukere blir gitt løpende informasjon med hensyn til alle disse aspekter i transportsystemet, f. eks. ved elektronisk overføring av informasjon som er tilgjengelig for Statoil i Bygnes Kontrollsenter, vil alle brukere stå i lik konkurransesituasjon. I praksis vil dette likevel neppe være tilfellet fordi den fremtidige kapasitetssituasjon i noen grad avhenger av de løpende driftsbeslutninger som operatøren treffer. Dette kan f.eks. være avgjørelser om den løpende samordning av produksjonen fra de enkelte felt som leverer gass. Slike beslutninger kan være knyttet til forhold som optimalisering av væskeproduksjonen på det enkelte felt, tekniske problemer på felt, i rørledningene eller i terminalene osv. Dette er beslutninger som transportoperatøren har myndighet til å foreta selv innenfor rammen av de gjeldende eier- og transportavtaler og styringskomitéens beslutninger i det enkelte interessentskap. Den løpende særlige innsikt, den beslutningsmyndighet og den nærhet til driften som transportoperatøren har, vil derfor alltid innebære en viss konkurransemessig fordel. Tilgang for alle brukere til løpende informasjon om situasjonen i transportsystemene vil dermed bare et stykke på vei skape større konkurranselikhet.

Den løpende styring av gassavtakene fra de forskjellige leveransefelt gir i seg selv også mulighet for forskjellsbehandling. Riktignok er det gasskjøpernes løpende avtaksnominasjoner mot den enkelt gasselger som legger den avgjørende ramme for leveransevolumene fra det enkelte felt. I den løpende drift vil det likevel måtte skje en tilpasning av gassleveransene fra det enkelte felt. Grunner til dette kan blant annet være behovet for å oppnå riktig gasskvalitet på blandingsstrømmen fra de mange leverende felt, hensyn til å optimalisere væskeproduksjonen på det enkelte felt, fastsettelse av vedlikeholdsperioder på felt, rørledninger og terminaler m.m. Alle disse løpende driftsbeslutninger innebærer en mulighet til å favorisere enkeltfelt. Beslutningene treffes ofte i nær kommunikasjon med feltoperatørene. Ettersom Statoil også er operatør på de fleste gassproduserende felt, gir dette Statoil en mulighet til å prioritere sine egne selskapsinteresser.

Transportoperatøren vil også kunne ha mulighet til å ha innflytelse over hvilke rørledninger som gass skal transporteres i. Dette er særlig aktuelt når gass kan transporteres gjennom alternative rørledningssystemer frem til kjøpers mottakssted. Operatøren vil da være en viktig premissleverandør når det gjelder kapasitetssituasjonen i den enkelte rørledning og videre kapasitetsutnyttelse. Forskjellige rørledninger vil kunne ha forskjellige transporttariffer. Valg av rørledning vil derfor kunne ha tariffkonsekvenser for brukeren. Det er imidlertid foretatt tiltak for å likestille tariffkostnadene for gasstransport over de samme strekninger, slik at de økonomiske konsekvenser av forskjellige

[34)] En slik utvikling kan tenkes innenfor rammen av eksisterende gassalgsavtaler f.eks. dersom det gjennom en prisrevisjon etableres forskjellige nye priser for de forskjellige rettighetshaverne, jfr. A. Brautaseth, E. Høiby, R.O. Pedersen, C.F. Michelet «Norsk gassavsetning», Oslo 1998 s. 20.

rørledningsvalg begrenses. Det gjelder likevel fortsatt til dels klare tarifforskjeller i enkelte alternative rørledninger.

En annen viktig rolle som transportoperatøren har, er å gi premisser for og utarbeide planer for utbyggingen av ny infrastruktur. Dette kan både gjelde utbygging av tilleggskapasitet i den eksisterende infrastrukturen såvel som bygging av nye rørledninger og terminaler. Slike beslutninger treffes riktignok av styringskomitéene i de enkelte interessentskap, eller det dannes nye interessentskap for dette formål. Plan for anlegg og drift av slike utbygginger må også godkjennes av departementet i samsvar med petroleumsloven § 4-3. Operatøren har således ingen endelig avgjørende innflytelse over slike beslutninger. I praksis gir den utøvende rolle operatøren har for interessentskapet likevel en vesentlig innflytelse over premissene for og utformingen av slike utbyggingsbeslutninger. Operatøren utarbeider således forslag til plan for anlegg og drift. Dette gir mulighet til å la hensyn til egne selskapsinteresser påvirke utformingen av disse premisser og planer.

Det må likevel påpekes at dagens avsetningsordning for norsk gass med samlet og feltnøytralt gassalg gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU) begrenser muligheten for å prioritere egne gassavsetningsinteresser. I denne ordningen er det departementet som treffer beslutning om allokering av leveranseansvar under gassalgskontrakten til såkalte kontraktsfelt og andre leveransefelt. På grunn av de mange sentrale roller Statoil har i denne gassavsetningsordningen, blant annet som formann for GFU, formann for Forsyningsutvalget (FU), og som operatør for de fleste felt og transportsystemer, vil Statoil likevel være en sentral premissgiver for disse beslutningene. Dette gir en viss, men dog begrenset, mulighet for å kunne favorisere egne selskapsinteresser.

Dersom dagens gassavsetningsordning i fremtiden skulle endres i retning av mindre koordinering i gassavsetningen, vil rollen som transportoperatør kunne få øket betydning i forhold til brukerne av systemet.

Det understrekes for ordens skyld at den ovennevnte fremstilling av de nøytralitetsmangler som Statoils rolle som systemoperatør gir, bare gjelder de konsekvenser som selve *posisjonene* innebærer, uten at det dermed tas noen stilling til hvorvidt disse posisjonene i praksis har vært benyttet på en ikke-nøytral måte. Her er det bare pekt på *muligheter* som posisjonene gir. Det antas at disse mulighetene i seg selv vil være uheldig for konkurransesituasjonen på norsk kontinentalsokkel og av samfunnsøkonomiske hensyn.

2.2 Alternative organisasjonsmodeller

Vi vil i dette pkt. 2.2 peke på noen generelle momenter som er relevante ved vurderingen av alternative organisasjonsmodeller for gasstransportsystemet. Gasstransportsystemet er et nettsystem som i prinsippet har mange likhetstrekk med andre nett, som f.eks. elektrisitetsnettet. Man bør derfor i denne sammenheng se hen til de momenter som har vært sentrale ved vurderingen av organiseringen av slike andre nett.

2.2.1 Integrert nettforetak

Et integrert nettforetak ivaretar alle nettfunksjoner, dvs. nettets koordinerende funksjoner og bygging og drift av nett. Dette er en form for horisontal integrasjon. Internasjonalt brukes uttrykket Transportation System Operator (TSO) om denne organisasjonsmodellen.

Denne modellen er valgt for Statnett SF. [35)] Foretaket eier ca. 80 % av anleggsdelene i sentralnettet for elektrisitet, men er operatør for hele sentralnettet. Modellen forutsetter at produksjons- og omsetningsfunksjonen er skilt ut fra foretaket. Dersom Statnett-modellen skulle innføres i petroleumsvirksomheten, ville dette tilsi at Statoil deles opp i et produksjonsforetak og et nettforetak, og at nettforetaket i sin helhet blir eiet av staten. Man kan tenke seg at også andre aktører slippes inn på eiersiden (i nettforetaket), men da må deres innflytelse begrenses slik at markedets tillit til nettoperatøren ikke svekkes. Vi går ikke nærmere inn på dette her, men viser til pkt. 13.

Et integrert nettforetak vil være nøytralt i forhold til gassmarkedet, men ikke nødvendigvis i forhold til transportmarkedet (i nettet). Dersom nettforetaket kun eier deler av nettet, vil det ha økonomiske insentiver til å transportere gassen gjennom de deler av nettet der det har størst eierinteresser. Derved kan foretaket oppnå høyere tariffinntekter som netteier. Videre kan foretaket gi egne anleggsdeler prioritet i forbindelse med koordinert vedlikehold.

2.2.2 Uavhengig nettkoordinator

En uavhengig nettkoordinator utøver kun nettets koordinerende funksjoner. Internasjonalt brukes uttrykket Independent System Operator (ISO) om denne organisasjonsmodellen. En uavhengig nettkoordinator vil ikke ha økonomiske interesser i gassmarkedet eller i transportmarkedet; foretaket er med andre ord helt nøytralt. På den annen side vil en uavhengig koordinator i større grad enn et integrert nettforetak være avhengig av å kontrahere eksterne tjenester. Det betyr økte transaksjonskostnader og mulighet for redusert effektivitet.

En uavhengig nettkoordinator kan etableres ved at man skiller ut de deler av Statoils organisasjon som gjelder koordineringen av gassinfrastrukturen (først og fremst kapasitetsadministrasjonen og produktstyring, jfr. kap. 9.3 og 9.4).

2.2.3 Forholdet til netteierne/produsentene

Samarbeidet mellom nettoperatøren (den som koordinerer) og netteierne/produsentene (de som koordineres) kan gjøres til gjenstand for nærmere regulering. Dette vil kunne være en regulering som strekker seg utover samarbeidet i de enkelte rørledningsinteressentskapene. I dag er dette samarbeidet ikke spesifikt regulert. I det følgende vil vi kort skissere to samarbeidsmodeller.

Det kan skilles mellom modeller som gir netteierne/produsentene innflytelse over nettoperatørens virksomhet, og modeller hvor de har en tilbaketrukket rolle. Den sistnevnte modellen praktiseres i sentralnettet for elektrisitet. Statnett er operatør for sentralnettet og ivaretar alle funksjoner utad overfor nettkundene. De øvrige netteierne i sentralnettet har en avtale med Stat-

[35)] Se nærmere Ulf Hammer «Tilrettelegging av kraftmarkedet», Oslo 1999 kap. 17.

nett hvoretter de deltar i et netteiermøte. Men netteiermøtet har ikke beslutte nde myndighet; det kan gi anbefalinger og uttalelser overfor nettoperatøren. Denne samarbeidsmodellen må ses på bakgrunn av Statnetts dominerende eierstilling i sentralnettet. Dersom nettoperatøren organiseres som en ISO, er det lite sannsynlig at aktørene på frivillig grunnlag vil fremforhandle en samarbeidsmodell etter dette mønster.

En modell som gir netteierne/produsentene større innflytelse, er den som allerede praktiseres i de enkelte interessentskap i petroleumsvirksomheten. Man kan tenke seg et generelt interessentskap for hele gassnettet etter tilsvarende mønster, dvs. med styringskomite og en operatør. Sistnevnte kan være organisert som en ISO eller en TSO. Etter denne modellen vil hovedutfordringen være å sikre nettoperatøren tilstrekkelig uavhengighet overfor styringskomitéen, slik at operatøren oppfattes som nøytral i forhold til gassmarkedet. Det tilsier en «armlengdes avstand» mellom operatøren og styringskomitéen, i alle fall hva gjelder den løpende driften av interessentskapet.

Generelt reiser denne modellen viktige konkurranserettslige problemstillinger. I interessentskapet vil det delta en rekke aktører som er vertikalt integrerte foretak, og det kan derfor reises spørsmål om interessentskapet blir et nytt forum for koordinert atferd i gassmarkedet. Ettersom det imidlertid i dag synes upraktisk å kunne etablere et slikt interessentskap innen rimelig tid, går vi ikke nærmere inn på dette.

2.2.4 Forholdet til nettkundene

En sentral oppgave for en nettoperatør vil være å ivareta de eksterne relasjoner til nettkundene, dvs. skiperne av gass. I og med at nettet forutsettes drevet som en teknisk og økonomisk enhet bør dette gjenspeiles i transportkontraktene. I så fall kan det være hensiktsmessig å innføre én transportkontrakt for hele nettet med standardiserte regler for tariffer og transportkapasiteter.

Man kan tenke seg to transportmarkeder i nettet; et primærmarked der nettkundene tildeles ledig kapasitet, og et sekundærmarked der nettkundene selger kapasitet de har bestilt, men som de (for tiden) ikke utnytter. Administrering av primærmarkedet hører klart under nettoperatøren. Dersom man tenker seg et organisert sekundærmarked, slik man har i USA, vil det være naturlig at nettoperatøren også administrerer dette markedet.

2.2.5 Et styringsperspektiv

Et grunnleggende spørsmål er om reguleringen skal overlates til aktørenes selvstyre, eller om det trengs statlig styring. Generelt vil en organisasjonsmodell med en nøytral nettoperatør redusere behovet for statlig styring. Og jo mer nøytral operatøren er, jo mindre behov vil det være for statlig styring. Men her må man også ta i betraktning organisasjonsstrukturen til netteierne/produsentene. De fleste vil fortsatt være vertikalt integrerte foretak med interesser både i gassmarkedet og i transportmarkedet. Det betyr at det kan være innbyrdes motstridende interesser mellom aktørene, og disse motsetningene vil øke jo mer konkurransen i gassmarkedet øker. Følgelig risikerer man kompliserte og langvarige forhandlinger mellom nettoperatøren og netteierne/produsentene.

Det kan vurderes å lovregulere nettfunksjonen, eventuelt ved regler i petroleumsloven, hvoretter det oppnevnes en operatør for hele rørledningsnettet som skal forestå en nøytral utøvelse av nettets koordinerende funksjoner. Eventuelt kan man tenke seg en egen konsesjonsordning for utøvelsen av denne type funksjoner. Den vil da komme i tillegg til gjeldende konsesjonsordning etter petroleumsloven § 4-3. Som det vil fremgå av forslagene i denne utredningen, anser vi det imidlertid ikke nødvendig med noen lovregulering i forhold til de tiltak som her foreslås.

3 Kort oversikt over enkelte folkerettslige og nasjonale regler vedrørende rørledninger og terminaler

3.1 Folkeretten

I det frie hav er den folkerettslige hovedregel at det gjelder en rett for alle til å legge rørledninger. Dette har blant annet kommet til uttrykk i artikkel 2 og artikkel 26 i Genève-konvensjonen om det frie hav av 29. april 1958. Norge er ikke part i konvensjonen, men konvensjonen kan i denne sammenheng anses å gi uttrykk for et generelt folkerettslig prinsipp som også ligger til grunn i Havrettskonvensjonen.

På kontinentalsokkelen gir Genève-konvensjonen av 29. april 1958 om kontinentalsokkelen, som Norge er part i, regler om kyststatens rett til å oppprette og drive *installasjoner* for utforskning og utnyttelse av kontinentalsokkelen. For *rørledninger* gjelder imidlertid prinsippet om havets frihet. Artikkel 4 i Genève-konvensjonen av 29. april 1958 om kontinentalsokkelen fastslår således at kyststaten ikke kan motsette seg legging eller vedlikehold av rørledninger på kontinentalsokkelen, dog med unntak av de innskrenkninger som følger av kontinentalsokkelens rett til å iverksette tiltak innenfor rimelige grenser med hensyn til utnyttelsen av naturforekomster. Kyststaten kan således kreve at rørledningen ikke må legges slik at den kommer i veien for utnyttelsen av et bestemt gass- eller oljefelt.

Den folkerettslige regelen om retten til å legge rørledninger over fremmede lands kontinentalsokler er også nedfelt i Havrettskonvensjonens artikkel 79. Denne bestemmelsen gir kyststaten også rett til å treffe rimelige tiltak for utforskning og utnyttelse av naturressursene på kontinentalsokkelen samt forebyggelse, reduksjon og kontroll av forurensning fra rørledninger. Valget av trasé for rørledninger er videre gjenstand for kyststatens godkjennelse.

På sjøterritoriet og landterritoriet har kyststaten imidlertid full suverenitet, og kan således nekte legging av rørledninger. Et annet forhold er at kyststaten etter sin interne rett kan ha hjemlet adgang til å godkjenne legging av rørledninger og sette vilkår i den forbindelse, jf. pkt. 3.2 nedenfor.

Når en rørledning skal gå fra en stat eller dens kontinentalsokkel og lande i en annen stat, vil de folkerettslige regler sammen med de internrettslige regler i den staten hvor rørledningen lander, gi grunnlag for at det inngås en traktat mellom landene, se nærmere pkt. 3.2 nedenfor. Traktatene vil ofte ta opp spørsmål som retten til bruk av rørledning, sikkerhetstiltak, beskatning osv.

Dersom rørledningen bare skal passere en annen stats kontinentalsokkel, er utgangspunktet at dette er undergitt reglene om havets frihet. Transittsta-

ten har dermed ingen folkerettslig rett til å sette vilkår utover rammen av de særlige hensyn som er nevnt ovenfor. Transittstaten kan således ikke kreve skatt eller avgift som betaling for transitt over sokkelen.

De folkerettslige regler som er nevnt ovenfor, omhandler således ikke direkte spørsmålet om operatørrollen for rørledningene. Det kan imidlertid være av betydning å se hen til det folkerettslige utgangspunktet om fri rett til å legge rørledninger når spørsmål vedrørende rørledninger bedømmes. Utgangspunktet er her altså forskjellig fra de folkerettslige regler om utforskning og utnyttelse av petroleumsressurser på kontinentalsokkelen, hvor utgangspunktet er at kyststaten har suverene rettigheter.

3.2 Traktatsituasjonen

Norske oljeselskaper har utøvet sin rett til å legge rørledninger over kontinentalsoklene til en rekke stater. Dette gjelder England, Tyskland, Holland, Belgia, Frankrike og Danmark. For disse rørledningene har imidlertid Norge inngått individuelle traktater med hvert av disse land.

I nesten alle disse traktatene er det fastlagt at rørledningene er underlagt norsk rett. Dette gjelder til og med ilandføringsterminalene på landterritoriet i flere av de statene hvor rørledningene ilandføres, med unntak av terminalen for Frigg-rørledningene i St. Fergus i Storbritannia.

Etter Frigg-traktaten fra 1998 er de deler av den norske Frigg-rørledningen som er plassert innenfor det britiske territorialfarvannet, indre farvann og på landterritoriet underlagt britisk jurisdiksjon. Dette omfatter også terminalen i St. Fergus, Skottland.

Når det gjelder operatørrollen, er det fastslått i artikkel 15 i den nye Frigg-avtalen at eierne av den norske rørledningen og eierne av den britiske rørledningen ved avtale skal utpeke en rørledningsoperatør som skal forestå driften av rørledningen, samt vedlikehold og sikkerhet. Utpekelsen av operatør er gjenstand for de to regjeringers godkjennelse.

3.3 EØS-avtalen

Det er generelt lagt til grunn at EØS-avtalen også gjelder virksomhet på den norske kontinentalsokkel. Dette gjelder dermed også konkurranseregelene del IV i EØS-avtalen, herunder artiklene 53 og 54.

Norge har imidlertid tatt det standpunktet at den statlige eneretten til ressursforvaltning ikke reguleres av EØS-avtalen. Dette er blant annet uttrykket i den felles erklæring nr. 19/95 fra EØS-komiteen med beslutningen om å innlemme konsesjonsdirektivet i EØS-avtalen. Ifølge erklæringen omfatter ressursforvaltningen blant annet eneretten til å fastsette retningslinjer og vilkår for undersøkelse etter og utnyttelse av petroleumsressursene, samt sikre en best mulig utbygging og produksjon og fastsette utvinningstempoet og hvordan petroleumsressursene på annen måte kan utnyttes. Disse forhold, såvel som retten til statsdeltagelse, er nærmere regulert i konsesjonsdirektivet, se pkt. 3.4. I den grad rørledningsvirksomhet faller inn under ressursforvaltningen er den således ikke underlagt EØS-avtalen. Det er lagt til grunn at «valg av løsninger for feltutbygging og transportsystemer» er en del av ressursfor-

valtningen, jfr. St.prp. nr. 100 (1991-92) s. 165. Men forøvrig må altså petroleumsvirksomheten utøves i samsvar med EØS-avtalen.

3.4 Konsesjonsdirektivet

Konsesjonsdirektivet (Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF) gjelder tildeling av rett til å utøve virksomhet når det gjelder leting etter og utvinning av hydrokarboner, jfr. artikkel 2. Direktivet er gjennomført i norsk rett.

Artikkel 5 nr. 1 fjerde ledd gir en regel om utpeking av operatør i slike tillatelse. Operatøren skal utpekes på grunnlag av «objektive og ikke-diskriminerende kriterier».

Konsesjonsdirektivets regler om utpeking av operatør gjelder neppe for transportsystemene, idet dette direktivet må anses å gjelde utvinningstillatelser.

3.5 Gassdirektivet

Gassdirektivet (Europaparlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF) trådte i kraft i EU den 10. august 1998, og skulle gjennomføres i EU-medlemmenes lovgivning innen august 2000. Spørsmålet om innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen vurderes for tiden av EØS-komiteen.

De områder som gassdirektivet regulerer, er gassektorens organisasjon, transmisjon, lagring og LNG, distribusjon og forsyning, regnskapsmessig atskillelse og gjennomsiktighet i regnskapene til gassforetak og adgang til transportsystemer. Ingen av direktivets regler adresserer operatørrollen for interessentskap eller selskaper som eier gassrørledninger. Direktivet gjelder måten transportsystemene drives på, og er slik sett relevant for enhver som driver gasstransport. Et hovedformål med direktivet er å regulere tredjemannsadgang til bruk av transportsystemene. Den grunnleggende regel her er at dette skal skje etter objektive, gjennomsiktige og ikke-diskriminerende kriterier (artikkel 14). Når det gjelder oppstrømsrørledninger, er det gitt særlige regler om tredjemannsadgang (artikkel 23). Også her er det et formål å forhindre misbruk av dominerende stilling (artikkel 23 nr. 2 første ledd).

Det må dermed kunne slås fast at de formål som gassdirektivet har, langt på vei er sammenfallende med de grunner som taler for å etablere et uavhengig operatørselskap for de norske gasstransportsystemene, slik dette er redegjort for i kap. 2. Det er likevel ingen nødvendig sammenheng mellom disse. Spørsmålet om etableringen av et uavhengig operatørselskap er uavhengig av en eventuell gjennomføring av gassdirektivet i norsk rett. Skulle gassdirektivet bli vedtatt innlemmet i EØS-avtalen, kan det ikke sees at direktivets regler får noen direkte betydning i forhold til en slik selskapsetablering.

3.6 Petroleumsloven

Petroleumsloven gjelder petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon. Transport av gass er å anse som petroleumsvirksomhet etter loven (§ 1-6 c) og h)). Loven gjelder også petroleumsvirksomhet i og utenfor riket og norsk kontinentalsokkel når det

følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat (petroleumsloven § 1-4 første ledd).

Som vist i punkt 3.2 ovenfor, er det fastslått i de fleste traktater som gjelder rørledninger og ilandføringsterminaler på fremmede lands kontinentalsokler og territorium at norsk rett gjelder for disse. Petroleumsloven er derfor det viktigste juridiske rammeverk med hensyn til operatørrollen for rørledninger og terminaler.

Hovedbestemmelsen i petroleumsloven som gir norske myndigheter kompetanse med hensyn til rørledninger, er § 4-3 første ledd, som fastslår:

> «Departementet kan på nærmere bestemte vilkår gi særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretning for transport og for utnyttelse av petroleum. Det skal fremlegges en søknad med plan for bygging, plassering, drift og bruk av slike innretninger, herunder avskipningsanlegg, rørledninger, nedkjølingsanlegg, anlegg for produksjon og overføring av elektrisk kraft og andre innretninger for transport eller utnyttelse av petroleum. Tillatelse gis for en bestemt periode, og kan etter søknad fra rettighetshaver forlenges av departementet.»

Den planen som skal vedlegges en søknad om tillatelse i henhold til ovennevnte bestemmelse, omtales vanligvis som plan for anlegg og drift (PAD). Etter bestemmelsen har departementet rett til å sette bestemte vilkår i forbindelse med tillatelsen. Departementet vil i forbindelse med tillatelsen godkjenne eieravtalen for transportsystemet. I forbindelse med denne godkjennelsen kan departementet sette vilkår knyttet til operatørrollen (petroleumsloven § 10-18 gir også hjemmel til dette). Ellers setter petroleumsforskriften § 29 detaljerte krav om innholdet i en PAD. Der er det bl.a. krevet at det skal gis opplysninger om eierforhold, utbygging, drift, vedlikehold og økonomiske forhold.

Petroleumsloven § 4-7 fastslår at avtaler om forskjellige former for samordnet petroleumsvirksomhet skal forelegges departementet til godkjennelse, blant annet avtaler om samordnet transport. Det er også fastslått at dersom det ikke oppnås enighet om slike avtaler om samordnet petroleumsvirksomhet innen rimelig tid, kan departementet bestemme hvordan slik samordnet petroleumsvirksomhet skal foregå. Selv om denne siste bestemmelsen først og fremst gjelder samordnet utvinning («unitisering»), vil den også kunne få anvendelse for samordnet transport. Bestemmelsen kan nok ikke ses som en generell hjemmel for departementet til å pålegge noen å bygge transportsystemer, men bare til å beslutte hvorledes vilkårene for samordnet transport skal være, dersom interessentene ikke når frem til avtale på enkelte punkter.

§ 4-8 gir bestemmelser om andres bruk av innretninger, herunder bruk av transport- og terminalanlegg som omfattes av petroleumsloven § 4-3. Departementet er etter bestemmelsens første ledd gitt rett til å pålegge at andre enn eierne skal kunne bruke slike anlegg dersom hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det, og departementet finner at slik bruk ikke er til urimelig fortrengsel for rettighetshavers eget behov eller for en som allerede er sikret rett til bruk. Dersom det er ledig kapasitet i rørledninger, vil således departementet kunne beslutte at nye felt med rettighetshavere som ikke er eiere, skal kunne bruke rørledningen.

Avtaler om bruk av rørledninger og terminaler skal forelegges departementet til godkjennelse, jf. § 4-8 annet ledd. Transportavtaler mellom rettig-

hetshavere i gassfelt og transportinteressentskapene skal således godkjennes etter denne bestemmelsen. Departementet er dessuten gitt en særlig hjemmel til å fastsette tariffer og andre vilkår som sikrer at prosjekter blir gjennomført ut fra hensynet til ressursforvaltning og som gir eieren av innretningen en rimelig fortjeneste blant annet ut fra investering og risiko. Slike vilkår er nærmere omhandlet i petroleumsforskriften § 28. Etter tredje ledd i denne forskriftsbestemmelsen kan departementet fastsette transporttariffer både for eierenes egen og for annen petroleum. Departementet kan videre under visse forutsetninger gi pålegg om at transportinnretninger skal tilknyttes andre innretninger, at kapasiteten skal økes eller at innretningen skal ombygges for å kunne benyttes ved andre typer petroleum enn den opprinnelig er bygget for. Endelig kan departementet med visse begrensninger fastsette hvilken petroleum som skal transporteres i rørledningen.

4 Juridiske hovedtrekk ved transportsystemene

4.1 Eieravtalene

De fleste norske transportsystemer er organisert som interessentskap («joint ventures»). I de aller fleste tilfeller er interessentskapene etablert av rettighetshavere i felt som har behov for å bygge rørledninger for å kunne transportere sin petroleum til markedene.

Fra 1986 har det vært et hovedprinsipp i myndighetenes politikk vedrørende transportsystemene at eiernes deltagerandeler skal være så balansert som mulig i forhold til de volumer som eierne transporterer som skipere (se St.meld. nr. 46 (1986-1987) kap. 12). I dag er således situasjonen i de fleste transportsystemer at forholdet mellom eierandeler og skiperandeler er nokså balansert. Det viktigste unntaket fra dette er Statpipe, hvor Statoil har en eierandel på 58,25 %. Denne eierandelen overstiger i høy grad selskapets skiperinteresse. På den annen side har SDØE ingen eierandel, til tross for at gassvolumer som SDØE skiper i Statpipe er meget store. I Europipe II gjelder det en tilsvarende, men motsatt, ubalanse. Der er SDØEs eierandel 60,00 %, mens Statoils eierandel er 0,01 %. Disse ubalanserte situasjonene mellom Statoil og SDØE skaper skjeve og motstridende insentiver. I noen grad er situasjonen den samme i Norpipe. Statoil har her en eierandel på 50,0 %, mens SDØE ikke har noen eierandel. Det er imidlertid fastsatt at SDØE vil få 20 % eierandel i Norsea Gas AS i 2005. Norsea Gas AS eier Norpipe AS. I 2007 vil SDØE øke sin eierandel med ytterligere 20 %, slik at den da blir samlet 40%. Dette vil gi en større balanse i Norpipes gassledning. Det ville skape en mer entydig insentivsituasjon og være i tråd med det generelle hovedprinsipp fra 1986 dersom Statoils og SDØEs eierandeler i Statpipe ble harmonisert i forhold til sine skiperinteresser. En reduksjon av eierinteressen ville imidlertid ha viktige økonomiske konsekvenser for Statoil, som staten som eier i så fall må forholde seg til, og eventuelt utligne på andre måter. Dette vil ikke bli drøftet nærmere her.

Eieravtalene i de fleste interessentskapene er på engelsk, og er oftest kalt Participants' Agreements. Disse følger langt på vei den samme struktur som i samarbeidsavtalene i utvinningstillatelsene. Transportinteressentskapene dri-

ver økonomisk virksomhet for deltagernes felles regning og risiko. De må således antas å falle inn under selskapslovens virkeområde, slik denne er definert i lovens § 1-1 nr. 1. Etter samme paragrafs nr. 4 er disse avtalene imidlertid unntatt fra selskapsloven.

Et unntak gjelder for Norsea Gas AS og Norpipe AS, som er aksjeselskaper. Disse er underlagt aksjeloven. Videre kan det vises til Vestprosess DA, som driver et transportsystem for kondensat og NGL fra Kollsnes og Sture til Mongstad, og som er underlagt selskapsloven.

Eieravtalene for transportinteressentskapene fastslår at en styringskomité er høyeste organet i interessentskapet. Hver deltager utnevner et medlem og et varamedlem til styringskomitéen. Det er fastsatt særskilte stemmeregler for det enkelte interessentskap. I transportinteressentskap etablert etter 1985 er stemmereglene i hovedsak fastsatt i tråd med de prinsipper som gjelder for stemmeregler i samarbeidsavtaler i utvinningstillatelser. [36)]

Eieravtalene tillegger rollen som operatør til et bestemt selskap. Operatørens rettigheter og plikter er nærmere beskrevet under kapitel 5.1 nedenfor.

Også Norpipe AS, Norsea Gas AS og Vestprosess DA har operatører. Philips er i dag operatør for de to førstnevnte selskaper, men denne operatørrollen vil bli overtatt av Statoil. [37)]

Statoil er dessuten operatør for Vestprosess DA.

4.2 Transportavtalene

Enhver bruker som ønsker å skipe petroleum gjennom transportsystemene inngår en transportavtale med transportinteressentskapet. Dette gjelder også for de eiere av transportsystemene som er skipere. Transportavtalene er nokså standardiserte. Transportavtalene inneholder generelt ingen bestemmelser om operatørrollen i transportsystemene.

Transportavtalene fastsetter transporttariffer som skiperne må betale for transport av gassen. Tariffen er normalt basert på det gassvolum som transporteres. Tariffene er oftest basert på de foretatte investeringer i transportsystemet samt driftskostnadene. Det er videre normalt fastsatt visse minimum gjennomstrømningsforpliktelser for skiperne. Dette innebærer at den økonomiske risiko for eierne av gasstransportsystemene er begrenset. Dette har igjen vært bakgrunnen for at myndighetene har lagt til grunn for sine godkjennelser av transporttariffer at normalavkastningen ikke skal overstige 7 % før skatt.

4.3 Skipernes individuelle rettigheter og forpliktelser

Kontraktspraksis for transportavtalene er at det inngås et avtaledokument mellom eierne av transportsystemet og de enkelte rettighetshavere i det felt som skal transporteres. Det er imidlertid fastslått i avtalene at hver skiper har en individuell avtale med transport- eller terminalinteressentskapet. Det vil ofte være nødvendig med avtaler med flere transport- og terminalinteressent-

---

[36)] Se nærmere St.meld. nr. 73 (1983-84) s. 20-21. Stemmereglene i samarbeidsavtalene er beskrevet nærmere i pkt. 6.11 i utredning om det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten fra Thommessen Krefting Greve Lund AS og Arntzen, Underland & Co ANS av i dag.

[37)] Sml. St.prp. nr. 41 (1994-95).

skap for at petroleumen skal nå frem fra feltet og til gasskjøpers mottaksted. Dette innebærer at det foreligger et meget høyt antall kontraktsforhold for å gjennomføre transport og behandling av gass for å foreta leveranse under gassalgsavtalene. I tillegg til avtaler om transport og behandling inngås det også avtaler om gasslagring i andre petroleumsfelt eller i gasslagre, og avtaler om erstatningsleveranser. Den siste gruppe avtaler er omfattende. Grunnen til dette er at de såkalte forsyningsavtaler som fremforhandles av GFU for salg av norsk gass, er feltnøytrale og gir dermed adgang til leveranser fra mange felt. For det første vil rettighetshaverne i det kontraktsfelt som utpekes av departementet, måtte inngå transportavtaler for sine gassleveranser. For det annet gir adgangen til såkalte erstatningsleveranser under forsyningskontraktene rett til leveranse fra andre felt som utpekes av departementet. Rettighetshaverne i slike leveransefelt vil også måtte inngå transportavtaler.

Dette medfører at avtalesituasjonen for avsetning av norsk gass er meget omfattende og kompleks. Denne avtalesituasjonen innebærer i seg selv ingen direkte juridiske bindinger i forhold til operatørrollen i transport- og terminalinteressentskapene. Den gir imidlertid behov for en nær koordinering av virksomheten i de enkelte ledd av infrastrukturen.

De juridiske forpliktelser til en slik koordinering er imidlertid begrenset. I enkelte eieravtaler er det fastslått at operatøren skal drive transportsystemet i nært samarbeid med feltoperatørene og operatørene av andre transportsystemer. En slik bestemmelse er likevel ikke inntatt i alle eieravtalene. Dette innebærer en juridisk usikkerhet med hensyn til den samlede koordinering og administrasjon av alle de kontraktsforhold som foreligger i de enkelte ledd. Det vil rent faktisk ligge bedre til rette for dette dersom de enkelte interessentskap og infrastrukturen har samme operatør. Dette er langt på vei situasjonen i dag når det gjelder transport av gass til det kontinentale Europa, idet Statoil er operatør i de fleste ledd i infrastrukturen. Statoil har utviklet prosedyrer og manualer for en slik koordinert drift. For de deler av infrastrukturen hvor det er andre operatører, vil det faktiske grunnlaget for koordinert drift ikke være like godt. Fra et juridisk synspunkt ville det være ønskelig med en fastere regulering av koordineringsforpliktelsene. Det vil kunne være mulig å gjennomføre dette i forbindelse med en eventuell endring av operatørrollen i infrastrukturen.

5 Operatørrollen i transportsystemet

5.1 Operatørens rettigheter og forpliktelser under eieravtalene

De fleste eieravtaler for transportinteressentskap gir regler om operatørens rettigheter og forpliktelser som i det vesentlige tilsvarer reglene i samarbeidsavtalene i utvinningstillatelsene.

Etter disse reglene skal operatøren utføre og forestå den daglige ledelse av interessentskapets virksomhet. Operatøren er underordnet styringskomitéen i interessentskapet, og skal utføre sin virksomhet i samsvar med vedtak i styringskomitéen. Styringskomitéen kan utstede retningslinjer eller generelle eller enkeltstående bestemmelser om operatørens virksomhet. Styringskomitéen skal også overvåke og kontrollere operatørens virksomhet.

De fleste eieravtalene fastslår at operatøren skal drive transportsystemet i nært samarbeid med feltoperatører og operatører av andre transportsystemer.

Det er en grunnleggende bestemmelse at operatøren ikke skal ha fortjeneste eller tap ved utførelsen av sitt verv.

Operatøren opptrer utad på vegne av interessentskapet når ikke annet er bestemt. Operatøren har rett og plikt til å innhente nødvendige samtykker, godkjennelser og tillatelser, inngå nødvendige avtaler i interessentskapets navn, og til å betale i rett tid alle utgifter som interessentskapets virksomhet medfører. Operatøren skal forberede de saker som skal behandles i styringskomitéen. Operatøren skal videre holde styringskomitéen informert om forhold som kan ha betydning for interessentskapet.

Operatøren skal innrette virksomheten slik at styringskomitéen og deltagerne kan føre tilsyn med den og forøvrig få adgang til all informasjon vedrørende virksomheten.

Operatøren skal utarbeide rapporter og gi annen informasjon om virksomheten til styringskomitéen så snart slik informasjon foreligger, eller så ofte styringskomitéen eller en part eller en deltager med rimelighet ber om det.

Operatøren er bare ansvarlig for tap som påføres interessentskapet eller noen av deltagerne dersom dette skyldes forsett eller grov uaktsomhet utvist av ledelsen eller overordnet personell hos operatøren eller noen av operatørens tilknyttede selskaper. Operatøren er i intet tilfelle ansvarlig for avbrudd eller stans i petroleumsproduksjonen.

Operatøren kan si opp sin stilling som operatør, normalt med 6 måneders skriftlig varsel.

Styringskomitéen kan si opp operatøren med tilsvarende varsel. Operatøren avgir ikke stemme i styringskomitéen i spørsmål om oppsigelse. Vedtak om oppsigelse krever ellers enstemmighet blant de medlemmer av styringskomitéen som har rett til å stemme.

5.2 Noen særlige oppgaver

5.2.1 Teknisk drift og vedlikehold

Den tekniske drift av transportsystemet forestås av operatøren. Dette er en av operatørens hovedoppgaver. Nært knyttet til den tekniske drift er vedlikehold. Vedlikeholdsprogrammene for de enkelte interessentskap må vanligvis planlegges i nær sammenheng med andre interessentskap i infrastrukturen slik at gassleveranser kan skje gjennom den samlede infrastruktur selv om det foretas vedlikehold i enkelte deler av den.

5.2.2 Administrativ drift

Operatøren forestår administrasjonen av interesensskapets virksomhet, herunder de administrative oppgaver i forhold til skiperne. Dette omfatter bl.a. kontraktsmessig gjennomføring av forpliktelsene etter transportavtalene.

I tillegg er den løpende koordinering med de leverende felt og de andre deler av infrastrukturen en viktig del av operatørens oppgaver. Ved at Statoil i dag innehar så mange operatøroppgaver utøves dette i praksis som en helhetlig systemdrift. Systemdriften gir adgang til en daglig optimalisering av trans-

portsystemet som helhet. Det oppnås dermed samdriftsfordeler både i den samlede infrastruktur så vel som i de produserende felt.

5.2.3 Utvikling og bygging av nye rørledninger og terminaler

Operatøren er ansvarlig for å utarbeide forslag til eventuelle utvidelser av transportsystemet. Dette kan omfatte både økning av kapasitet i systemet så vel som forlengelser av transportsystemets utstrekning, f.eks. ved bygging av nye rørledninger. Operatøren vil også være ansvarlig for utarbeidelse av plan for anlegg og drift (PAD), jfr. pkt 3.6.

Operatøren utfører også de utbyggingsoppgaver som styringskomitéen vedtar. Utbygging av rørledninger og terminaler kan være meget omfattende oppgaver. I hvilken grad operatøren selv utfører enkeltoppgaver i forhold til utbyggingen, og i hvilken grad utførelsen av oppgaver settes ut til leverandører, avgjøres i det enkelte tilfellet.

5.2.4 Forholdet til nye skipere

Etter vanlig praksis i dag forestår ikke operatøren alene fremforhandling av nye transportavtaler. Deltagerne i interesentsskapet engasjerer seg vanligvis mer direkte i denne type oppgaver. Det er således vanlig at forhandlingene forestås av en gruppe av eller eventuelt alle deltagerne i interessentskapet.

5.3 Statoils samordnede drift av transportsystemene

I Statoil i dag er organisasjonsenheten Transportnett ansvarlig for driften av de transportsystemer, inkludert rørledninger, stigerørsplattformer og terminaler. Transportnett inngår i organisasjonsenheten «Europeisk gass». De hovedoppgaver som utføres av Transportnett er (ifølge Statoil):

- daglig drift
- prosjektvirksomhet
- lisensadministrasjon
- stab- og støtteoppgaver

Den daglige drift omfatter følgende oppgaver (ifølge Statoil):

- planlegge, overvåke, koordinere og styre gass-/olje og kondensat-transporten fra felt til mottaksanleggene i Norge og på kontinentet i henhold til gjeldende salgs-, transport-, prosesserings-, lagrings- og substitusjonsavtaler
- eierskapsallokeringen av gass fra felt til landingspunktene på kontinentet
- tariffering for gasstransport i alle systemer
- ivareta og følge opp det mekaniske ansvaret for rørledninger og installasjoner
- ansvaret for at det til enhver tid er reparasjonsberedskap for rørledningene
- drift og vedlikehold av stigerørsplattformene Draupner S og E
- drift og vedlikehold av terminalene på kontinentet

Oppgaven under første strekpunkt ovenfor kalles produktstyring. Denne helhetlige styring av transportstrømmene omfatter både kvantum, kvalitet og tid for leveransene. Sentralt i utøvelsen av denne virksomheten er Bygnes Kontrollsenter (Bygnes Transportation Control Centre). Kontrollsenteret er eiet

av Statpipe, men de funksjoner som utøves her omfatter alle leddene i infrastrukturen for transport av gass til det europeiske kontinent. I forhold de nøytralitetshensyn som er omhandlet i pkt. 2 er det av særlig viktighet at produktstyringsfunksjonen utøves på en nøytral måte i forhold til skiperne. Produktstyringen omfatter løpende beslutninger med hensyn til styringen av gasstrømmene, koordinering med de produserende felt etc.

Del III - Et nytt operatørselskap

6 Forutsetning

Det er ikke formålet med denne utredningen å foreta en detaljert analyse av argumentene for og imot etableringen av et nytt operatørselskap for transportsystemene og terminaler. Vi vil i dette pkt. 6 bare gi en kort oppsummering av hovedargumentene.

Argumentene i favør av et nytt transportselskap tar utgangspunkt i det naturlige monopol som infrastrukturen for naturgass i hovedsak utgjør. I pkt. 2 er det pekt på de følgende hovedargumenter:

- nøytralitet i forholdet mellom brukerne i systemdriften
- hensynet til effektiv ressursforvaltning
- nøytralitet i videreutviklingen av infrastrukturen
- konkurransedyktighet for norsk kontinentalsokkel
- effektiv drift

Argumenter mot etablering av et nytt operatørselskap vil først og fremst knytte seg til det forhold at Statoils virksomhet knyttet til operatørrollene i transportsystemene og terminaler er omfattende i selskapet. Statoil har bygget opp kompetanse innenfor dette virksomhetsområdet gjennom en årrekke. Det kan anses som en reduksjon av selskapets kompetanse dersom disse oppgaver overlates til et annet selskap. Det kan spørres om en slik reduksjon vil medføre en lavere verdi av selskapet. På den annen side kan det hevdes at en fokusering av selskapets virksomhet mot utvinning og markedsføring av olje og gass vil gi grunnlag for en høyere verdi enn om selskapet også fokuserer på operatørvirksomhet for infrastruktur. I denne forbindelse kan det vises til regelen om at operatørrollen ikke skal medføre noen økonomiske gevinst (og heller ikke tap). Det kan videre vises til det lave avkastningsnivået som gjelder for transporttariffer.

Det faller utenfor rammen for denne utredningen å foreta en nærmere avveining av disse argumenter. Vi vil i det følgende forutsette at det besluttes å opprette et nytt operatørenhet for transportsystemer og terminaler. I det videre legges arbeidstittelen «Transop» til grunn som navn for den nye enheten for enkelhets skyld. Transop forutsettes å overta operatørroller fra Statoil i interessentskap og selskaper for gasstransport og gassterminaler. Formålet i denne del III av utredningen er da å utrede organiseringen av eierskapet og virksomheten til denne enheten.

7 Organisering av operatørselskapet

I prinsippet kan en ny operatørenhet for transportsystemene tenkes organisert på mange forskjellige måter. Et alternativ kan være at operatørenheten organiseres som et selskap. Dersom selskapet er 100 % statlig eiet, kan selskapet organiseres som et statsaksjeselskap etter aksjeloven eller som et statsfo-

retak etter statsforetaksloven. Vi anser andre selskapsformer som mindre aktuelle. Dersom operatørenheten ikke organiseres som et eget selskap, er et annet alternativ at enheten organiseres som et ordinært forvaltningsorgan, en forvaltningsbedrift eller en egen enhet organisert i særlov.

Alle disse organisasjonsformer er nærmere behandlet i en egen utredning om det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten fra advokatfirmaene Thommessen Krefting Greve Lund AS og Arntzen, Underland & Co ANS til Olje- og energidepartementet av i dag. Fremstillingen av alternative organisasjonsformer i denne utredningen gjelder et nytt forvalterselskap for Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). De generelle deler av denne fremstillingen er imidlertid også relevant for organiseringen av en ny operatørenhet. Vi viser således særlig til pkt. 6.3 og 6.4 i utredningen.

En ny operatørenhet vil drive en forretningsmessig virksomhet med utpreget teknisk og kommersielt innhold. Dette vil etter vårt syn være tilfellet selv om enheten blir underlagt regelen i eieravtalene om at operatøren ikke skal ha fortjeneste eller tap i sin virksomhet. Virksomheten fremtrer således ikke som vanlig forvaltningsmessig virksomhet. Enhetens virksomhet bør være klart adskilt fra annen forvaltningsvirksomhet. Av disse grunner vil vi ikke anbefale at enheten organiseres som en del av forvaltningen, enten dette er som et ordinært forvaltningsorgan, en forvaltningsbedrift eller en særlovsenhet.

Enhetens forretningsmessige virksomhet tilsier i stedet at den organiseres som et selskap. Selskapsformen vil kunne avhenge av eierforholdet. Dersom et fullstendig statlig eierskap velges, vil det kunne organiseres som et statsaksjeselskap eller et statsforetak. En parallell til Statnett SF kan tilsi at statforetaksformen velges, idet mange hensyn vil være parallelle i driften av gasstransportsystemet med driften av elektrisitetsnettet.

Etter vårt syn vil det likevel være uheldig å låse eierformen til et 100 % statlig eierskap. Som det fremgår av pkt. 4.3, bærer brukerne av transportsystemet til slutt kostnadene for operatørselskapets virksomhet ved at disse videre belastes gjennom transporttariffene. Dette tilsier at brukerne bør kunne ha mulighet til eierinnflytelse, jfr. pkt. 13 nedenfor. I tråd med våre anbefalinger i pkt. 13 anbefaler vi at det velges en selskapsform hvor brukerne av transportsystemet har mulighet til å bli deleiere i operatørselskapet, enten initielt eller senere. Aksjeselskapsformen fremtrer da som den best egnede selskapsform.

Av disse grunner anbefaler vi at operatørselskapet organiseres som et aksjeselskap.

8 Etablering av Transop AS

Dersom det besluttes å foreta en (del-)privatisering av Statoil, bør etableringen av et nytt operatørselskap for transportsystemene skje forut for en privatisering dersom den relevante virksomhet blir overført fra Statoil. Staten har da som eier av 100 % av aksjene i Statoil rett til å treffe beslutning i generalforsamling om en slik virksomhetsutskillelse.

Dette innebærer at dersom det besluttes at Statoil skal privatiseres i nærmeste fremtid, f.eks. i 2001, vil det gjelde tidsbegrensninger i forhold til etableringen av Transops virksomhet. Det vil da kunne være hensiktsmessig at virksomhetsområder med tilknyttede ansatte som gjelder de oppgaver som over-

tas overføres fra Statoil til Transop, i stedet for at Transop skal bygge opp en egen organisasjon for dette formål.

Tidshensynet kan tilsi at selskapsetableringen gjøres nokså enkel ved at staten stifter selskapet som et 100 % eiet aksjeselskap. Aksjer kan senere overføres til andre oljeselskaper i den grad det bestemmes å invitere dem som eiere (se pkt. 13).

Overdragelsen av virksomhet fra Statoil til Transop bør gjøres på grunnlag av en avtale mellom de to selskaper. I avtalen må det identifiseres hvilke spesifikke virksomhetsområder som overdras. Videre må det fastslås hvilke eiendeler og gjeld som overdras. Når det gjelder ansatte vises det til pkt. 16 nedenfor. Videre må ansvarsforhold mellom selskapene i forbindelse med overdragelsen også reguleres.

I konkurranserettslig sammenheng er hovedformålet med etableringen av et nytt operatørselskap at det ikke skal virke konkurransebegrensende. Formålet er tvertimot å sikre like konkurranseforhold mellom skiperne i transportsystemene. Ellers vil det nye operatørselskapet ikke innebære noen vesentlig endring i den eksisterende konkurransesituasjonen. Eventuelle EØS-rettslige konkurransespørsmål (inkludert forholdet til anskaffelsesreglene) behandles imidlertid ikke her, jfr. pkt. 1.

Man vil i fremtiden kunne finne det ønskelig å slå alle interessentskap og selskaper for transport og behandling av gass sammen i et interessentskap. En fordel med dette vil kunne være at alle skipere vil kunne forholde seg til en juridisk enhet for deres gasstransportbehov. Det vil da være mulig å forenkle den komplekse kontraktssituasjonen som i dag foreligger med hensyn til forsyning og transport av gass under gasstransportavtalene. Dette vil også kunne gi grunnlag for en mer effektiv og samordnet drift av infrastrukturen. Dersom Transop har trådt inn i operatørrollen i alle de interessentskap og selskaper som vil eventuelt omfattes av en slik sammenslåing, vil dette forenkle en slik prosess. Man vil da kunne oppnå et godt organisasjonsmessig grunnlag for Transops samlede virkeområder. En slik sammenslåing er imidlertid ikke aktuell i dag, så her pekes bare på at et nytt operatørselskap vil kunne være fordelaktig om man ønsker å gå til et slikt skritt.

9 Hvilke transportsystemer bør omfattes?

De følgende prinsipper bør etter vårt syn tillegges stor vekt når det skal avgjøres hvilke transportsystemer og terminaler som det nye operatørselskapet skal være operatør for:

– Alle transportsystemer og terminaler som inngår som en del av den samlede infrastruktur fra de produserende felt og frem til leveransestedene for gasskjøperne bør omfattes. Avgjørende bør være den fysiske gasstrømmen (og ikke det kontraktsmessige salgsforholdet dersom det skiller seg fra den fysiske gasstrømmen).
– Bare de transportsystemer hvor tredjepartgass transporteres, og som inngår som en del av det norske infrastrukturen for gass, bør inkluderes. Idet den vesentligste begrunnelsen for et uavhengig operatørselskap er behovet for nøytralitet i forhold til tredjepartsskipere, er det ikke like nødvendig å inkludere transportsystemer som er dedikert til et felt. Dersom det blir aktuelt å la tredjeparter transportere gass i slike dedikerte rørledninger, bør imidlertid operatørselskapet overta operatørrollen på dette tids-

punktet. I tillegg vil operatørselskapet kunne overta operatørrollen i slike dedikerte rørledninger dersom eierne ønsker det.
– Som hovedregel vil det bare være aktuelt for operatørselskapet å overta operatørrollen i transportsystemer og terminaler som er underlagt norsk jurisdiksjon.

Tabell 11.2: Rørledninger, terminaler og gassbehandlingsanlegg operatørselskapet i utgangspunktet bør overta operatørrollen for

Tørrgassrørledninger	Rikgassrørledninger	Terminaler / gassbehandlings-anlegg
Zeepipe (inkl. Europipe I)	Statpipe sone 1&5	Zeebrugge
Europipe II	Åsgard Transport	Emden / Dornum
Franpipe	Heidrun gasseksport	Dunkerque
Statpipe sone 4	Norne gasseksport	Kårstø
Vesterled / Frigg transport [1]	Haltenpipe	Kollsnes
Oseberg gasstransport	Draugen gasseksport	Tjeldbergodden
Norpipe		Heimdal

[1]Dog ikke teknisk drift

Det bør vurderes å foreta visse tillempinger avhengig av konkrete driftsforhold i enkelte anlegg. Disse vil det bli nærmere redegjort for i pkt. 11 og 12.

I tillegg bør det foretas en særlig vurdering av hvorvidt flerfaserørledningene fra Troll A-plattformen til Kollsnes bør være omfattet eller ikke.

Det anbefales at det nye operatørselskapet også overtar operatørrollen i rørledninger, terminaler og gassbehandlingsanlegg som ikke er operert av Statoil, dersom de inngår som en del av den samlede infrastruktur og oppfyller de ovennevnte hovedprinsipper. De enkelte relevante anlegg her vil også bli behandlet under pkt. 10 og 11.

I slike rørledninger og anlegg hvor det er andre operatører enn Statoil, har staten ikke anledning til å treffe vedtak om overføring av operatørvirksomheten i kraft av sin eierrolle. Dette gjelder f.eks. operatørroller som innehas av Norsk Hydro. De aktuelle interessentskap hvor Norsk Hydro eller andre selskaper er operatør bør derfor inviteres til forhandlinger om overføring av operatørrollene til Transop. Det må antas at en samling av alle aktuelle operatøroppgaver hos det nye operatørselskapet vil gi best grunnlag for å oppnå de fordeler som er siktemålet samt å realisere de synergieffekter en slik samling gir grunnlag for.

10 Hvilke operatøroppgaver bør overføres?

10.1 Generelt

Den enkleste løsningen fra et juridisk synspunkt vil være å overføre alle operatørroller som Statoil innehar i den aktuelle infrastrukturen for gass til det nye operatørselskapet. Det er imidlertid reist spørsmål om det kan gjøres et mindre omfattende inngrep i denne delen av Statoils virksomhet og bare overføre enkelte operatøroppgaver. I tillegg vil en overføring av operatøroppgaver

til et nytt operatørselskap innebære at et selskap som ikke er eier, blir operatør. Dette gir også grunnlag for en mer konkret vurdering av hvilke virksomhetsoppgaver som bør overføres til Transop.

Som et generelt prinsipp bør Transop bare være ansvarlig for transport, og ikke for utvinning. Det er naturlig å legge petroleumslovens definisjoner av disse begreper til grunn. I lovens § 1-6 h) er transport definert som følger:

> «Transport, skipning av petroleum i rørledning samt bygging, plassering, drift og bruk av innretning for transport.»

Utvinning er definert som følger i § 1-6 g):

> «Utvinning, produksjon av petroleum, herunder boring av utvinningsbrønner, injisering, assistert utvinning, behandling og lagring av petroleum for transport, og avskipning av petroleum for transport med skip, samt bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning.»

I visse tilfeller vil det kunne vært vanskelig å trekke en grense mellom disse to begreper. Generelt vil transport i feltinterne rørledninger være en del av utvinningsvirksomheten. Et vanskeligere tilfelle vil være flerfase-rørledninger. Dersom transporten i slike rørledninger er så nært knyttet til utvinningsvirksomheten på feltet at den mer må anses å være en del av denne enn generell transport av produsert petroleum, vil det etter vårt syn være mest hensiktsmessig at feltoperatøren er ansvarlig for virksomheten tilknyttet slike rørledninger. Det bør unngås at det foretas endringer i operatørroller som vil kunne gi direkte negativ innvirkning på utvinningsvirksomheten.

Det kan være et alternativ å bare overføre enkelte av operatøroppgavene til Transop. I denne vurderingen bør det særlig vektlegges hvilke oppgaver som er vesentlige i forhold til de hensyn som gir grunnlag for forslag om et nytt operatørselskap, jfr. pkt. 2 og 6. En slik delvis overføring reiser imidlertid spørsmål om det er uheldig å foreta en oppsplitting av operatøroppgaver. Dette vil bli drøftet i pkt. 10.3-10.8.

10.2 Overføring av hele operatøroppgaven

Et hovedalternativ er som nevnt å overføre alle de operatøroppgaver som Statoil innehar i interessentskap og selskaper i infrastrukturen for gass til Transop.

Fordeler med en slik løsning er:

- En samling av operatøransvar for alle ledd og alle operatøroppgaver i infrastrukturen for gass gir best grunnlag for en helhetlig nøytral og effektiv nettfunksjon.
- Den eneste endring som i utgangspunktet trenges i eieravtalene er en endring av operatørselskapet.
- Transop vil kunne overta hele den eksisterende organisasjonen i Statoil som har ansvaret for transportsystemene og terminalene (først og fremst organisasjonsenheten Transportnett).
- En slik løsning gir grunnlag for en kontinuitet i styringen og kontrollen av operatørvirksomhetene.
- Løsningen er robust i forhold til en eventuell fremtidig sammenslåing av interessentskapene og selskapene i den norske infrastrukturen for gass, hvor det vil være fordelaktig med en operatør for den samlede operatørvirksomhet.

Argumenter imot en slik løsning er:
– Et selskap som ikke er eier blir operatør for interessentskapet. Betydningen av dette vil bli nærmere drøftet nedenfor.
– Statoil vil miste en organisasjonsmessig enhet med en betydelig erfaring og kompetanse i transport- og terminalvirksomhet.

En endring av operatørselskapet i eieravtalene bør gjennomføres ved avtale mellom alle deltagerne. Dersom slik avtale ikke oppnås, vil departementet kunne ha adgang til å endre operatørselskapet i visse transportinteressentskap på grunnlag av vilkår som er stillet i departementets tillatelser til anlegg og drift av de aktuelle rørledninger og anlegg. Det kan også være spørsmål om det kan foreligge slike særlige grunner som gir departementet rett til å foreta skifte av operatør i samsvar med petroleumslovens § 3-7 annet ledd. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid utvinningstillatelser, slik at det ikke er klart at den får tilsvarende andvendelse overfor eieravtaler for transportsystemer og terminaler. Det kan også reises spørsmål om petroleumsloven gir grunnlag for departementet til å treffe vedtak om endring av operatør i visse tilfeller. Som et generelt utgangspunkt bør det imidlertid legges til grunn at en slik endring av operatør gjennomføres ved avtale.

Transop er forutsatt å ikke selv inneha eierandeler i interessentskapene og selskapene. Visse av operatøroppgavene i eieravtalene kan ansees å være knyttet til eierrollen. Dette omfatter:
– Formannsskapet i styringskomitéen
– Forberedelsen og gjennomføringen av møter i styringskomitéen

Det er imidlertid mulig å justere operatørens oppgaver dersom det ansees uheldig å overlate de ovennevnte oppgaver til Transop. Dette kan gjøres ved at eieravtalen endres dithen at formannsrollen i styringskomitéen innehas av et av eierselskapene i stedet for operatøren. Formannen kan velges blant eiernes styringskomite-representanter for fastsatte tidsperioder, eller formannskapet kan gå på fastsatt rotasjon mellom eierne. Det kan da fastsettes at styringskomiteéns formann er ansvarlig for innkalling til møter i styringskomitéen. Formannen kan også ha ansvaret for forberedelsene av styringskomiteéns møter og ellers lede styringskomiteéns virksomhet.

Transops operatørrolle kan reguleres direkte i eieravtalen ved at Transop slutter seg til avtalen. Det bør da klargjøres hvilke av avtalens bestemmelser som er anvendelige for Transop og hvilke som ikke er det, idet Transop ikke er eier. Alternativt kan interessentskapet inngå en egen avtale med Transop om operatøroppgaven.

Transop bør være ansvarlig direkte overfor styringskomitéen, slik tilfellet er i dag. Selskapet bør ha en løpende kontakt med styringskomiteéns formann. I visse henseender kan forholdet her ha paralleller til forholdet mellom administrerende direktør og styret i et aksjeselskap.

Det bør særlig vurderes hvorvidt bestemmelsen i eieravtalene om at operatøren ikke skal ha fortjeneste eller tap ved utførelsen av sitt verv, skal anvendes overfor Transop. Dette vil selvsagt ha vesentlig betydning for operatørselskapets formål såvel som for dets økonomiske grunnlag. Mangelen på fortjenestemulighet vil kunne påvirke selskapets insentiver til effektiv økonomisk drift. På en annen side må det vises til at transportavtalene gjennomgående pålegger skiperne å dekke operatørselskapets omkostninger gjennom transporttariffene. Dersom det introduseres et fortjenesteelement for operatøren,

vil dette kunne representere en økonomisk tilleggsbyrde for skiperne, hvilket igjen vil kunne påvirke deres konkurransedyktighet som gasselgere og dermed norsk sokkels konkurranseevne. Dette forholdet bør diskuteres nærmere i forbindelse med fremforhandling av avtaler om operatørskiftet.

10.3 Bare kapasitetsadministrasjon?

En mulighet vil kunne være å begrense det nye operatørselskapets oppgave til den kontraktsmessige administrasjon av bestillinger av ledig kapasitet i transportsystemet. Hovedoppgaven for kapasitetsadministratoren ville da kunne være å styre og tildele den til enhver tid ledige transportkapasitet til aktuelle brukere.

En slik rolle som kapasitetsadministrator forutsetter at operatørene i transportsystemene gir løpende informasjon om kapasitetssituasjonen. I tillegg må kapasitetsadministrasjonen ha all tilgjengelig informasjon vedrørende gasskjøpernes avtak av gass. Denne informasjonen bør tilsvarende være tilgjengelig for alle skipere.

Ved å innføre en slik uavhengig kapasitetsadministrator vil hensynet til nøytralitet i tildeling av transportkapasitet kunne bli ivaretatt. Dette er en oppgave hvor slik nøytralitet er viktig i forholdet mellom skiperne, jfr. pkt. 2.

Det kan også sees som et argument i favør av en ordning med en uavhengig kapasitetsadministrator at dette vil innebære en svært liten reduksjon i Statoils eksisterende virksomhet innenfor infrastrukturen.

Etablering av en uavhengig kapasitetsadministrator vil imidlertid ikke ivareta hensynet til nøytralitet i systemdriften. Dersom dette operatøransvaret fortsatt tilligger én gassprodusent (Statoil), vil denne fortsatt kunne ha mulighet til å favorisere egne interesser i den løpende drift. Det kan også pekes på at det kan være uheldig å skille kapasitetsadministrasjonen fra resten av operatørvirksomheten. Kapasitetsadministrasjonen vil være avhengig av den løpende drift, blant annet med hensyn til produktsstyring, tekniske driftsforhold, vedlikehold m.v. Dette taler for at ikke bare kapasitetsadministrasjonen, men hele systemoperasjonen, utføres av et selskap som ikke har brukerinteresser.

10.4 Produktstyring

Produktstyringen innebærer planlegging, overvåking, koordinering og styring av gasstransporten fra felt og til landingsstedene, både med hensyn til kvantum, kvalitet og tid. Den løpende produktstyringsfunksjonen utøves i særlig grad fra Bygnes Kontrollsenter. Et alternativ kan være at denne produktstyringsoppgaven overlates til et uavhengig operatørselskap.

Produktstyringen omfatter imidlertid ikke bare en løpende styring av petroleumsstrømmene i Bygnes Kontrollsenter. Ifølge Statoil omfatter produktstyringen også utførelse av hydrokarbonregnskapet i partneropererte systemer samt drifts- og gassregnskapsrapportering. Videre omfattes teknisk og kommersiell oppfølgning av fiskale målstasjoner samt verifisering av analyse- og måledata. I tillegg omfattes vedlikeholdskoordinering på kort og lang sikt, gjennomføring av kapasitetstester, planlegging og oppfølging av utskiping av produkter fra Kårstø, utarbeidelse av prosedyrer for gasstransporten, oppdatering av relevante datasystemer og utarbeidelse av gasstransportprog-

noser. Mange av disse oppgavene er dermed nært knyttet til helhetlige og integrerte driftsoppgaver som operatøren av transportsystemene og terminalene utfører. Det synes således vanskelig å skille ut produktstyringsvirksomheten på en rasjonell måte.

Nøytralitetshensynet tilsier at Transop har ansvar for produktstyringen. Denne oppgaven står i nær sammenheng med kapasitetsadministrasjonen. Samlet er disse oppgavene de viktigste i systemdriften av infrastrukturen. En slik samlet utførelse gis det grunnlag for en daglig optimalisering av transportsystemet som helhet, samt utnyttelse av samdriftsfordeler.

10.5 Teknisk drift og vedlikehold

Et alternativ er at Transop overtar ansvar for teknisk drift og vedlikehold av transportsystemene og terminalene i tillegg til kapasitetsadministrasjon og produktstyring. Ansvaret for nye utbygginger av rørledninger, plattformer og gassbehandlingsanlegg vil imidlertid ikke være omfattet av selskapets ansvarsområde.

En vurdering av dette alternativet vil kreve detaljert kunnskap om de innbyrdes forhold mellom de oppgaver som faller innenfor og utenfor ansvarsområdet, bl.a. av teknisk karakter. Vi innehar ikke tilstrekkelig slik kunnskap. Vi vil imidlertid peke på noen hovedargumenter:

Dette alternativet innebærer at Transop utfører alle oppgaver vedrørende den løpende drift, herunder de oppgaver som har betydning for det løpende forholdet mellom de forskjellige brukerne. Dette gir grunnlag for en løpende drift som er nøytral mellom de forskjellige brukere, slik at dette hovedhensynet bak en uavhengig transportoperatør vil kunne oppfylles. Dessuten vil Transop da kunne ha et helhetssyn på driften av infrastrukturen. Dette gir grunnlag for stordriftsfordeler ved at planlegging og utførelse av vedlikehold og inspeksjon kan gjøres samlet. Dette er et viktig hensyn i Statoils operatørrolle i dag. Man unngår også de oppsplittingsproblemer som er påpekt i pkt. 10.2-10.4 ovenfor når bare enkelte av funksjonene i den løpende drift skilles ut.

Mot dette alternativet kan det vises til at også utvikling og utbygging av ny transportkapasitet er vesentlig i forholdet mellom skiperne, jfr. pkt. 10.6-10.7 nedenfor. Nøytralitetshensynet vil først være oppfylt når også disse oppgaver utføres av et uavhengig operatørselskap. Det må videre antas at det i praksis er en nær sammenheng mellom løpende drift og utvikling og utbygging av nye transportsystemer. Slike nye utviklingsoppgaver må baseres på den løpende driftssituasjonen, og vil antagelig måtte utføres på grunnlag av omfattende kjennskap til denne. For vårt vedkommende antar vi at disse hovedhensyn tilsier at det vil være uheldig å skille disse oppgavene i to forskjellige selskaper ut i fra hensynet til nøytralitet og effektivitet.

10.6 Utvikling av nye transportsystemer

Utvikling og utbygging av nye rørledninger, gassbehandlingsanlegg eller terminaler kan gjøres enten av transportinteressentskap eller av rettighetshavergrupper på gassfelt.

Rørledninger kan bygges som dedikerte systemer, eller de kan knytte seg til infrastrukturen. Som nevnt i pkt. 9 tilsier hensynene bak Transop at det er

viktigst for Transop å være operatør i rørledninger som knyttes til den samlede infrastrukturen.

Dersom et nytt felt bygges ut, vil rettighetshaverne i feltet alltid kunne foreslå en ny tilknytningsledning. Denne rettighetshavergruppen må også kunne forestå utbyggingen av rørledninger. Aktuelle interessentskap i infrastrukturen hvor Transop er operatør, vil imidlertid også kunne foreslå slik utbygging. Ingen av disse vil ha noen enerett til planlegging og utbygging. Tilknytning til infrastrukturen må imidlertid avtales. Det er naturlig at ansvar for videre planlegging og utbygging avtales i den forbindelse, slik at dette enten blir Transop eller operatøren i det interessentskap som forestår utbyggingen. Driften av slike nye rørledninger bør imidlertid forestås av Transop, i hvert fall fra det tidspunkt tredjeparts gass transporteres i rørledningen.

Det bør generelt være en oppgave for Transop å vurdere behovet for nye utbygginger av rørledninger og terminaler som bør tilknyttes infrastrukturen. Der det er aktuelt bør Transop fremme forslag til styringskomitéene i relevante interessentskap om slike utbygginger. Ved at Transop har kompetanse til å utvikle utbyggingsplaner, er det grunnlag for en nøytral vurdering av slike spørsmål ut i fra en helhetsvurdering. Utvikling av nye transportsystemer bør skje på en nøytral måte i forhold til skiperne, og slik at de samlede samfunnsøkonomiske hensyn ivaretas. At Transop innehar denne kompetanse og foretar vurderinger hindrer imidlertid ikke andre å også fremme slike forslag for styringskomiteene i relevante interessentskap. Det vil ikke skje noen endring i myndigheten til å beslutte nye utbygginger av rørledninger. Denne vil fortsatt tilligge det relevante interessentskap, og utbyggingsplanene må godkjennes av myndighetene som nå.

10.7 Utbygging

Dersom det vedtas utbygging av nye transportsystemer eller gassbehandlingsanlegg, i interessentskap hvor Transop er operatør, er neste spørsmål om Transop også bør ha ansvar for utbyggingsoppgaven. Den gjeldende ordning for operatører i interessentskap er at de også forestår slike utbygginger.

I favør av at Transop også skal kunne påta seg slikt utbyggingsansvar taler det at Transop dermed vil være et integrert transportoperatørselskap. Selskapet vil da utvikle kompetanse innenfor alle virksomhetsområder knyttet til infrastrukturen. Videre kan det pekes på at dersom operatørselskapet har driftsansvaret, vil det være i den beste posisjon for å kunne samordne nye utbygginger med det eksisterende system.

Mot å tillegge utbyggingsansvaret til Transop taler at utbygging av nye rørledninger og terminaler i overskuelig fremtid sannsynligvis ikke vil skje så ofte. Det vil derfor kunne være kostnadskrevende og ineffektivt for Transop å utvikle og vedlikeholde en tilfredsstillende utbyggingskompetanse. Det kan for eksempel vises til at det i Statoil i dag er en nær sammenheng mellom bygging av nye feltinstallasjoner og nye transportanlegg. Teknisk personell kan derfor i noen grad benyttes til begge disse oppgaver. Det vil kunne innebære både tekniske, økonomiske og kompetansemessige synergieffekter ved å beholde disse funksjoner i samme selskap.

Det er imidlertid en mulighet at Transop innehar selve ansvaret for utbygginger som en del av sin operatørfunksjon, men at det legges opp til at utførel-

sen av disse oppgaver kontraheres fra andre selskaper. Det vil kunne være en klar fordel i et interessentskap at det totale ansvaret for utøvelse av all virksomhet ligger hos ett selskap slik tilfellet er i dag for operatørene i interessentskapene. En deling av ansvar vil kunne medføre uklare ansvarsforhold og vil kunne gi effektivitetstap. Det er derfor vårt syn at dersom Transop gis ansvaret for å planlegge og utvikle nye transportsystemer, bør de også ha det endelige utbyggingsansvaret. Selskapet må dermed ta ansvaret for sine forslag. Dersom selve utførelsen av utbyggingen bortkontraheres under Transops ansvar, er det klart at Statoil med sin kompetanse på dette området vil være en sterk kandidat for en slik oppgave.

Dersom Transop ikke skal ha utbyggingsansvaret, innebærer dette at et annet selskap må ta operatøransvaret for utbyggingsoppgaven. Dette vil kreve en mer omfattende endring av eieravtalen hvor det blir nødvendig å foreta en avgrensning mellom de to operatørers ansvarsområder. Det vil i tillegg kunne være nødvendig å fastslå hvorledes de to operatørene skal samarbeide og hvorledes de skal forholde seg til styringskomitéen. Det vil være mulig å foreta en slik avtaleendring i forbindelse med en fremforhandling med de aktuelle interessentskap og selskaper av endring av operatøroppgaven.

10.8 Forholdet til skiperne

En vesentlig oppgave i dag for en operatør i et transportsystem er å forestå all kommunikasjon med skiperne, både med hensyn til den fysiske drift såvel som kommersielle forhold under transportavtalene. Kommunikasjonen med skiperne går gjerne gjennom operatøren for rettighetshavergruppen på det enkelte felt.

Idet nøytralitet i forholdet til skiperne er en hovedbegrunnelse for opprettelse av et nytt uavhengig operatørselskap, bør Transop på tilsvarende måte forestå denne kommunikasjonen med brukerne. Det er nettopp i denne kommunikasjonen at nøytraliteten bør synliggjøres.

Fremforhandling av nye transportavtaler forestås etter dagens praksis ikke av operatøren, men av deltakerne i transportinteressentskapet eller enkelte utpekte deltakere (se pkt. 5.2.4). Denne praksis kan fortsettes også dersom Transop overtar operatørrollen. Mye kan imidlertid tale for at Transop bør overta denne oppgaven, dog slik at Transop selvfølgelig er underordnet eierne gjennom styringskomitéen. Et hovedformål med Transop er nettopp å sikre en lik behandling av skipere. Dette vil best kunne sikres ved at ikke enkelte av de eiere, som også er skipere, deltar i forhandlingene med andre skipere.

Transportavtalene er i dag generelt av lang varighet. Dersom gassmarkedet skulle utvikle seg til et mer kortsiktig marked, og også dersom dagens norske gassalgsorganisering med felles gassalg skulle endres, vil det spesielt kunne bli upraktisk at eierne av transportsystemene forhandler nye transportavtaler. Det er da sannsynlig at standardiserte transportavtaler vil kunne bli brukt i økende grad. Dette tilsier også at Transop bør være ansvarlig for forholdet til nye skipere.

11 Terminaler

11.1 Generelt

De terminaler som er opplistet under pkt. 1, utgjør en del av den samlede infrastruktur for gass. Når det gjelder de terminaler som befinner seg på ilandføringsstedene for norske rørledninger til andre land, er det nødvendig å foreta behandling av gassen i terminalen før gassen kan leveres til gasskjøperen. Dersom gasskjøperen er hjemmehørende i det landet hvor terminalen befinner seg, er leveringsstedet ofte ved en utgående ventil fra terminalen. Disse terminalene drives som en integrert del av infrastrukturen.

Det vil i dette pkt. 11 bli drøftet hvorvidt Transop bør være operatør også for terminalene. Når det gjelder de terminaler hvor Statoil er operatør, vil det i utgangspunktet være mulig å overføre de samme operatøroppgaver til Transop i terminalen som det besluttes å overføre til Transop i de andre delene av transportsystemet. Det vises her til drøftelsen i pkt. 10 om hvorvidt enkelte av eller de samlede operatøroppgaver bør overføres.

Drøftelsen vil gjelde enkelte terminaler som gir grunnlag for særlige vurderinger.

Et hovedargument i favør av å la Transop overta operatørrollen i terminalene er behovet for en integrert virksomhet i den samlede infrastrukturen for gassleveranser. Det bør således gjelde færrest mulig grenselinjer internt i infrastrukturen.

Situasjonen for enkelte oppgaver og enkelte terminaler kan imidlertid gi grunnlag for enkelte unntak. Dette kan f. eks. gjelde deler av eller hele Kårstøterminalen. Dette vil bli drøftet nærmere under pkt. 11.2 nedenfor.

Dersom det utføres styring av feltmessig produksjonsvirksomhet fra en landterminal, vil dette også representere et særlig tilfelle. Dette gjelder for Kollsnes-terminalen, hvor det drives virksomhet vedrørende feltproduksjonen i tillegg til terminalvirksomheten (se pkt. 11.3).

Ved vurderingen av hvorvidt Transop bør overta operatørvirksomhet på en landterminal bør det legges vekt på om terminalanleggene benyttes til behandling av den gasstrøm som skal leveres til kjøperne av tørrgass. Behandling av NGL ved fraksjonering og utskiping av de enkelte NGL-produkter vil her kunne representere en særskilt kategori, slik tilfellet er f. eks. på Kårstøterminalen. Behandlingen av våtgass med utskillingen av tørrgass utgjør imidlertid en del av denne gassavsetningskjeden. Som nevnt i pkt. 9 gjør nøytralitetshensynet seg mindre gjeldene i terminaler som er dedikert til bare ett felt. Disse utgjør ikke en del av den integrerte infrastrukturen. Dette er f.eks. dagens situasjon for terminalanlegget på Tjeldbergodden.

11.2 Kårstø

De terminalanlegg som i dag er i drift på Kårstø, inngår i det vesentlige som en del av Stapipe-systemet. Det er i dag bygget omfattende nye anlegg på Kårstø, først og fremst terminalanlegg for Åsgard. Når byggingen er ferdigstillet, vil imidlertid eierforholdet til Åsgards terminalanlegg gå over til Statpipe. I tillegg bygges det andre anlegg på Kårstø, bl.a. et etananlegg for Etanor AS, og det vil muligens også bli bygget et gasskraftverk av Naturkraft AS.

Spørsmålet her er hvorvidt Transop bør drive operatørvirksomhet for den eksisterende Statpipe-terminalen såvel som terminalanleggene som bygges for Åsgard. Etanors etananlegg og Naturkrafts mulige gasskraftverk kan ikke

anses som en del av gasstransportsystemet, og bør uansett falle utenfor Transops virksomhetsområde.

Både de eksisterende terminalanlegg for Statpipe såvel som Åsgard-anleggene mottar rikgass, som behandles for å fjerne NGL-komponentene fra gasstrømmen. Tørrgassen transporteres deretter videre i tørrgassrørledningene til det europeiske kontinent. NGL-komponentene viderebehandles og transporteres videre i skip.

De terminalanlegg som hittil har vært i drift på Kårstø, omfatter to fraksjonerings-/destillasjonslinjer for metan (tørrgass), etan, propan, butaner og nafta. Den utvidelsen som nå er bygget omfatter to nye fraksjonerings-/destillasjonslinjer for å behandle rikgass fra Åsgard Transport. I tillegg er det bygget nye anlegg for produktlasting, lagring og kaianlegg.

Statpipe-terminalen omfatter også et kondensatanlegg som behandler kondensat fra Sleipner.

Det kan reises spørsmål om NGL-anleggene bør ses som en del av gasstransportsystemet. Formelt er dette tilfellet: Statpipes NGL-anlegg er en del av Statpipe, og eierforholdet til Åsgards NGL-anlegg vil bli overtatt av Statpipe. NGL-anleggene er således ikke skilt ut i en egen juridisk enhet (slik tilfellet er for anlegget til Naturkraft AS). Dette vanskeliggjør en juridisk utskilling av operatøroppgaven for NGL-anleggene. Det må også påpekes at virksomheten i NGL-anleggene vil kunne påvirke transporten og behandlingen av den gasstrømmen som skal leveres til kjøperne av tørrgass. Det kan videre vises til at hele Statpipe-anlegget drives som en samlet virksomhet. Viktige driftsmessige hensyn vil derfor også kunne tale mot en løsning der Transop overtar operatøransvaret for enkelte, men ikke alle, Statpipes anlegg på Kårstø-terminalen.

Virksomheten på Kårstø er av et stort omfang med et stort antall ansatte. For Transop vil det innebære en betydelig forskjell i selskapets omfang hvorvidt selskapet overtar operatøransvaret på Kårstø eller ikke. For Statoil vil det representere en viktig reduksjon i selskapets virksomhet dersom operatørvirksomheten på Kårstø skilles ut fra Statoil. I Statoils organisasjon i dag faller driften av Kårstø-terminalen ikke under organisasjonsenheten Transportnett. Virksomheten hører i stedet inn under organisasjonsenheten Prosessanlegg. Et argument om opprettholdelse av organisasjonsmessig enhet gjør seg derfor mindre gjeldende her.

Etter vårt syn synes de beste grunner å tale for at det *formelle* operatøransvaret for Kårstø-terminalen tillegges Transop. Dette gir best grunnlag for en effektiv og helhetlig drift og kontroll av hele infrastrukturen for transport. Kårstø-terminalene representerer et viktig knutepunkt i infrastrukturen. Virksomheten ved terminalen har således store konsekvenser for driften av resten av infrastrukturen. Dersom operatøransvaret for Kårstø-terminalen adskilles fra operatørrollen i resten av infrastrukturen, kan dette gi grunnlag for at den helhetlige systemdrift faller bort. Et vesentlig grunnlag for en opprettelse av Transop ville dermed ikke være tilstede. Transop bør derfor inneha operatøransvaret for Kårstø-terminalen.

Vi anser at dette også må gjelde NGL-virksomheten på terminalen. Virksomheten her er integrert med resten av virksomheten i infrastrukturen. Såle-

des kan gjennomstrøming og behandling i disse anlegg gi konsekvenser for gasstrømmene i resten av systemet.

Formelt fremstår også en slik samlet operatørovertagelse for Transop som den enkleste. Transop vil kunne overta operatørrollen i Statpipe slik den følger av eieravtalen i dag. Dette gir grunnlag for videreføring av en helhetlig utførelse av operatøransvaret i dette interessentskapet.

Det er imidlertid mulig at Statoil i praksis kan fortsette utøvelsen av virksomheten, men da underordnet Transops ansvar som operatør i Statpipe. Transop må da ha instruksjonsrett med hensyn til virksomhetsutøvelsen på terminalen, slik at en helhetlig drift av infrastrukturen kan sikres.

Det kan imidlertid anføres viktige argumenter mot at Statoil skal utøve virksomheten på Kårstø, selv om Transop tillegges det formelle ansvaret. Virksomheten på Kårstø er av sentral betydning for virksomheten i resten av infrastrukturen. Driften på Kårstø vil således kunne være styrende for driften i resten av systemet. Dette kan tale for at Transop selv bør være ansvarlig for utøvelsen av virksomheten på Kårstø.

Statoil eier selv et gasslaboratorium på Kårstø (Kårstø Metering and Technology Laboratory (K-Lab)). Ved laboratoriet utføres det virksomhet av betydning for gasstransporten. Dersom Transop overtar operatøransvaret i infrastrukturen, vil det være aktuelt for Transop å kjøpe tjenester fra laboratoriet. Alternativt vil det kunne være ønskelig både for Statoil og Transop at eiendomsretten for dette anlegget overdras til Transop. Investeringene i anlegget utgjør NOK 128 millioner. [38)]

Dersom Transop skulle kjøpe dette anlegget må det antas å øke kapitalbehovet i Transop betydelig, se pkt. 14.

11.3 Kollsnes

Kollsnes-terminalen utgjør en del av Trolls gassanlegg, som også inkluderer Troll A-plattformen og rørledningen fra plattformen til terminalen.

Brønnstrømmen fra Troll A transporteres i to flerfase-rørledninger til terminalen for atskillelse i tørrgass og kondensat. Gassen tørkes og komprimeres før den avskipes i rørledning til det europeiske kontinent. Kondensatet stabiliseres og transporteres til oljeterminalen på Sture.

Flerfase-rørledningene betjener i dag bare Troll Fase 1. Det er imidlertid en mulighet for at tredjepartsskipere vil bli knyttet til rørledningene. Dette kan tale for at Transop bør være operatør av rørledningene.

Kollsnes-terminalen er ikke organisert som et eget interessentskap, men er eiet og drevet av Troll Unit. Dette innebærer at det er juridisk noe mer komplisert å la Transop overta operatørrollen for Kollsnes-terminalen enn for Kårstø-terminalen. En mulighet kan være å skille terminalen ut i et eget interessentskap eller selskap. Det vil imidlertid kunne være økonomisk og juridisk komplisert å gjennomføre dette. Et annet alternativ er å la Transop overta det formelle operatøransvaret for Kollsnes-terminalen, men la Statoil forestå virksomheten på terminalen i et kontraktsforhold med Transop. Hensynet til en helhetlig drift av gassinfrastrukturen taler imidlertid mot en slik løsning her på samme måte som ved Kårstø-terminalen, se pkt. 11.2.

[38)] Faktaheftet 2000, s. 151.

Det er vår forståelse at visse styringsfunksjoner for utvinningsvirksomheten på Troll-feltet styres fra Kollsnes-terminalen. Transops virksomhet bør avgrenses til transportvirksomhet, slik at Transop ikke bør drive utvinningsvirksomhet, jfr. pkt. 11.1 ovenfor. Det bør vurderes nærmere i hvilken grad Kollsnes-terminalen er en integrert del av utvinningsvirksomheten på feltet. Fra en helt generell synsvinkel fremtrer imidlertid Kollsnes-terminalen som en del av gasstransportsystemet. Dette taler for at terminalen bør opereres av Transop.

Det forholdet at Kollsnes-terminalen juridisk sett inngår som en del av Troll Unit innebærer som nevnt et kompliserende element for en eventuell operatørrolle for Transop. Det vil derfor være nødvendig å drøfte en eventuell operatørendring på terminalen med deltakerne i Troll Unit.

11.4 Zeebrügge

Zeepipe-terminalen i Zeebrügge er organisert som et eget interessentskap, hvor eierne i Zeepipe eier 49 % og Distrigaz 51 %. Statoil er operatør. Zeepipe-terminalen må anses som en del av det integrerte transportsystemet for gassleveranser til Belgia. Transop bør overta operatørrollen for Zeepipe, jfr. pkt. 9. Transop bør da også være operatør for terminalen.

Sammenhengen mellom operatørrollen i Zeepipe og i Zeepipe-terminalen er nedfelt i eieravtalen for terminalen. Det er der fastslått at operatøren for terminalen til enhver tid også skal være operatør for interessentskapet Zeepipe. Dette taler for at en endring av operatørselskapet Zeepipe også nødvendiggjør en endring i Zeepipe-terminalen. Det må likevel antas at en endring av operatøren krever enighet av alle eierne, herunder Distrigaz.

11.5 Emden/Dornum

Gassen fra Ekofisk ilandføres i Emden i Tyskland. Gassterminalen der eies av Norsea Gas AS og er i dag operert av Phillips. Operatørrollen vil, i henhold til avtale mellom eierne av terminalen, bli overført til Statoil når nærmere angitte betingelser er oppfylt. Det er ikke i dag klart når betingelsene for overføringen vil være oppfylt.

Emden-terminalen må anses å være en del av det integrerte gasstransportsystem (sml. pkt. 11.1). Dette taler for at Transop bør være operatør også for denne terminalen. Det antas at dette kan gjennomføres kontraktsmessig ved å overdra Statoils rettigheter med hensyn til operatørrollen under de aktuelle avtaler fra Statoil til Transop. Dette vil kreve godkjennelse av partene til de aktuelle avtaler, dvs. rettighetshaverne i Ekofisk som er aksjonærer i Norsea Gas AS. Et operatørskifte i Norpipe AS' gassrørledning vil måtte gjennomføres på samme måte.

Europipe I-rørledningen ilandføres også i Tyskland. Europipe I er eiet av Zeepipe-interessentskapet. En overføring av operatøransvaret i Zeepipe til Transop vil dermed også omfatte Europipe I sitt anlegg i Tyskland.

Europipe II er et eget interessentskap, som eier en egen rørledning fra Kårstø til eksisterende landanlegg nær Dornum i Tyskland. Det anbefales at Transop overtar operatøransvaret i Europipe II. Dette vil innebære at Transop også overtar operatøransvaret for landanleggene i Dornum.

11.6 Dunkerque

Landingsterminalen for Franpipe i Dunkerque, Frankrike, er eiet og drevet av Dunkerque Terminal DA. Eiere av dette selskapet er de fleste norske gasskipere sammen med Gaz de France med en 35 % eierandel.

Eieravtalen for Dunkerque Terminal DA fastslår at operatøren skal være den samme som operatøren for Franpipe. Dette innebærer at dersom operatørrollen i Franpipe overføres fra Statoil til Transop vil det samme gjennomføres i terminalselskapet.

11.7 St. Fergus

Den norske og den britiske rørledningen fra Frigg-feltet ilandføres i St. Fergus, Skottland, og behandles i ilandføringsterminalen der. I hovedsak er de terminalanlegg som benyttes for behandling av gass fra den norske Frigg-rørledningen eiet av de norske rettighetshaverne i Frigg. De anlegg som brukes for behandling av gass fra den britiske Frigg-rørledningen er eiet av de britiske rettighetshaverne i Frigg. I tillegg er det noen fellesanlegg. TotalFinaElf Exploration UK plc. er operatør for terminalen, såvel som for de to rørledningene.

Art. 15 i Frigg-traktaten av 1998 fastslår at det skal være én rørledningsoperatør som skal forestå driften av de to rørledningene. Selv om traktaten ikke spesifikt adresserer operatørrollen i terminalen, må bestemmelsen i art. 15 også anses å gjelde terminalen. Det må derfor legges til grunn at driftsoperatør for terminalen i St. Fergus såvel som for den norske Frigg-rørledningen vil fortsatt være TotalFinaElf Exploration UK plc.

Vi kan på denne bakgrunn ikke se at Transop kan overta driftsoperatørrollen for terminalen i St. Fergus. Når det gjelder ansvaret for utøvelsen av annen virksomhet enn driftsvirksomheten vedrørende den norske rørledningen og terminalen, utføres disse i dag av Norsk Hydro Produksjon a.s. Dette omfatter lisensadministrasjon og kommersielle forhold.

11.8 Tjeldbergodden

Rørledningen Haltenpipe fra Heidrun ilandføres på Tjeldbergodden, hvor det er terminalanlegg. Statoil er operatør. Terminalanleggene betjener i dag petroleum produsert fra Heidrun. Anlegget fremstår dermed i dag som dedikert til Heidrun. Rørledningen og terminalen fremstår dermed ikke som en del av den integrerte infrastrukturen fra gass. Det er imidlertid aktuelt å transportere og behandle gass fra andre felt. Selv om dette transportsystemet ikke er koblet til infrastrukturen for gass til Europa, vil en situasjon med gass for tredjeparts brukere innebære et behov for en nøytralitet i behandlingen av skiperne. Dette kan gi grunnlag for at transportsystemet bør opereres av Transop.

På Tjeldbergodden er det også en metanolfabrikk, Statoil Metanol ANS, som er eiet av Statoil og Conoco/Du Pont. I tillegg har Tjeldbergodden Luftgassfabrikk DA en fabrikk der i tilknytning til metanolanlegget. Videre har Norferm AS produksjonsanlegg for bioproteiner. Disse anlegg fremstår som selvstendige industrienheter hvor en rolle for Transop ikke er aktuell.

11.9 Fremtidige LNG-terminaler

Fremtidige LNG-terminaler vil normalt inngå som et ledd i en såkalt LNG-kjede hvor kjeden samlet omfatter ledd fra produksjon til leveranser med skip av nedkjølt gass i stedet for bruk av rørledning. Salg av LNG er derfor karakterforskjellig fra salg av tørrgass som sendes gjennom en rørledning. Vi kan ikke se at de argumenter som er gitt i pkt. 7 og 9 ovenfor i favør av en uavhengig transportoperatør gjelder på samme måte i en LNG-kjede. Flere ledd i kjeden vil uansett oftest ha forskjellige operatører, særlig skipstransporten.

12 Plattformer med både utvinnings- og transportfunksjoner

12.1 Problemstillingen

Noen plattformer til havs benyttes både for utvinnings- og transportformål.

Utvinningsfunksjonen kan være at det drives produksjon av petroleum fra et felt hvor plattformen er plassert. En annen mulighet er at det utføres prosesseringstjenester fra plattformen for andre felt, som f.eks. utvinnes ved hjelp av undervannsinstallasjoner. Slike prosesseringstjenester vil normalt ansees som utvinning i henhold til petroleumsloven § 1-6 g).

Transportfunksjonen vil normalt være knyttet til at en rørledning passerer over plattformen gjennom stigerør. Det kan være kompresjonsanlegg på plattformen såvel som andre transportrelaterte anlegg.

Et eksempel på en slik plattform med kombinerte funksjoner for utvinning og transport er Heimdal-plattformen. Oseberg gasstransport-rørledningen fra Oseberg er tilknyttet Heimdal-plattformen. Fra Heimdal-plattformen går en rørledning i Statpipe-systemet, samtidig som en rørledning fra Heimdal til Frigg vil komme i drift. Utvinningen fra Heimdal-feltet er nå under avslutning, men Heimdal vil yte produksjontjenester til Huldra. Norsk Hydro har overtatt operatørrollen på Heimdal fra Elf.

Spørsmålet som skal drøftes i dette pkt. 12 er operatørrollen på slike kombinerte plattformer.

12.2 Alternativer

Det kan ihvertfall stilles opp følgende alternativer med hensyn til operatørrollen for kombinerte transport- og utvinningsplattformer:

1. Transop kan være samlet operatør for plattformen og forestå både utvinning- og transportfunksjonene.
2. Den eksisterende operatøren kan fortsette å være operatør av plattformen, og dermed også av transportanleggene.
3. Operatøroppgavene kan deles, slik at den eksisterende operatøren forestår utvinningsvirksomheten, mens Transop overtar transportvirksomheten.
4. Transop kan inneha det formelle operatøransvaret for plattformen, men inngå kontrakt med den eksisterende operatøren om utøvelsen av virksomheten på plattformen.
5. Motsatt av 4): Den eksisterende operatøren fortsetter som operatøransvarlig, men inngår kontrakt med Transop om utøvelsen av virksomheten på plattformen.

Hovedargumentene som er relevante for å vurdere disse alternativene, er listet i pkt. 10.2. Det viktigste argumentet for at Transop overtar operatøransvaret i hvert fall for de anlegg som inngår som en del av infrastrukturen for transport, er behovet for helhetlig nøytral og effektiv systemdrift. Det må imidlertid påpekes at et særlig viktig forhold på plattformer til havs er behovet for klarhet i ansvarsforholdene. En deling av operatørfunksjonene på en plattform (alternativ 3) er derfor uheldig; særlig med hensyn til sikkerhetsaspektene. Av denne grunn bør det være ett selskap som har det endelige operatøransvaret for all virksomhet på plattformen. En vurdering mellom de andre alternativene vil avhenge av mange forhold, herunder kommersielle og politiske vurderinger, som vi ikke vil gå inn i her. Vi vil likevel peke på at løsninger som innebærer at Transop skal overta operatør-ansvar for utvinningsvirksomhet vil kunne bli ansett av oljeselskapene som at selskapet går inn i deres kjernevirksomhet. Dette er et område som Transop i utgangspunktet ikke bør engasjere seg i, idet formålet med selskapet er å betjene infrastruktur.

De konkrete omstendigheter rundt plattformen vil imidlertid være avgjørende. Dersom f.eks. Transop overtar operatørrollen i Oseberg gasstransport og Vesterled vil det være naturlig at selskapet innehar i hvert fall det formelle ansvaret for operatørvirksomheten knyttet til transportfunksjonen over Heimdal-plattformen. Løsningen på dette må under enhver omstendighet fremforhandles med de oljeselskaper som er eiere.

13 Eierskapet i Transop

13.1 Utgangspunkter

I dette pkt. 13 vil det bli drøftet hvem som bør eie Transop.

Et utgangspunkt for denne drøftelsen bør være hovedgrunnen til å etablere Transop; nemlig at operatøren for infrastrukturen skal være nøytral i forhold til brukerne for å gi grunnlag for lik konkurranse. Dette innebærer at de oljeselskaper som er brukere bør ha begrenset, om noen innflytelse over Transop.

Et annet viktig argument er imidlertid behovet for en effektiv drift. Transop vil på det nærmeste ikke ha noen konkurranse. Dette vil kunne representere en viktig mangel i insentivet for effektivitet. Det bør derfor være et mål å etablere andre mekanismer for å oppnå en effektiv drift. En av disse mekanismene kan være eiersammensetningen.

Dersom man fortsetter dagens praksis med lave transporttariffer med sikte på at fortjenesten i petroleumsvirksomheten skal tas ut på feltene, og ikke i transportsystemene, vil det også gjelde et meget begrenset fortjenesteinsentiv for Transop. Regelen om at operatøren skal drive uten fortjeneste eller tap understreker dette. Dette innebærer for det første i seg selv en mangel på effektivitetsinsentiv med Transop, men det vil også være en mangel på insentiv for eierskap. Det vil således neppe foreligge noen vesentlig økonomiske insentiver for eierskap gjennom utbytte eller øket aksjeverdi.

Når det gjelder regelen om at operatøren skal drive uten fortjeneste eller tap, bør det nevnes at den godtgjørelse som en operatør mottar gjennom de standardiserte regnskapsavtalene i interessentskapene (både i utvinningstillatelser og i transportinteressentskaper) er basert på standardiserte satser. I

internasjonal sammenheng fremstår disse satsene som nokså romslige. Dette kan imidlertid innebære et visst, om enn begrenset, insentiv for optimalisering av Transops virksomhet. Det kan imidlertid også spørres om disse reglene i regnskapsavtalen bør endres dersom Transop blir operatør.

Som nevnt i pkt. 4.3 er det skiperne som bærer de faktiske driftskostnadene i transportsystemene, og som derfor har den viktigste interesse i kostnadseffektiv drift. Dette kan tilsi at skiperne deltar som eiere i Transop for å kunne fremme kostnadseffektivitet gjennom sin eierrolle. Det må imidlertid påpekes at Transop i alle fall vil være underlagt budsjettvedtak i styringskomitéene i de interessentskap hvor selskapet er operatør. Oljeselskapene vil således i alle fall ha en vesentlig innflytelse på virksomheten i Transop og dets økonomiske rammer gjennom denne funksjonen.

13.2 Alternativer

På bakgrunn av de prinsipper som er nevnt i pkt. 13.1 kan det stilles opp to hovedalternativer for eierskapet i Transop:

1. 100 % statlig eierskap
2. Delt eierskap mellom staten og oljeselskaper

Et teoretisk tredje alternativ kunne være at Transop fikk andre private eiere enn oljeselskapene. De reduserte muligheter for økonomisk avkastning av et slikt eierskap synes imidlertid å være så begrenset at dette alternativet neppe er praktisk aktuelt.

Det taler i favør av alternativ 1) at 100 % statlig eierskap vil være i overensstemmelse med prinsippet om nøytralitet i forhold til skiperne. Muligheten for direkte fortjeneste i form av utbytte eller aksjeverdistigning vil som nevnt være meget begrenset, og således ikke i seg selv gi grunnlag for et fullt statlig eierskap dersom målsetningen med eierskapet er økonomisk avkastning av eierskapet. En vesentlig grunn for å etablere Transop er imidlertid muligheten for samfunnsøkonomisk gevinst. Dette gjelder både muligheten for gevinst i den totale forvaltning av de norske petroleumsressursene og effektivitetsgevinster som følge av nøytralitet i konkurransen. I tillegg vil staten ha stor økonomisk interesse i Transops virksomhet som skiper gjennom SDØE-andelene. Det kan også vises til at staten tar ansvar for å drive andre nettverk som er naturlige monopoler til en lav pris, slik som f.eks. driften av elektrisitetsnettet gjennom Statnett, driften av jernbaner, veier osv. Alle disse forhold taler for et omfattende statlig eierskap.

Det kan imidlertid anføres at det vil være uheldig dersom et statsselskap overtar driften av rørledninger som hittil har vært drevet av oljeselskaper. Det kan her vises til mulighet for sammenblanding mellom de roller staten har som eier, regulator, forvaltningsmyndighet og kommersiell bruker. På den annen side er Statoil i dag 100 % eiet av staten, slik at overgang til et nytt statseiet operatørselskap ikke trenger å være stor.

Et argument for eierskap fra oljeselskapenes side er at skiperne bærer de økonomiske kostnadene ved Transops drift. Dette taler for at skiperne bør ha en eierinnflytelse. Et eierskap fra oljeselskapenes side vil gi mulighet for at de bringer sin erfaring med petroleumstransport fra andre steder i verden inn som kompetansetilføring og resultatmålestokk for Transop. Dette vil kunne

være et bidrag til effektivitet i en situasjon hvor andre effektivitetsinsentiver savnes. Uansett eierskap bør derfor det innføres målekriterier («benchmarking») for selskapets effektivitet.

Nå vil oljeselskapene likevel som nevnt i pkt. 13.1 kunne øve en vesentlig innflytelse på Transops drift ved at de er medlemmer i styringskomiteene som fastsetter budsjetter og arbeidsprogram for operatøren. Disse beslutningene må antas å være viktigere for en kostnadseffektiv drift fra Transops side enn hva en eierinnflytelse kan innebære i dette henseende.

Oppsummeringsvis anser vi at nøytralitetshensynet tilsier et 100 % statlig eierskap. Fordi en endring i operatøransvaret imidlertid sterkt vil berøre de oljeselskaper som er eiere i interessentskapene, foreslår vi at det undersøkes med dem om hvorvidt de ønsker å inneha eierandeler i operatørselskapet.

I den resterende del av dette pkt. 13 er forutsetningen at det besluttes å la oljeselskapene få en viss eierandel i det nye operatørselskapet. Et sentralt spørsmål vil da være fastsettelsen av henholdsvis den statlige eierandel og oljeselskapenes eierandel. Dersom det imidlertid besluttes at det nye operatørselskapet skal være 100 % statseiet, er pkt. 13.3 og 13.4 ikke relevante.

13.3 Den statlige eierandel

Nøytralitetshensynet er av grunnleggende betydning for etableringen av Transop. For å oppnå en slik nøytralitet i forhold til skiperne bør disse, dersom de ønsker å være aksjonærer, ikke ha et eiermessig flertall i selskapet. Staten bør derfor ha mer enn 50 % av eierinteressene. Det viktigste formålet med statens eierskap bør være å tilsikre en nøytralitet i forhold til skiperne. SDØE vil imidlertid antagelig representere en av de største skiperinteressene. Staten har således gjennom SDØE vesentlige skiperinteresser i relasjon til Transop. I hvilken grad et statlig eierskap da vil komme i strid med nøytralitetsprinsippet vil kunne avhenge av størrelsen på den statlige eierandel, og også hvorledes staten utøver sin eierrolle. På denne bakgrunn er i hvertfall tre eierskapsmodeller relevante:

1. Staten eier 51 %, og oljeselskaper (med unntak av SDØE) eier 49 %.
2. Staten har som «nøytral eier» en eierandel på 51 %, og oljeselskaper - inkludert SDØE - eier 49 %. Avhengig av hvorledes de 49 % fordeles mellom oljeselskapene og SDØE (se nærmere pkt. 12.4 nedenfor) vil staten få en samlet eierandel som vil kunne utgjøre mer enn 2/3(sannsynligvis 70-80%).
3. Staten har som «nøytral eier» en eierandel på 51 %, og de transportinteressentskaper og -selskaper hvor Transop er operatør, eier 49 %. (Disse interessentskaper og selskaper har SDØE som eier.)

Det er juridisk adgang for staten til å opptre forskjellig for sine enkelte aksjer. På generalforsamling gir hver aksje en stemme når ikke annet følger av loven eller vedtektene (jfr. aksjeloven § 5-3). I alternativ 2 ovenfor har staten således muligheten å opptre ved en representant og avgi en type stemmegivning for de aksjer som knytter seg til SDØE, og ved en annen representant med en annen stemmegivning for de aksjer som knytter seg til statens rolle som «nøytral eier». Utøvelsen av statens eierrolle i Transop vil bli ytterligere drøftet i pkt. 17. Poenget her er å påpeke den rettslige mulighet til å avgi forskjellige stemmer. Det vil imidlertid kunne ansees uheldig at en og samme eier, staten, ikke opptrer enhetlig. Staten bør ha et enhetlig formål med sin deltagelse i Transop og derfor bare ha ett standpunkt som eier. Dette taler for at staten

bare bør opptre med en representant og avgi en enhetlig stemmegivning i Transops generalforsamling.

Det kan på en annen side anføres at det vil være uheldig dersom SDØE som en av de største skipere skal være avskåret fra å gjøre gjeldende sin eierinnflytelse i Transop dersom andre oljeselskaper har rett til dette. Dette kan imidlertid være et spørsmål om hvorledes staten organiserer og utøver sin eierrolle. Dette drøftes nærmere i pkt. 16 nedenfor.

Et argument mot alternativ 2) er at staten vil eie en så stor majoritet av aksjene i selskapet at det vil bli ansett som statlig kontrollert. Staten vil antagelig antagelig samlet ha mer enn to tredjedeler av aksjene, og vil derfor kunne foreta vedtektsendringer, herunder endringer i formålsbestemmelsen uten å trenge støtte fra de andre aksjonærer. Dette vil begrense innflytelsen for de andre aksjonærer. Insentivet for andre oljeselskaper til å delta som aksjonærer vil da være begrenset.

På bakgrunn av de ovennevnte forskjellige hensyn anser vi at det alt i alt vil kunne være en adekvat eierfordeling at staten eier 51 % av aksjene, mens oljeselskaper eier 49 % av aksjene, eventuelt gjennom transportinteressentskaper og -selskaper (som da inkluderer SDØE). Hovedformålet med statens eierrolle vil da være å sikre nøytralitet i Transops virksomhet i forhold til skiperne.

13.4 Oljeselskapenes eierandel

Dersom det besluttes at oljeselskaper skal tilbys å eie aksjer direkte i Transop, må det avgjøres på hvilket grunnlag størrelsen på selskapenes eierandeler skal bestemmes. Det er ihvertfall to alternativer for å bestemme eierandelene:

1. Oljeselskapene tilbys eierandeler på grunnlag av den kapasiteten som de for tiden eier i infrastrukturen.
2. Oljeselskapene tilbys andeler på grunnlag av de gjennomsnittlige volumer som de transporterer i infrastrukturen over en gitt periode.

Som et noe forskjellig alternativ kan brukerne av transportsystemet som nevnt tilbys et noe mer indirekte eierskap ved at de interessentskaper og selskaper for gasstransport og -behandling hvor Transop er operatør, tilbys å eie aksjer i Transop. Det enkelte interessentskapene vil da ha en eierandel i sin egen operatør.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke oljeselskaper som bør være aksjonærer, viser vi til at Transops rolle er å være operatør i de enkelte interessentskap og selskaper hvor oljeselskaper er eiere. Transop er som operatør deres fullmektig, og vil pådra forpliktelser om mulig ansvar overfor tredjemenn for interessentskapets virksomhet. Operatørens ansvar i forhold til eierne er dessuten begrenset, se pkt. 5.1 foran. På denne bakgrunn er det etter vårt syn det riktigste alternativ at eierne i disse interessentskapene tilbys aksjer i Transop, alternativt at de interessentskap og selskaper hvor Transop er operatør tilbys eierandel. Dersom Transop overtar operatørrollene i de interessentskap og selskaper som er anbefalt foran i pkt. 9, vil de aller fleste oljeselskaper som er aktører på norsk sokkel bli aksjonærer i Transop, enten direkte eller indirekte.

Alternativt kunne alle skipere i den infrastruktur hvor Transop var operatør, tilbys eierandeler. Det vil imidlertid være nokså løpende endringer i ski-

persituasjonen. Dette innebærer at det vil være vanskelig i praksis både å regulere de løpende endringer i aksjonærsituasjonen som dette tilsier, samt å fastsette hvilken målestokk som skulle være bestemmende for den enkelte skipers aksjeinnehav.

Dersom det er eierne i infrastrukturen som tilbys aksjer i Transop, vil det kunne være noe enklere, enn om fortsatt komplisert, å fastsette aksjefordelingen mellom oljeselskapene. Dette bør gjøres på grunnlag av en felles målestokk for alle de interessentskap og selskaper i infrastrukturen som vil få Transop som operatør. Den kapasitetsrett som eierne av rørledningen og terminalene samlet sett har, syntes da å være en rimelig parameter. Det vil kunne være noe komplisert å fastsette en slik gjennomsnittlig rett til kapasitet som følge av eierskap. Statoil og de involverte oljeselskaper kan anmodes om å søke å fastslå ved enighet en slik eierfordeling. En annen mulighet er at dette bestemmes av departementet, eventuelt på grunnlag av råd fra Oljedirektoratet.

Dersom de interessentskap og selskaper hvor Transop er operatør, blir aksjonærer, innebærer dette at SDØE blir indirekte eier på linje med oljeselskapene. Dette kan syntes rimelig ut ifra at SDØE er produsent. Det forutsettes uansett en adskilt ivaretagelse av SDØEs interesser og eierinteressen i Transop, jfr. pkt. 17 nedenfor. Eierfordelingen mellom de forskjellige interessentskap og selskaper bør gjøres etter samme prinsipp som beskrevet ovenfor, dvs. på grunnlag av en felles målestokk. En slik målestokk kan være den transport- eller behandlingskapasitet som interessentskapet har. I den grad endringer i denne kapasiteten skjer ved nyinvesteringer, bør det vurderes i hvilken grad dette skal gi grunnlag for endringer i aksjeinnehavet for det enkelte interessentskap. En annen mulig målestokk er totale investeringer foretatt av det enkelte interessentskap målt i dagens verdi. Også i et slikt tilfelle bør det fastsettes i hvilken grad nyinvesteringer skal gi grunnlag for endret aksjefordeling.

14 Kapitalbehovet i Transop

Vi forutsetter for drøftelsen av Transops kapitalbehov i dette pkt. 14 at den relevante organisasjon eller virksomhet med tilhørende organisasjon skilles ut ifra Statoil og overføres til Transop. Formålet med fremstillingen i dette punktet er å gi noen generelle synspunkter på kapitalbehovet, men ikke å søke å tallfeste dette.

Transop vil ha behov for de aktiva som knytter seg til Statoils operatørvirksomhet i dag. Vi kan imidlertid ikke se at det skulle være behov for noen andre omfattende investeringer eller innkjøp for Transop. Utgangspunktet etter eieravtalene for interessentskapene er at operatøren forestår selve virksomheten, men at alle eiendeler som er nødvendig for å utøve virksomheten erverves av interessentskapet. Eierskapet til disse eiendelene tillegges deltagerne i interessentskapet. Det skulle således ikke være behov for Transop å erverve omfattende bygg eller anlegg for egen regning. En praktisk løsning er at Transop overtar det vesentlige av organisasjonsenheten Transportnett i dag, med de tilhørende eiendommer og anlegg som eies av transportinteressentskap, først og fremst Statpipe.

Som et eksempel her nevnes Bygnes Kontrollsenter. Dette senteret er i dag eiet av Statpipe og vil kunne fortsette på denne måten etter at Transop overtar en operatørrolle i Statpipe.

Det vil imidlertid kunne være noen eiendeler som Statoil i dag gjør tilgjengelig for organisasjonsenheten Transportnett, som Transop vil måtte erverve for egen regning. Som et eksempel kan nevnes datautstyr. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å uttale oss nærmere om dette.

Når det gjelder behovet for arbeidskapital, viser vi til at transportavtalene vanligvis fastslår at tariffer skal betales på månedlig basis. Tariffene inkluderer som tidligere forklart et element for driftskostnader. I prinsippet må derfor Transop ha tilgjengelig en arbeidskapital for en måneds drift. Reelt sett vil kapitalbehovet være noe større. I tillegg må det forventes initielle oppstartskostnader. Omfanget av driftskostnader og behovet for arbeidskapital må selvsagt vurderes nærmere konkret.

Dersom Transop skal overta eiendeler som er 100 % eiet av Statoil, og ikke av transportinteressentskapene (f.eks. K-Lab), må det vurderes om disse skal erverves av Transop mot vederlag, eller om staten skal benytte en overføring av slike aktiva som tingsinnskudd i selskapet.

Det må vurderes i hvilken grad kapitalbehovet i Transop skal finansieres ved egenkapital og eventuelt ved fremmedkapital.

Et viktigere element for vurderingen av kapitalbehovet enn hva behov for arbeidskapital og investeringer tilsier, er hvorvidt Transop trenger en viss finansiell styrke for å drive sin virksomhet. Et vesentlig forhold i denne sammenheng vil være Transops evne til å møte ansvar som selskapet kan pådra seg gjennom virksomheten. Dersom det legges til grunn at den gjeldende ansvarsbegrensingsregel for operatøren i eieravtalene fortsettes, slik at Transop bare blir ansvarlig i forhold til eierne ved forsett eller grov uaktsomhet utvist av ledelsen eller overordnet personell i selskapet, er ansvarsrisikoen begrenset. Vi har også fått forståelse av at det vil kunne være mulig i noen grad å forsikre selskapet mot et slikt ansvar i det internasjonale forsikringsmarkedet, i hvert fall for så vidt gjelder ansvar på grunnlag av grov uaktsomhet. Dette må nærmere klargjøres i forbindelse med vurderingen av behovet for kapital i selskapet.

Dersom det besluttes både å deprivatisere Statoil og å etablere Transop, vil det som tidligere nevnt være hensiktsmessig å foreta en utskillelse og overføring av Statoils berørte operatørvirksomhet forut for en privatisering. Det anbefales i så tilfelle å iverksette en nærmere vurdering av Transops kapitalbehov såvel som andre organisasjonsmessige behov i god tid før en privatisering skal gjennomføres.

15 Etablering av operatørselskapet

15.1 Mulige modeller

Det foreligger ihvertfall to muligheter for etablering av et nytt operatørselskap. Disse modellene vil være avhengig av:

– Omfanget av den virksomhet som skal utøves av Transop.
– Hvilke eiendeler, rettigheter, forpliktelser og ansatte som skal overføres

fra Statoil til Transop.
– Hvorvidt Transop vil bli eiet av andre aksjonærer i tillegg til staten.

Vi anbefaler at Transop etableres og at virksomhetsoverføringen fra Statoil gjennomføres før en mulig privatisering av Statoil, og før andre aksjonærer inviteres til å delta som aksjonærer i Transop.

Transop kan etableres enten

i. direkte ved at staten stifter selskapet og deretter gjennomfører virksomhetsoverdragelsen fra Statoil til Transop,
ii. ved en fisjon fra Statoil, eller
iii. ved at Statoil stifter et datterselskap, og den relevante virksomheten overføres til dette. Aksjene i datterselskapet kan deretter overdras til de nye eiere.

I alle alternativer vil staten direkte eller indirekte i en initiell periode eie alle aksjer i Transop. Etter at Transop er etablert som et operasjonelt selskap kan andre deltagere deretter tilbys aksjer enten ved et aksjesalg fra staten eller ved utstedelse av nye aksjer i Transop dersom det besluttes å ha flere eiere.

15.2 De tre modeller

14.2.1 Staten stifter et aksjeselskap

Denne modellen kan gjennomføres som følger:
– Transop stiftes av staten.
– Statoil og Transop inngår en avtale hvor de aktiva, rettigheter, forpliktelser og ansatte som skal overdras beskrives sammen med andre vilkår for overdragelsen. Ettersom både Statoil og Transop er separate juridiske personer, anbefaler vi at det foretas en uavhengig verdivurdering av de verdier som overdras. Særlig bør det foretas en evaluering av immaterielle rettigheter eller goodwill som overdras.
– Transop vil betale vederlag for overdragelsen i kontanter. Transop vil trenge finansiering for dette enten i form av lån eller egenkapital innskutt av staten. Alternativt kan Statoil erverve aksjer i Transop ved at aktiva m.v. overføres som aksjeinnskudd med andre eiendeler enn penger.
– Nye aksjer i Transop kan deretter utstedes ved emisjon rettet mot andre aksjonærer.

15.2.2 Fisjon av Statoil

Deling av et selskap kan skje etter reglene om fisjon i aksjeloven når selskapets eiendeler, rettigheter og forpliktelser skal fordeles på selskapet selv (Statoil som overdragende selskap) og et overtakende selskap (Transop) mot at aksjeeieren (staten) i det overdragende selskap får som vederlag enten (i) aksjer i det overtakende selskap (Transop) eller (ii) slike aksjer med tillegg som ikke må overstige 20 % av det samlede vederlaget. Den relevante virksomhet kan overføres fra Statoil til Transop ved en fisjon som følger:
– Styret i Statoil utarbeider en fisjonsplan som angir fordelingen av selskapets eiendeler, rettigheter og forpliktelser mellom Statoil og Transop. Fisjonsplanen bør utarbeides i nært samarbeid med staten som igjen er eier i begge selskaper.
– Fisjonsplanen presenteres for generalforsamlingen i Statoil sammen med

den informasjon som aksjelovgivningen krever.
- Etter beslutning av generalforsamling meldes fisjonen til Foretaksregisteret som utsteder kreditorvarsel.
- Ved utløpet av varslingsperioden registeres Transop i Foretaksregisteret.
- Fisjonen trer i kraft når fristen for kreditorene til å fremsette innsigelse er utløpt og forholdet til kreditorene er avklart.

En fisjonsprosess vil kunne ta ca. 4 måneder fra den endelige fisjonsplan.

15.2.3 Statoil stifter datterselskap

Statoil kan stifte et 100 % eiet datterselskap, og den relevante virksomheten kan overføres til dette datterselskapet. Aksjene i datterselskapet kan deretter overdras til nye eiere som utbytte eller mot vederlag. Dette kan gjøres i første omgang ved at alle aksjer overdras til staten, som igjen overdrar 49 % av aksjene til oljeselskaper når denne aksjefordelingen er klar. Alternativt kan Statoil overdra aksjer direkte til staten og til oljeselskapene.

15.2.4 Oppsummering

Tidsmessig vil antagelig den første eller den tredje løsningen ovenfor kunne gjennomføres raskest, det vil si løsningene hvor staten stifter et aksjeselskap som overtar den relevante virksomheten (punkt 15.2.1), eller at Statoil stifter et datterselskap, hvor aksjene senere overdras til de nye eiere (pkt. 15.2.3). Disse alternativene innebærer at det må svares et markedsmessig vederlag til Statoil. Alternative med en fisjon av Statoil (pkt. 15.2.2) vil kunne være en enklere løsning i budsjettmessig sammenheng.

Det kan hevdes at valget av etableringsmodell for Transop har betydning for hvorvidt det er nødvendig med godkjennelse fra de andre eierne i de enkelte transportinteressentskapene og -selskapene av et operatørskifte til Transop eller ikke. Når en fisjon trer i kraft etter gjennomført kreditorvarsel m.v. i samsvar med aksjelovens regler, blir den bindende for tredjemann. Aksjeloven § 14-2 (1) gir lovhjemmel for at både rettigheter og forpliktelser i forhold til tredjemann fordeles på det overdragende selskapet og det overtakende selskapet. Dersom transportoperatørvirksomheten i Statoil fisjoneres ut, blir dette altså i utgangspunktet bindende for de andre eierne i transportinteressentskapene. Det er likevel spørsmål om de må akseptere den endring i operatøransvaret som en slik fisjon innebærer. Det kan hevdes at operatørutnevnelsesbestemmelsen i eieravtalene bygger på en felles forutsetning om operatørselskapets (Statoils) samlede tekniske kompetanse og finansielle styrke. Det er mulig at Transop vil kunne oppfylle denne forutsetningen, avhengig av hvilke tekniske og finansielle ressurser selskapet tilføres. Skulle forutsetningen imidlertid ikke være oppfylt, vil de andre eierne kunne gjennomføre et operatørskifte i samsvar med eieravtalens bestemmelser. En ny operatør skal riktignok godkjennes av departementet. For å unngå en slik usikker og vanskelig situasjon, anbefaler vi imidlertid at man baserer seg på at et operatørskifte til Transop godkjennes av de andre eierne i det enkelte interessentskap.

16 Arbeidstakernes rettigheter ved opprettelse av et nytt operatørselskap

En overføring av operatørvirksomhet fra Statoil til et nytt operatørselskap må hensynta arbeidstakernes rettigheter i forbindelse med virksomhetsoverdragelse.

Arbeidsmiljøloven kap. XII A inneholder ufravikelige bestemmelser som sikrer de ansattes rettigheter i forbindelse med at virksomhet overføres til ny innehaver. Reglene er en gjennomføring i norsk rett av Rådets direktiv 77/187 EF.

Bestemmelsene gjelder også overføring av en del av virksomhet. Det er en forutsetning at det da dreier seg om en selvstendig økonomisk enhet hos overdrageren, og at den bevarer sin identitet med hensyn til art, organisering m.v. i det nye selskapet. Om overføringen skjer som resultat av avtale, lovvedtak eller forvaltningssak er ikke avgjørende.

Først når modell for den fremtidige organisering av Transop og overføring virksomheten fra Statoil er valgt, vil det kunne klarlegges om overføringen kommer inn under bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kap. XII A. Nedenfor gis en kort oversikt over de rettsvirkninger som i tilfelle vil følge av at disse lovreglene kommer til anvendelse. Om det imidlertid viser seg at reglene ikke kommer til anvendelse, vil det være aktuelt å vurdere å regulere de ansattes interesser på lignende måte, noe som i så fall vil være gjenstand for drøftelser med de ansatte og deres tillitsvalgte.

Om arbeidsmiljøloven kap. XII A kommer til anvendelse, vil de ansattes rettigheter være beskyttet på følgende måte:

Overføringen omfatter de arbeidstakere som faktisk er tilknyttet den enhet som skal overføres fra Statoil til det nye operatørselskapet. I de fleste tilfeller vil det fremgå av avdelingsoversikter, arbeidsavtaler og opplysninger om hvor den enkelte rent faktisk har arbeidet, samt hvor mange og hvem det dreier seg om.

Overføring av virksomhet til et operatørselskap er i seg selv ikke grunn for oppsigelse fra tidligere eller ny innehaver, jfr. arbeidsmiljøloven § 73 C. Oppsigelse kan imidlertid skje på annet grunnlag, f.eks. i situasjoner hvor behovet for driftsinnskrenkinger er bedriftsøkonomisk betinget. De ansatte har rett til å følge med til den nye innehaver, som i så fall kan vurdere bemanningsbehovet og eventuelt foreta omstrukturering og nedbemanning etter de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven og i eventuelle tariffavtaler, jfr. bl.a. arbeidsmiljøloven § 60 nr. 1 og 2.

Ved overføring av virksomhet er arbeidstakerne sikret de lønns- og arbeidsvilkår som foreligger på overføringstidspunktet, jfr. arbeidsmiljøloven § 73 B nr. 1. Dette gjelder uavhengig av om rettighetene er nedfelt i individuelle arbeidsavtaler og eventuelt i tariffavtale. Tariffavtalen som sådan overføres imidlertid ikke. Individuelle rettigheter og plikter basert på tariffavtale, vil gjelde inntil tariffavtalen utløper eller avløses av en annen tariffavtale eventuelt inntil en annen tariffavtale kommer til anvendelse, jfr. arbeidsmiljøloven § 73 B nr. 2.

Et nytt operatørselskap overtar ikke forpliktelsen til å yte pensjon, det være seg uførepensjon, alderspensjon eller etterlattepensjon som er opptjent hos tidligere innehaver. Høyesterett har fastslått at arbeidsgiver heller ikke plikter å opprettholde innbetaling av premie til arbeidstakernes tjenestepensjonsforsikring, jfr. Rt. 1997 s. 1965. Ofte vil imidlertid de ansattes represen-

tanter og den nye innehaver forhandle om tjenestepensjonsordninger, selv om den nye innehaver ikke er forpliktet til å etablere dette.

Det har vært noe omdiskutert hvorvidt arbeidstakerne plikter å akseptere overføring til en ny arbeidsgiver eller om arbeidstakerne kan nekte overføring og kreve at ansettelsesforholdet hos tidligere arbeidsgiver opprettholdes. Høyesterett avsa 30. juni 1999 dom i to saker der det ble lagt til grunn at arbeidstakerne på visse vilkår unntaksvis kan avstå fra å følge med til den nye innehaver med den følge at ansettelsesforholdet med overdrageren opprettholdes jfr. Rt. 1999, s. 977 og s. 989. Høyesterett vil ytterligere bidra til en avklaring av kriteriene ved dom i to saker i desember 2000. I praksis volder dette sjelden problemer idet de fleste arbeidstakere ser seg best tjent med å følge den del av virksomheten som arbeidsforholdet er knyttet opp til. I motsatt fall risikerer arbeidstakeren oppsigelse pga. arbeidsbortfall hos tidligere arbeidsgiver.

17 Utøvelsen av statens eierrolle i Transop

17.1 Eierskapet

Vi har i pkt. 13 forutsatt at staten selv vil eie de statlige aksjer i Transop.

Vi vil imidlertid vise til at det er foretatt en egen vurdering av hvorvidt det bør etableres en ny organisasjonsmessig enhet for ivaretagelse av statens direkte eierandeler i petroleumsvirksomheten i utredningen fra Thommessen Krefting Greve Lund AS og Arntzen, Underland & Co ANS om det statlige engasjement i petroleumsvirksomheten av i dag. Det er der foreslått at det opprettes et eget statsaksjeselskap som blir ansvarlig for forvaltningen av statens direkte eiendeler i petroleumsvirksomheten. Det er imidlertid anbefalt at staten selv beholder eierskapet til disse eierandelene, slik at eierskapet ikke overføres til det nye statsaksjeselskapet.

Etter vårt syn vil det være riktig å legge det samme prinsipp til grunn for statens eierskap i Transop: Staten bør eie aksjene i Transop selv. Vi kan ikke se tilstrekkelige tungtveiende hensyn for at aksjene bør eies av et nytt statlig forvalterselskap for statens direkte eierandeler i petroleumsvirksomheten. Dette selskapets karakter av forvalterselskap tilsier ikke at det påtar seg eierskapet til aksjene i Transop. Tvert imot gir dette grunnlag for en separat forvaltning av eierinteressene i Transop og forvaltningen av statens direkte økonomiske engasjement som petroleumsprodusent og tilknyttede eierinteresser gjennom et statlig forvalterselskap. En slik separat forvaltning gir best grunnlag for en klar rollefordeling, og gir Transop best mulighet til å kunne utøve sin operatørvirksomhet på en nøytral måte.

17.2 Utøvelse av eierrollen

Som aksjonærer i Transop AS vil aksjonærene utøve sin eierrolle gjennom generalforsamlingen. Dette vil være tilfellet også for statens eierskap. Generalforsamlingen er selskapets høyeste myndighet.

Vi har i pkt. 13.3 ovenfor anbefalt at staten bør opptre enhetlig som eier i Transop AS. Dersom staten er 100 % eier, er det gitt at staten opptrer enhetlig ved at statsråden opptrer på generalforsamlingen. Spørsmålet om mulig delt

representasjon på generalforsamling oppstår bare i alternativ 2 i pkt. 13.3, dvs. at staten får en aksjepost gjennom SDØE i tillegg til sin 51 % eierandel som «nøytral eier». Vår anbefaling i pkt. 13.3 om enhetlig eieropptreden tilsier i dette tilfellet at staten ikke deler representasjonen på generalforsamling med en representant for det nye statlige forvalterselskapet og en representant for staten selv. Staten bør således avgjøre selv hvorvidt man ønsker å opptre direkte på generalforsamling eller å la representant for det statlige forvalterselskapet representere staten.

For vår del anser vi at det grunnleggende nøytralitetshensynet for Transop tilsier at staten opptrer selv på generalforsamling i Transop, og ikke lar seg representere av det statlige forvalterselskapet.

17.3 Styret

Styret i Transop velges av generalforsamlingen.

Styret velges ved alminnelig flertall, dvs. et flertall av de avgitte stemmer. Ved valg ansees den eller de valgt som får flest stemmer. Selv om oljeselskaper tilbys aksjer vil staten gjennom sin majoritetseierposisjon således kunne alene avgjøre valget av de aksjonærvalgte styremedlemmer.

Dersom oljeselskaper blir aksjonærer, kan det reises spørsmål om det bør fastslås spesielle regler vedrørende valg av styremedlemmer eller sammensetningen av styret i Transops vedtekter, eller i en aksjonæravtale. En slik regel kunne f.eks. gå ut på at staten skal ha rett til å velge et visst antall styremedlemmer, og oljeselskapene et annet antall. Det kan imidlertid hevdes at en rett for skiperne til spesielt å velge styremedlemmer ikke vil være i overensstemmelse med nøytralitetsprinsippet. På den annen side kan det vises til at siden skiperne bærer driftsomkostningene gjennom tariffene, vil de kunne ha et legitimt krav på særlig styringsinnflytelse.

En annen mulighet er å hjemle i vedtektene at selskapet skal ha en valgkomité som foreslår styremedlemmer for generalforsamlingen. Inn i en slik valgkomité kan det fastsettes at det henholdsvis. staten og oljeselskapene skal ha et fastsatt antall representanter. Dette vil innebære at statens og oljeselskapenes innflytelse i styrerepresentasjonen ikke er så direkte.

Vi vil ikke gi noen spesiell anbefaling i denne henseende. Spørsmålet kan eventuelt drøftes med oljeselskapene i forbindelse med en invitasjon til å tegne aksjer i Transop.

Dersom Transop har flere enn 30 ansatte og ikke bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at et styremedlem og en observatør med varamedlemmer velges av å blant de ansatte. Dersom Transop får flere enn 50 ansatte og ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at inntil 1/3 og minst to av styrets medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Dersom Transop har flere enn 200 ansatte og det er avtalt at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling, skal de ansatte velge et styremedlem med varamedlem eller to observatører med varamedlemmer i tillegg til den representasjon som nevnt i forrige setning.

17.4 Bedriftsforsamling

Dersom Transop får flere enn 200 ansatte, skal det velges en bedriftsforsamling på 12 medlemmer eller et høyere antall delelig med 3 som fastsettes av generalforsamlingen. Det kan imidlertid avtales mellom selskapet og et flertall av de ansatte eller fagforeninger som omfatter 2/3 av de ansatte, at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling.

Dersom selskapet har bedriftsforsamling velges 2/3 av medlemmene av generalforsamlingen. Staten vil således med stemmeflertall på generalforsamling kunne velge alle disse. Alternativt kan det etableres ordninger som gir oljeselskapene adgang til innflytelse over valget som i samsvar med fremstillingen i pkt. 17.3. Den siste 1/3 av medlemmene velges av de ansatte.

Bedriftsforsamlingen velger styremedlemmer og styrets formann. Inntil 1/3, men likevel minst to av styrets medlemmer med varamedlemmer, skal velges blant selskapets ansatte dersom 1/3 av bedriftsforsamlingens medlemmer krever det.

Bedriftsforsamlingen skal føre tilsyn med styrets og daglige leders forvaltning av selskapet. Bedriftsforsamlingen skal også gi uttalelse til generalforsamlingen om styret forslag til resultatregnskap og balanse bør godkjennes og om styrets forslag om anvendelse av overskudd eller dekning av tap. Bedriftsforsamlingen treffer etter forslag fra styret avgjørelse i saker som gjelder investeringer av betydelige omfang i forhold til selskapets ressurser, og om rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken.

18 Overføring av aksjer i operatørselskapet dersom oljeselskaper er aksjonærer

Vi har i pkt. 13.4 anbefalt at dersom oljeselskapene skal være aksjonærer i Transop, bør deres aksjeandeler baseres på den kapasitetsrett som de eier i infrastrukturen. Dersom det etableres et slikt nært forhold mellom eierskap i Transop og eierskap i infrastrukturen må man ta stilling til hvilke konsekvenser et oljeselskaps salg av eierandeler i infrastrukturen skal ha i forhold til eierskap av aksjer i Transop. Vi anbefaler at det etableres en regel om binding mellom disse eierforholdene. Regelen kan gå ut på at dersom et oljeselskap overdrar en eierandel i et eller flere av de interessentskap eller selskaper for transport eller terminaler som er ansett som en del av infrastrukturen for aksjonærfastsettelsen, må selskapet forpliktes til også å overdra en tilsvarende aksjeandel i Transop. Det samme prinsippet bør gjelde dersom nye eiere tilknyttes infrastrukturen, f.eks. hvis rettighetshavere i nye felt bygger tilknytningsrørledninger som transporterer tredjepartsgass. I et slikt tilfelle bør slike nye eiere i infrastrukturen ha rett til, og kanskje også en forpliktelse, til å erverve aksjer i Transop. Vi vil anbefale at dette gjøres til en rett, og ikke til en plikt, ettersom eierskap i Transop bør baseres på frivillighet.

En slik binding mellom eierskap i infrastrukturen og i Transop kan reguleres i en aksjonæravtale mellom aksjonærene i Transop. Her bør en nærmere regel om fastsettelsen av bindingsforholdet fastslås. Dersom den bestemmende parameter for forholdet skal være den kapasitetsrett som eies i det integrerte transportsystemet, bør dette fastslås. Man bør om mulig klargjøre hvorledes dette forholdet beregnes. Det er mulig at det må åpnes for et visst skjønn i beregningen. Det vil derfor sannsynligvis være nødvendig at dette fastslås av en uavhengig tredjepart, fortrinnsvis med kompetanse innenfor gasstransport

(eventuelt bare i tilfelle uenighet). Dette kan selvsagt være en uavhengig tredjepart, men det vil også kunne være et statlig organ idet statens eierandel ikke vil bli direkte berørt av interne endringer innenfor den aksjeandel som eies av oljeselskapene (49 %).

Dersom i stedet de interessentskap og selskaper hvor Transop er operatør, blir aksjonærer i Transop, vil den her beskrevne situasjonen med eierendringer i disse interessentskap og selskaper bli mye enklere. Det vil da ikke bli nødvendig med noen regel om tilsvarende overføring av aksjer i Transop.

19 Skattemessige konsekvenser

I dagens system utpekes operatøren blant rettighetshaverne eller deltakerne i transportsystemene. Dette innebærer at operatøren vil drive virksomhet som er underlagt beskatning etter petroleumsskattelovens regler, herunder reglene om særskatt.

Et norsk operatørselskap vil være skattepliktig til Norge for sin samlede virksomhet etter skattelovens alminnelige regler, jf. § 2-2.

I forhold til petroleumsskattelovens regler vil et nytt operatørselskap ikke selv være rettighetshaver, og vil derfor ikke selv drive utvinning eller rørledningstransport. Petroleumsskatteloven § 1 utvider imidlertid lovens virkeområde til også å omfatte « *....dertil knyttet virksomhet....* ». Alternativet innfanger forskjellige former for virksomhet og arbeid som utføres i tilknytning til utvinningsvirksomheten, for eksempel arbeid på installasjonene på sokkelen. Operatøroppgavene som skal utføres av et uavhengig selskap vil falle inn under dette, og derfor være skattepliktig for denne virksomheten etter petroleumsskatteloven § 1. Dette innebærer bl.a. at selskapet skal svare inntektsskatt av alminnelig inntekt til staten.

Utvinningsselskapene svarer i tillegg til skatt på alminnelig inntekt (28%) (beregnet etter særreglene i petroleumsskatteloven) også særskatt (50%) av inntekt av utvinning, behandling og rørledningstransport, jf. petroleumsskatteloven § 5. Språklig sett kan det hevdes at et operatørselskap driver transport, eller behandling av petroleum ved terminalene, men særskatteplikten retter seg bare mot de som økonomisk sett forestår selve virksomheten, dvs. rettighetshaverne eller eierne av transportsystemene. Et operatørselskap vil derfor ikke være særskattepliktig for inntekten av virksomheten.

Operatørrollen er, som nevnt ovenfor, basert på at operatøren ikke skal ha fortjeneste eller tap ved virksomheten. Kostnadene fordeles blant rettighetshaverne, og kommer til fradrag hos disse i særskattepliktig inntekt. Hos operatøren vil refusjonen gå til reduksjon av driftskostnader, og dermed inngå i grunnlaget for særskatt. Dersom operatøren ikke har fortjeneste på virksomheten, vil denne heller ikke gi grunnlag for beskatning. Ved at kostnadene ved en operatørrolle flyttes til et selskap som ikke er særskattepliktig vil en eventuell fortjeneste knyttet til virksomheten belastes rettighetshaverne i særskattepliktig inntekt, men kun inntektsbeskattes i alminnelig inntekt. Avvik fra denne forutsetningen vil kunne medføre et visst provenytap for staten, som vi ikke har forsøkt å tallfeste.

20 Avsluttende bemerkninger

Denne utredningen er utarbeidet med sikte på å fremstille de vesentligste rettslige aspekter og andre viktige hensyn som er knyttet til en mulig etablering av et uavhengig operatørselskap for de transportsystemer, behandlingsanlegg og terminaler for naturgass som er produsert på den norske kontinentalsokkel.

Dersom det besluttes å etablere et slikt selskap vil det i forbindelse med selskapsetableringen, overtagelsen av virksomhet fra Statoil og i forholdet til andre selskaper være behov for å foreta en nærmere konkret gjennomgang av de spesifikke rettslige skritt som da vil være nødvendige.

Oslo 5. desember 2000

Arntzen, Underland & Co ANS

Christian Fr. Michelet

Vedlegg 11

Statoils plan for virksomheten (§ 10-planen) 1999

1 Innledning

Statoils styre legger med dette fram planen for konsernets virksomhet i henhold til § 10 i selskapets vedtekter. Planen, som legges fram med to års mellomrom, beskriver konsernets resultater, hovedutfordringer, mål og strategier.

I tillegg til Statoils egne aktiviteter, har selskapet i henhold til vedtektenes § 11 ansvar for å ivareta statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) innenfor petroleumsvirksomheten. Statoils styre la i en rapport av 13. august 1999 fram sine forslag til videreutvikling av det statlige engasjementet i norsk oljevirksomhet. Årets § 10-plan omhandler ikke de problemstillingene som er drøftet i denne rapporten.

2 Statoils overordnede mål

Svak resultatutvikling, økt konkurranse og knappere marginer har forsterket behovet for omstilling og kostnadsforbedringer i hele Statoilkonsernet.

Statoils viktigste oppgave på kort sikt er derfor etter styrets oppfatning å styrke konsernets lønnsomhet og konkurranseevne. Det er en målsetting å oppnå en lønnsomhet, målt ved avkastning på sysselsatt kapital (ROCE) etter skatt, på minimum 10% innen år 2001 og 12% innen 3-5 år. Dette er en krevende ambisjon som forutsetter klare lønnsomhetsprioriteringer og betydelige forbedringstiltak.

Styret legger til grunn følgende strategiske hovedretninger:

- Statoil videreutvikler sin ledende posisjon på norsk sokkel
- Selskapet fortsetter utviklingen av kjerneområder innenfor leting og produksjon av olje og gass internasjonalt
- Statoil styrker sin posisjon som gasselskap i Europa
- Selskapet utvikler sin posisjon som energiselskap
- Petrokjemivirksomheten videreføres med Borealis som satsingsområde

Statoil fokuserer sin virksomhet i betydelig grad innenfor hvert av disse satsingsområdene. Omfattende restruktureringstiltak er således nødvendig for å kunne realisere denne strategien.

Planen forutsetter ikke at SDØE fusjoneres med Statoil, men utfallet av denne prosessen vil imidlertid ha stor betydning for konsernets muligheter til å videreutvikle seg.

3 Statoils utvikling siden forrige § 10 plan

Statoils §10 planer i 1995 og 1997 gjennomgikk konsernets daværende strategiske hovedretninger:

- Videreutvikling av posisjonen på norsk sokkel
- Videreutvikling av gassporteføljen
- Fokusert satsing på internasjonal oppstrømsvirksomhet
- Videreutvikling av oljehandel, raffinering og detaljmarkedsføring
- Fortsatt styrking av petrokjemivirksomheten

– Utnyttelse av forretningsmuligheter basert på Statoils råstoff og kompetanse

Det ble etablert ambisiøse mål både med hensyn til vekst og lønnsomhet. Forretningsutvikling ble høyt prioritert innenfor alle deler av konsernet

Sett i ettertid framstår strategien som for ambisiøs. Flere forhold - både påvirkbare og ikke påvirkbare - har medført at Statoil ikke har nådd de målene som ble satt. De viktigste årsakene er:

– at utviklingen generelt i flere av Statoils markeder er blitt svakere enn forventet,
– at selskapets produksjon på norsk sokkel avtar raskere enn forutsatt,
– at enkelte av konsernets prosjekter på norsk sokkel er blitt forsinket og har fått kostnadsøkninger,
– at oppbygging av den internasjonale Uamp;P virksomheten er gått senere enn forventet,
– at konsernet har foretatt betydelige kostnadsavsetninger og nedskrivninger i 1997, 1998 og 1999.

Konsernets resultatutvikling de siste årene har ikke vært tilfredsstillende og lønnsomheten (RoCE) etter skatt er blitt redusert hvert år fra et nivå på 10,4% i 1994 til 1,8% i 1998. Det forventes en betydelig resultatforbedring i 1999. For styret er det en prioritert oppgave å bedre selskapets inntjening og lønnsomhet på kort sikt. Konsernet vil derfor sette i verk omfattende forbedringstiltak. Noen av de viktigste virkemidlene vil være

– reduksjon av balansen og fokusering av virksomheten gjennom restrukturering av eksisterende portefølje,
– styrking av lønnsomheten i eksisterende portefølje gjennom betydelig kostnadsforbedring,
– kritisk gjennomgang av investeringsambisjonene i retning av mer fokusert vekst,
– utvikling av en forbedret ledelses- og organisasjonsstruktur, herunder etablering av en sterkere og mer forretningsorientert prestasjonskultur.

4 Markedsutviklingen

Det har skjedd store forandringer i rammene for den norske petroleumsvirksomheten i løpet av de siste årene.

Markedene for olje, gass og avledede produkter er i sterk endring. Dereguleringer, nye produksjonsområder og utnyttelse av ny teknologi har bidratt til å øke verdens kapasitet for produksjon av petroleum. Markedene for norsk naturgass liberaliseres og konkurransen mellom aktørene øker. Den globale produksjonskapasiteten for olje og gass er nå vesentlig høyere enn etterspørselen. Det er bare utøvelse av markedsmakt fra de sentrale produsentlandene i OPEC som hindrer et fall i oljeprisen.

Som ressursområde er norsk sokkel moden. Det maksimale produksjonsnivået for olje og gass vil bli nådd i løpet av få år. Produksjonen på flere av de største feltene synker. Leteresultatene de senere årene har vært skuffende og det er påvist få nye funn. Funnene er oftest mindre og til dels mer krevende utbyggingsmessig enn de store ressursene som ble påvist på 1970- og 1980-tallet.

Samlet sett har ikke de internasjonale olje- og gasselskapene levert tilfredsstillende resultater på 1990-tallet, og bransjens lønnsomhet har vært svakere enn for industrien generelt. Bransjen gjennomgår derfor en omfattende restrukturering gjennom fusjoner, oppkjøp og etablering av nye allianser. Fem av åtte oljeselskaper på Statoils størrelse er i løpet av de siste to år blitt overtatt av større selskaper.Deregulering av markedene bidrar til oppbrytning av verdikjeden for olje, gass og elektrisitet. Utviklingen av effektive mellommarkeder, sammen med overkapasitet i de fleste av verdikjedens ledd, gjør at den tradisjonelle fordelen ved å være vertikalt integrert reduseres.

Flere integrerte oljeselskaper posisjonerer seg i elektrisitetsmarkedet. Samtidig søker store elektrisitetsselskaper på kontinentet å utvikle seg til å bli energiselskaper, hvor gass er en viktig del av porteføljen. Et annet trekk er utviklingen av fokuserte selskaper som utnytter mulighetene i et deregulert marked og skaper sterke konkurranseposisjoner innenfor spesielle områder.

Teknologiutviklingen har redusert kostnadene og gjort det mulig å produsere i områder som tidligere ikke var lønnsomme eller tilgjengelige. Teknologien blir ikke bare mer avansert, men spres også raskere mellom aktørene. Teknologi er en viktig konkurransefaktor, men gir bare i mindre grad varige konkurransefordeler. For enkeltselskaper blir det derfor viktig å fokusere innsatsen på et fåtall teknologier der de kan være ledende. Innen handel med olje, gass og elektrisitet åpner den teknologiske utviklingen muligheter for inntreden i nye markeder. Nye handelsformer som elektronisk handel stiller krav til fleksibilitet, raskere beslutningsprosesser og kompetanse.

I drøftingene av Statoilkonsernets framtidige strategi har styret forutsatt

– at det de nærmeste årene vil være god tilgang på olje og gass i verden,
– at oljeindustriens restrukturering og konsolidering vil skjerpe konkurransen,
– og at det blir press på priser og marginer innen alle konsernets virksomhetsområder.

5 Konsekvenser for Statoil

Statoils lønnsomhet har de senere årene vært svakere enn hos selskapets viktigste konkurrenter. I de årlige eksterne verdivurderingene av Statoil, gjort på oppdrag av Olje- og energidepartementet, blir det stilt spørsmål ved selskapets kostnadsnivå. Oppfatningen er at Statoil har hatt for lave ambisjoner med tanke på kostnadsforbedringer. Det blir også stilt spørsmål ved om Statoil vil være tilstrekkelig konkurransedyktig internasjonalt. Videre etterlyses evnen til å fokusere og prioritere ressurser. Styret har i arbeidet med konsernets strategiske retning lagt stor vekt på disse problemstillingene.

Statoils svar på utfordringene er å fokusere virksomheten innenfor de valgte satsingsområdene, kombinert med ytterligere effektivisering. Selskapet må skape en kostnadseffektivitet og lønnsomhet som gjør det i stand til å realisere sine strategiske ambisjoner og møte kravene til avkastning. Vekstambisjonene er fortsatt betydelige, men må i større grad tilpasses konsernets finansielle bæreevne og underliggende inntjening.

Statoil har en god plattform på norsk sokkel, innenfor europeisk gass og i enkelte internasjonale oppstrømsmarkeder. Styret legger imidlertid vekt på at nye investeringer må gi tilstrekkelig avkastning innenfor en akseptabel risiko. Det vil bli stilt større krav til prosjektenes kvalitet, samt Statoils egen evne til

å sette inn nødvendig kompetanse, erfaring og ledelsesressurser for å sikre en vellykket gjennomføring av investeringene.

Styret vil gjennom restrukturering frigjøre kapital til å vokse innenfor prioriterte områder. Det kan blant annet skje sammen med partnere som kan tilføre nødvendig kapital og kompetanse. Avtalen med ICA om et felles detaljmarkedsføringsselskap i Skandinavia er et eksempel på dette. I andre tilfeller vil konklusjonen bli at virksomheten passer dårlig inn i selskapets totale strategi og rene salg vil således være den beste løsningen. Dette var tilfellet for aksjeposten i Hafslund og er også bakgrunnen for salget av Statoil Energy i USA.

I det følgende vil styret drøfte utviklingen innen konsernets ulike forretningsområder.

6 Statoils utvikling på norsk sokkel

Statoil har fortsatt store ambisjoner på norsk sokkel. Dette vil fortsatt være konsernets viktigste satsingsområde. Statoils virksomhet på sokkelen har de siste årene vært preget av et meget høyt aktivitetsnivå. Nye teknologiske løsninger, redusert kostnadsnivå og endrede samarbeidsformer, som var et resultat av blant annet NORSOK-prosessen, har bidratt til denne utviklingen. Dette har resultert i utbygging av Åsgardfeltet, Huldra, utvidelse av prosessanlegget på Kårstø, satelittutbygginger i tilknytning til Gullfaks, Statfjord og Heidrun, samt Vestprosess. Kostnadsutviklingen i prosjektene har høy oppmerksomhet i styret.

Konsernet har nå færre lønnsomme prosjekter i sin funnporteføljе. Kvitebjørnfeltet i Tampenområdet er vedtatt utbygd av partnerne og Mikkel i Haltenområdet er under vurdering. Konsernets aktivitetsnivå vil imidlertid bli vesentlig redusert.

Selskapets oljeproduksjon på sokkelen er fallende etter 2001. Den forventede produksjonen fra norsk sokkel er nedjustert i forhold til § 10-planen for to år siden. Gassproduksjonen er fremdeles økende, men har mindre betydning for selskapets resultater fra norsk sokkel på grunn av relativt små eierandeler.

Mulighetene for ytterligere verdiskapning på norsk sokkel vurderes som betydelig. Statoils siste ressursrapport viser at det er påvist ca. 40 milliarder fat oljeekvivalenter og at vel 25 milliarder fat oljeekvivalenter ennå antas å være uoppdaget. Forventningene tilsier at norsk sokkel i økende grad blir dominert av gass. Det blir imidlertid stadig mer krevende å påvise nye felt, og feltene som oppdages er mindre og mer kompliserte enn før. Gjennomsnittlige funnkostnader er også økt siden 1997. Det er derfor en sentral oppgave å redusere funnkostnadene til et akseptabelt og konkurransedyktig nivå, både gjennom forbedret geologisk forståelse og mer effektive boreoperasjoner og prioriteringer.

På denne bakgrunn står Statoil overfor betydelige strategiske utfordringer på norsk sokkel:

- En prioritert teknologisk satsing som sikrer prosjektene på norsk sokkel tilfredsstillende lønnsomhet ved en oljepris på 10-12 USD pr. fat
- Feltene blir mindre og til dels mer kompliserte
- De fleste felt som skal bygges ut i tiden framover er avhengig av gassmarkedet. Både prisen for gassen og volumene som kan omsettes vurderes

som usikre
- Forventningen til økt oljeutvinning er redusert i forhold til tidligere. Årsaken til dette er i første rekke kostnadene forbundet med svært kompliserte bore- og brønnoperasjoner. Det er viktig at arbeidet med å bedre lønnsomheten fra produserende felt gis høy prioritet
- Bedring av rammebetingelsene på norsk sokkel vil gi større muligheter for utbygging av nye felt

Statoil har som det ledende selskap på norsk sokkel et godt utgangspunkt for å være i fremste rekke med hensyn til kostnadseffektiv utbygging og drift, geologisk forståelse og leteeffektivitet. Gjennom store og krevende operatøroppgaver har Statoil opparbeidet seg betydelig kompetanse innenfor utbygging og drift av store plattformer, flytende produksjon, feltutvikling på dypt vann, inklusiv havbunnsløsninger, reservoarstyring og brønnteknologi, samt prosessering og transport av gass.

Statoil er operatør på viktige feltsentra som Halten (Åsgard, Heidrun, Norne), Tampen (Statfjord, Gullfaks) og Troll. I tillegg er selskapet godt posisjonert i områder som Tromsøflaket (Snøhvit) og Vikinggraben Sør (Sleipner). Videre er Statoil sentral i gasskjeden som operatør for de tre viktigste gassfeltene og for hele gasstransportsystemet fra norsk sokkel til kontinentet. Statoils deltakelse i oljerørledningene, herunder Vestprosess som kobler sammen de tre behandlingsanleggene Sture, Kollsnes og Mongstad, samt anleggene på Kårstø gir grunnlag for ny og lønnsom virksomhet.

Statoil er, etter statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), den største andelshaver på sokkelen. Statoils andeler er imidlertid små, også i de feltene hvor selskapet er operatør, hovedsakelig på grunn av SDØEs dominerende eierposisjon. Dette er en utfordring både med hensyn til ressursprioritering og kostnadseffektivitet.

Statoils strategi på norsk sokkel er å konsentrere og videreutvikle virksomheten i eksisterende kjerneområder, og utvikle nye lønnsomme kjerneområder. Verdiskapningen i flere av de etablerte områdene på norsk sokkel er økt på grunn av
- effektivisering og samordning av driften,
- økt utvinningsgrad,
- innfasing av satellittfelt,
- påvisning av nye reserver i nærheten av eksisterende infrastruktur,
- og nye avtaler om prosessering av væske fra tilliggende felt.

For at Statoil skal nå sine lønnsomhetsmål, må potensialet for økt verdiskapning fra kjerneområdene utnyttes i enda sterkere grad. Dette vil stille større krav til samordning av leting, utbygging og drift innenfor kjerneområdene. Med dagens eierstruktur er dette krevende. En bedre balansering av eierandelene mellom selskapene vil styrke mulighetene for å kunne realisere det fulle verdiskapingspotensialet. Gjennom bruk av SDØE-andelene kan myndighetene bidra til en bedre eiermessig balanse og dermed forsterke mulighetene for økt lønnsomhet på norsk sokkel.

Statoil har som ambisjon å styrke posisjonen i de viktigste kjerneområdene, blant annet gjennom kjøp og/eller bytte av eierandeler i lisenser. I områder med liten strategisk betydning vil salg og/eller bytte være aktuelt.

Statoil bør styrke sine eierinteresser i gassproduksjon for å skape et enda bedre grunnlag for å realisere Statoils ambisjon om å bli et viktig gasselskap i

Europa. Bedre utnyttelse av potensielle synergier i olje- og gasskjeden, både mot raffinering (Mongstad) og petrokjemi (Borealis), vil også være viktig for å utnytte verdiskapningspotensialet i Statoils samlede forretningsvirksomhet.

7 Statoils internasjonale oppstrømsvirksomhet

Statoil har de siste ti årene utviklet flere attraktive forretningsposisjoner og -muligheter innen internasjonal Uamp;P virksomhet. Den internasjonale lete- og produksjonsvirksomheten er fremdeles i en oppbygningsfase. De økonomiske resultatene er svakere enn forutsatt i forrige § 10 plan. Selskapets internasjonale olje- og gassreserver har imidlertid økt betydelig, blant annet gjennom funn i Angola og Aserbajdsjan.

For å styrke mulighetene for å lykkes i den internasjonale oppstrømsvirksomheten, satset Statoil relativt bredt for å sikre tilgang til gode forretningsmuligheter og letearealer. I de senere årene har selskapet fokusert satsingen. Det har ført til at selskapet blant annet har solgt eller avviklet virksomheten i Thailand, Namibia, Australia og Brasil.

Porteføljen består nå av to etablerte områder, Angola og Aserbajdsjan, hvor det er påvist store olje- og gassfunn. Disse områdene prioriteres i den internasjonale lete- og produksjonsvirksomheten. I tillegg har Statoil områder som kan videreutvikles til kjerneområder, Irland/Storbritannia - (dvs. Atlanterhavsmarginen), Venezuela og Nigeria.

Statoil deltar også i USA (Mexico-golfen), i Danmark, hvor Sirifeltet nå er satt i produksjon, i Kina, hvor Statoil opererer Lufengfeltet, og i Vietnam hvor det er påvist betydelige gassforekomster.

Statoil bearbeider dessuten langsiktige forretningsmuligheter i nye områder som Grønland, Færøyene, Russland og Iran.

Det langsiktige potensialet i de oppdagede ressursene vurderes som godt. Den eksisterende porteføljen gir grunnlag for en produksjon i størrelsesorden 300.000 fat oljeekvivalenter på lengre sikt (2010).

Konsernets internasjonale Uamp;P virksomhet står overfor store utfordringer:

– *Sikre tilgang til områder med lave produksjonskostnader*
– Statoils totale Uamp;P portefølje, inkludert norsk sokkel, har en relativt høy samlet enhetskostnad. Statoil bør derfor søke å få innpass i lavkostområder som Midt Østen, selv om det også her vil være hard konkurranse, høy inngangspris og en viss politisk risiko.
– *Sikre tilstrekkelig lønnsomhet i eksisterende funn*
– Oljeprisfallet for omlag ett år siden medførte at bransjen som helhet utsatte utbyggingsprosjektene i påvente av mer robuste teknologiske utbyggingsløsninger. Bransjen er fremdeles preget av strenge krav til robusthet mot lave priser. Styret er således sterkt opptatt av kostnadsutviklingen i de internasjonale prosjektene og følger utviklingen nøye.
– *Sikre flere internasjonale operatørskap*
– Kompetansemessig, kostnadsmessig og konkurransemessig er det viktig for Statoil å sikre seg flere internasjonale operatørskap, både for å utnytte den erfaringen som er bygget opp i Norge, og for å øke mulighetene til å påvirke gjennomføringen av selskapets internasjonale prosjekter. Dette vil ha høy prioritet i perioden.
– *Sikre kommersielle og miljøvennlige gassløsninger fra eksisterende funn*

– Statoils funn i Angola og selskapets to felt i Aserbajdsjan representerer økonomisk og miljømessig betydelige utfordringer med hensyn til håndtering av gass innen 5-10 år. Svake nasjonale økonomier vil gjøre det krevende å kommersialisere gassfelt og assosiert gass fra oljefelt på en tilfredsstillende måte. Det vil imidlertid kunne åpne for nye forretningsmuligheter på grunnlag av den gasskompetansen selskapet har utviklet.
– *Videreutvikling, kompetanse og organisering*
– Det kreves god forståelse for ulike geologiske områder, grundige risikovurderinger og kontinuerlig og aktiv porteføljestyring. Statoils internasjonale Uamp;P virksomhet består generelt av relativt lange prosjekter, ofte med trinnvise utbygginger. Grundige risikovurderinger og evaluering av alternative utbyggingsløsninger medfører at prosessen fra beslutning om inntreden i et bestemt geografisk område til utbygging og produksjon av eventuelle funn er tidkrevende.
– *Vekst i forhold til lønnsomhet*
– Som følge av mange prosjekter med lang utviklingstid vil virksomheten totalt sett binde betydelig kapital i konsernets balanse uten positivt netto resultatbidrag før etter år 2002. Dette kan eventuelt endres ved å skaffe seg tilgang til produserende felt i bytte mot Statoils mer langsiktige posisjoner.

Statoil foretar en kritisk gjennomgang av den internasjonale virksomheten for å vurdere nærmere om selskapet på sikt er den rette eier av alle de posisjonene som er utviklet. Det blir vurdert ytterligere salg av virksomhet som har et begrenset utviklingspotensiale for Statoil.

Statoil har god erfaring fra samarbeid med partnere og kontakt med myndigheter. Dette er viktig for å kunne oppnå stordriftsfordeler, og utnytte den kompetanse og kulturforståelse som er bygget opp lokalt gjennom årelang tilstedeværelse.

Statoils gassposisjon på norsk sokkel - spesielt som utbygger og operatør av infrastrukturen - er et viktig konkurransefortrinn internasjonalt. I Angola og Aserbajdsjan, muligens også Nigeria, vil det være store utfordringer knyttet til å finne kommersiell utnyttelse for gassen. I Aserbajdsjan kan Statoils andel i det store gass- og kondensatfunnet Shah Deniz åpne for nye forretningsmuligheter i Aserbajdsjan og i Tyrkia, som er et av verdens raskest voksende energimarkeder.

Statoils operatørerfaring gir et godt utgangspunkt for å utvikle helhetsløsninger, samarbeidsmodeller og eventuelt allianser som vil styrke selskapets stilling og på sikt gi Statoil muligheter for operatørskap. Allianser og ulike samarbeidsmodeller åpner også muligheter for tilgang på ny kompetanse.

Foruten de rent faglige og forretningsmessige utfordringene, har internasjonaliseringen stilt selskapet overfor krevende kulturelle og verdimessige problemstillinger. For å kunne drive virksomheten i tråd med Statoils verdiforankring, har selskapet fokusert på menneskerettigheter og industriens samfunnsmessige ansvar. Det er iverksatt omfattende kunnskapsformidlingog holdningsskapende arbeid i selskapet når det gjelder spørsmål knyttet til menneskerettighetene. Statoil legger vekt på å formidle selskapets verdier og holdninger til menneskerettighetsspørsmål også på den eksterne arena; overfor myndigheter, partnere og leverandører. Statoil deltar aktivt i dialogen om menneskerettighetsspørsmål med politiske myndigheter, internasjonale orga-

nisasjoner og næringslivet. Selskapet har i samarbeid med norske forskningsmiljøer utarbeidet en analyse av mulige virkninger av petroleumsvirksomheten for menneskerettighetene i Aserbajdsjan. Tilsvarende arbeid er på gang når det gjelder Angola og etter hvert også Venezuela. Disse studiene gir viktige bidrag til tenkningen omkring selskapets samfunnsmessige ansvar.

8 Oljehandel, raffinering, markedsføring og skipstransport

Statoils nedstrømsengasjementer har i det vesentligste vært begrunnet ut fra økt verdiskapning for Statoil som et integrert oljeselskap.

Statoils strategi har vært fokusert på å oppnå høyest mulig pris for selskapets produkter basert på sikre leveranser, fleksibilitet og kundeservice. Virksomheten gjennomføres i den utstrekning det er behov for det i samarbeid med andre aktører med komplementær kompetanse og finansielle ressurser. Kjernevirksomheten består av:

– Salgsorganisasjon for olje
– Mongstad som industrielt senter
– Detaljmarkedsføring (bensinstasjonsnettet) i Skandinavia

Statoil legger ikke opp til en strategi som tar sikt på å øke den generelle integrasjonsgraden i oljekjeden.

Oljehandel

Statoil markedsfører mer enn halvparten av all norsk olje. Helt siden midten av 1980-årene har Statoil sett det som en av sine viktigste oppgaver og i stor grad lykkes med å maksimere verdipotensialet av norske oljekvaliteter.

Selskapet har bygget opp en førsteklasses salgsorganisasjon for olje, både inntjeningsmessig og operasjonelt. Statoil er verdens tredje største råoljeselger, og den største markedsfører av lette, lavsvovelholdige råoljer. Gjennom salgsselskaper i Norge, Storbritannia, USA og Singapore selger Statoil produkter og tjenester til grossistmarkedet, inkludert råolje, raffinerte produkter, NGL og petrolkoks. Statoil har også fire leieprosesseringavtaler i USA, Nordvest Europa og Middelhavet. Konsernets oljehandelsvirksomhet er sterkt knyttet opp til avsetning av SDØE volumene, som utgjør ca 65% av det totale salget.

Det er imidlertid blitt stadig mer krevende å sikre avsetning av Statoils og SDØEs oljemengder til gode priser. Dette har delvis sammenheng med at utviklingen på norsk sokkel har ført til mindre felt med nye oljekvaliteter som ofte er mer utfordrende å markedsføre. Nærmarkedene i Vest Europa er dessuten stagnerende og det er behov for å balansere markedet ved å bringe olje til oversjøiske kunder. Det nord-amerikanske markedet er blitt betydelig mer konkurranseutsatt ved at andre produsenter har investert i infrastruktur og raffinering for å sikre avsetning av egne oljemengder.

Statoil arbeider for å sikre avsetningen av både Statoils egne og SDØEs mengder i Europa, på det nord-amerikanske kontinentet, og i økende grad også i Asia. Selskapets langsiktige målsetting er å bli bedre posisjonert enn i dag med hensyn til nødvendig lagerkapasitet, muligheter for videresalg gjennom leieraffineringsavtaler og eventuelt etablere ytterligere allianser og samarbeid med strategisk posisjonerte raffinerier på den nord-amerikanske øst-

kysten. Betydningen av slike strategiske avtaler kan illustreres med avsetningen av oljen fra Heidrunfeltet. Forut for lansering av Heidrun-oljen i markedet, vurderte uavhengige konsulenter at oljen ville selges med en rabatt på 1,75 dollar pr. fat sammenlignet med prisen på Nordsjøens referanseolje, Brent Blend. Heidrun-oljen har nå etablert seg i et prisleie som ligger i underkant av en dollar under referanseprisen. Statoils markedstiltak innebærer dermed at Heidrun-oljen har fått en verdiøkning på 400-500 millioner kroner årlig.

Raffinerivirksomheten

Europa er fortsatt preget av overkapasitet innen raffinerivirksomheten. Det har vært en langvarig periode med lave marginer og lav lønnsomhet. Som svar på dette har bransjen vært gjennom betydelige restruktureringer. Uavhengige raffinerier har gjennomgått en konsolideringsprosess for å møte de lave raffineringsmarginene. Det har også vært en reduksjon i vertikal integrering blant tradisjonelle oljeselskaper som har medført at nye aktører har posisjonert seg i markedet. Et eksempel er Venezuelas statsoljeselskaps ekspansjon innen raffinerivirksomheten i USA.

Statoil er en stor eksportør av raffinerte produkter fra raffineriene på Mongstad og Kalundborg. Anleggene er moderne, men drifts- og kapitalkostnadene er høye. I de senere årene har Statoil fokusert på økt effektivitet gjennom forbedret kapasitetsutnyttelse og kostnadsposisjon. Statoil har inngått en avtale med Shell som innebærer at Shell overtar 22% av raffineriet på Mongstad, mens Statoil overtar 10% i Shells raffineri i Pernis i Nederland. Denne avtalen vil legge forholdene til rette for en mer effektiv drift på Mongstad og en større markedsmessig fleksibilitet i Nordvest-Europa. På grunn av forventninger om overkapasitet i raffineringsindustrien kan imidlertid raffinerimarginene fortsatt bli lave.

Raffineribransjen må foreta betydelige investeringer i de nærmeste årene for å imøtekomme nye produktkvalitetskrav. Statoil må foreta investeringer i størrelsesorden 1 milliard kroner for å møte EUs nye produktspesifikasjonskrav fra år 2005.

Raffineriet på Mongstad framstår nå som en strategisk eiendel med betydelige muligheter for ny og lønnsom virksomhet. Statoil har en posisjon som gjør det mulig å utvikle Mongstad til et industrielt senter basert på selskapets oppstrømsvirksomhet. Vestprosess representerer en slik mulig og er basert på en integrering av Mongstad-raffineriet, gassanlegget på Kollsnes og råoljeterminalen på Sture.

Det er ikke aktuelt å utvide konsernets samlede eierengasjement innen raffinering.

Detaljmarkedsføring

I Skandinavia har Statoil bygget sterke markedsposisjoner innenfor detaljmarkedsføring, med ca. 25% markedsandel innenfor bensinmarkedet og ca. 20% markedsandel innenfor markedet for andre oljebaserte produkter. Statoils varemerke har betydelig verdi.

Et tøffere konkurranseklima innenfor detaljmarkedsføring har medført en inntektsreduksjon på grunn av fallende bensinmarginer og lavere butikkpriser. For å møte denne utviklingen har selskapets strategi vært å utvikle sam-

arbeidsløsninger med andre aktører med komplementær kompetanse og nødvendige finansielle ressurser. Det er på denne bakgrunn etablert et felles selskap sammen med ICA-gruppen for markedsføring over bensinstasjonsnettet basert på Statoils oljeprodukter og ICA Express butikk-konsept. Det nye selskapet kan trekke på ICAs kompetanse på dagligvaresiden og Statoils kunnskaper om drivstoff og service i et marked hvor konkurransen blir stadig hardere. Ekspansjon i utvalgte markeder utenfor Skandinavia har vært en langsiktig vekstmulighet. Statoil startet en gradvis oppbygging av servicestasjoner i Polen og Baltikum fra 1991 basert på tidlig inntreden og organisk vekst. Posisjonen i Irland har vært utviklet gjennom to oppkjøp.

En videreutvikling av Statoils virksomhet i Polen og Baltikum er betinget av muligheten for å skape en lønnsom forretning. I løpet av 2-3 år er det forventet at disse virksomhetene vil møte Statoils krav til løpende avkastning.

Navion

Resultatutviklingen i Navion har vært svakere enn forventet ved etableringen av selskapet. Mindre produksjon på norsk sokkel, lavere rater innenfor shipping, samt utsettelser og kostnadsøkninger på nye prosjekter er hovedårsaken. Statoil eier 80% av selskapet, mens Rasmussengruppen AS eier de resterende 20%.

Navions virksomhetsområder består av bøyelasting, flytende produksjon, konvensjonell shipping og en 50% eierandel i boreskipet West Navion. Over tid har Navion bygget seg opp til å bli den største aktøren i bøyelastingsmarkedet (ca. 50% av kapasiteten i Nordsjøen).

Statoil vurderer ulike alternativer for selskapets framtidige eierrolle i Navion.

9 Avsetning av gass

Det europeiske gassmarkedet er i betydelig forandring og vekst, med økt konkurranse i alle ledd i gasskjeden. Det europeiske gassdirektivet vil etterhvert føre til at det blir langt flere kvalifiserte gasskunder. Dette vil øke konkurransen for Statoils eksisterende gasskunder, men samtidig gi nye markedsmuligheter.

Konkurrentene til norsk gass har endret sine strategier. Store gasselgere beveger seg inn i det europeiske nedstrøms gassmarkedet. Grossist- og transmisjonselskaper integrerer seg vertikalt i kjeden og vokser utover sitt tradisjonelle område. Også elektrisitetsprodusenter og energiselskaper driver en meget aktiv eiertilpasning i hele gasskjeden. Elektrisitetsmarkedet og gassmarkedet synes i stor grad å vokse sammen, samtidig som det utvikles spotmarkeder og nye produkter basert på flere energibærere og nye omsetningsformer.

Norge må møte et marked som blir stadig mer konkurranseutsatt og kommersielt i sin karakter med et system preget av fleksible, handlekraftige aktører gjennom å bygge videre på den sterke posisjonen som Statoil har etablert i det europeiske gassmarkedet.

Statoil og de øvrige rettighetshaverne på norsk sokkel gjennomfører fortsatt betydelige investeringer for å møte framtidige kontraktsforpliktelser. Det

blir utviklet et effektivt og fleksibelt system som kan forsyne europeiske gasskjøpere i lang tid.

Statoils posisjon er i hovedsak knyttet til produksjon av gass fra norsk sokkel, eierskap og operatørskap for infrastruktur fra norsk sokkel til landingspunktene på kontinentet, og til selskapets rolle i salgsforhandlinger gjennom GFU. Kontraktsmessig og operasjonelt er Statoil en stor eksportør av gass til det europeiske marked, hovedsakelig på grunn av selskapets rolle som ivaretaker av SDØEs gassmengder.

Statoils posisjon og muligheter ligger også i den markeds- og kundeposisjon som er utviklet gjennom 20 år. Konsernet har i tillegg bygget opp en betydelig kompetanse innen salg og markedsføring av gass gjennom datterselskapet Alliance Gas i Storbritannia. Dette er kompetanse som anses betydningsfull i lys av dereguleringen av det europeiske gassmarkedet.

I Tyskland, som er det største markedet for norsk gass, har Statoil tre mindre eierposisjoner:

- *Etzel gasslager*, hvor Statoil er operatør og har en 20% andel, er et regularitetslager knyttet til landingspunktet for norsk gass i Emden
- *Netra* er en gassrørledning som strekker seg fra Etzel gasslager til VNGs ledningsnett i Salzwedel på den tidligere østtyske grensen. Statoil har en 18% andel i røret som gir en mulighet til å skape avsetning til mulige nye kunder i Sentral- og Øst-Europa
- *Verbundnetz Gas AG* (VNG): Da det tidligere østtyske gasselskapet VNG ble privatisert, kjøpte Statoil en 5% andel. Begrunnelse var blant annet å få bedre innsikt i kundenes marked og tenkemåte

Strategien innenfor gassområdet er å styrke Statoils posisjon i det europeiske gassmarkedet og oppstrøms på norsk sokkel. Det vil si:

- Maksimere inntekter fra eksisterende portefølje av langsiktige kontrakter
- Øke avkastningen fra eksisterende investeringer i felt og rørledningskapasitet gjennom kostnadsreduksjoner, økt kapasitetsutnyttelse og kortsiktige salg
- Opprettholde norsk sokkels posisjon som sikker og pålitelig leverandør gjennom høy regularitet og leveringssikkerhet (felt, rørledninger og terminaler)
- Utvikle markeder for lønnsom avsetning av framtidige gassreserver
- Posisjonering i verdikjeden gjennom engasjementer nedstrøms i Europa som et virkemiddel for å styrke Statoils totale posisjon og verdiskapning

Alle gassalgene fra norsk sokkel er inngått på såkalte langsiktige «take or pay» kontrakter. Denne kontraktstypen ble utviklet med henblikk på risikodeling mellom selger og kjøper. Den deregulering som nå iverksettes vil imidlertid kunne overføre en større del av prisrisikoen til gassprodusentene.

Verdien av Statoils gassportefølje er i dag i hovedsak knyttet til de langsiktige kontraktene med relativt få sentrale kunder. Det forventes at veksten i etterspørselen i større grad vil komme gjennom mindre salgsavtaler i et mer fragmentert marked. Samtidig vil økt tilbud av gass kunne føre til større press på prisnivået i de eksisterende langsiktige salgskontraktene og således bidra til å redusere verdien av den totale kontraktsporteføljen.

Statoil er en av verdens ledende aktører på gasstransport. Aktiviteten bidrar med en jevn og sikker kontantstrøm og gir et solid økonomisk bidrag

til konsernet. Aktiviteten har lav risiko og lave investeringer i de nærmeste årene.

Statoil har et unikt utgangspunkt for å bli en av Europas ledende markedsførere av gass. Den pågående markedsutviklingen med åpning av markeder, sammen med erfaringer fra USA og Storbritannia der et fåtall store gassprodusenter er dominerende, viser at Statoil kan benytte sitt gode utgangspunkt til å bygge en sterk nedstrømsposisjon.

Tilgang på tilstrekkelige mengder egen gass og muligheten til å utnytte ledig kapasitet i transportnettet er nødvendig for at Statoil skal lykkes i å skape attraktive forretningsmuligheter nedstrøms. Et framtidig regime på norsk sokkel som er tilpasset dette behovet, er en forutsetning for Statoils slagkraft som gassaktør i Europa.

10 Energimarkedsføring

Konsernets rolle som framtidig energileverandør er under utvikling. Dereguleringen i de nordiske landene har gitt Statoil anledning til å utvide produktsortimentet med andre energibærere, herunder elektrisitet.

Gjennom sitt eksisterende nedstrømsengasjement er Statoil en viktig aktør på energimarkedet med et godt varemerke og en betydelig kundebase i Skandinavia. Statoil har siden 1998 også solgt elektrisitet gjennom kompetente og landsdekkende organisasjoner i de tre skandinaviske land.

Statoil kjøpte en eierpost i Hafslund våren 1996. Investeringen var en strategisk posisjonering i det første børsnoterte energiselskap i Norge, og ble vurdert som en mulig viktig byggesten i utviklingen av Statoil som et energiselskap. Etter en fornyet vurdering høsten 1999 ble denne eierposten solgt.

Gjennom selskapets gassinteresser på norsk sokkel, ilandføringspunkter for naturgass i Norge og på kontinentet og selskapets eierinteresser i Naturkraft, Industrikraft Midt-Norge (IMN) og lokale gass distribusjonsselskaper, er Statoil godt posisjonert for mulige framtidige forretningsmuligheter innen gassbasert kraftproduksjon og ny gassinfrastruktur.

Statoil observerer de samme utviklingstrekk i det europeiske energimarkedet som i Skandinavia. Dette vil bidra til å endre det europeiske energimarkedet i betydelig grad og vil gi Statoil en mulighet til gradvis å utvikle en energivirksomhet på kontinentet. En langsiktig energisatsing vil eventuelt bli en integrert del av - og en forlengelse av - konsernets satsing på gass nedstrøm i Europa.

11 Petrokjemi

Borealis

Statoil har i dag gjennom 50% eierskap i Borealis en sterk markedsposisjon i Europa. Borealis har siden etableringen i 1994 gitt meget god lønnsomhet og verdiøkning for Statoil som eier.

Det forventes i årene framover fortsatt vekst i markedene for Borealis produkter. Petrokjemivirksomheten preges imidlertid av store svingninger i priser og marginer. Resultatene fra petrokjemivirksomheten vil normalt ikke svinge i takt med prisen på råolje og dermed bidrar Borealis til at Statoilkonsernets samlede portefølje blir mer robust.

Statoil har utnyttet eierskapet i Borealis til verdiskapning både på Kårstø og Mongstad. Ytterligere synergimuligheter knytter seg til råstoffsiden både på norsk sokkel og internasjonalt, samt gjennom muligheter for samarbeid med dagens øvrige eiere (IPIC og OMV).

Borealis strategi er tre-delt:

– Forbedre dagens kostnadsposisjon gjennom både operasjonelle og strukturelle tiltak
– Videreutvikle og kommersialisere Borealis egenutviklede polyolefinteknologi
– Vekstmuligheter i tilknytning til eksisterende utbyggingsprosjekter i Europa og Abu Dhabi, hvor Borealis, sammen med det lokale statsoljeselskapet ADNOC, bygger en ny etenfabrikk og to nye polyetenfabrikker

Statoil tar sikte på å opprettholde sin industrielle eierposisjon i Borealis. Dette vil styrke Statoils lønnsomhet i en periode hvor produksjonen fra norsk sokkel er fallende, samtidig som det tar tid å bygge opp lønnsomhet og tilstrekkelig størrelse innenfor internasjonal Uamp;P virksomhet og europeisk gass- og energisatsing.

Metanol

Etableringen av metanolfabrikken på Tjelbergodden var en forutsetning for å realisere oljeproduksjonen på Heidrun da det ikke forelå alternative anvendelser for gassen. Fabrikken er Europas største og mest kostnadseffektive metanolprodusent med 15% markedsandel i det europeiske markedet. Gjennom utbygging og drift av anlegget har Statoil opparbeidet seg innsikt i ulike anvendelsesmuligheter for gass. Metanol kan også være interessant med tanke på nye drivstoffløsninger på lengre sikt (brenselscelle teknologi).

Metanolmarkedet er svært konkurranseutsatt og preges i dag av overkapasitet. Nye produsenter etablerer seg i områder med lav alternativ verdi for gassen, noe som gjør dem robuste mot lave priser. Det forventes imidlertid en betydelig økning i etterspørselen etter metanol på mellomlang sikt (5-10 år), noe som kan resultere i høyere marginer og bedre lønnsomhet.

I første omgang ønsker Statoil å konsolidere metanolvirksomheten ved å bedre effektiviteten og styrke lønnsomheten på Tjelbergodden. Statoil har likevel ikke de riktige forutsetningene for å utvikle metanolvirksomheten alene.

12 Helse, miljø og sikkerhet

Norsk olje- og gassvirksomhet holder høy sikkerhets- og miljøstandard. Det er imidlertid fremdeles muligheter til forbedringer. Statoil arbeider kontinuerlig med sikte på å sette i verk tiltak som kan styrke sikkerheten og redusere utslippene. Miljøforbedringer har stor nasjonal betydning siden utslippene fra Statoilopererte anlegg utgjør en betydelig andel av samlede utslipp fra petroleumsvirksomheten.

Statoils strategi for helse, miljø og sikkerhet har som målsetting at konsernet skal drive virksomheten med null ulykker, skader og materielle tap.

Utviklingen har vært klart positiv. Høy fokus på rapportering av tilløp til skader, det vil si hendelser og farlige forhold som kunne ha ført til ulykker, er konsernets viktigste verktøy for å identifisere farlige arbeidssituasjoner. Dette

har generelt vist seg å være et godt virkemiddel for å sikre økt bevisstgjøring rundt helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

Selskapets miljøarbeid har konsentrert seg om å redusere utslipp til hav og luft. Det arbeides målrettet med å finne teknologiske og kostnadseffektive løsninger som kan bidra til ytterligere reduksjon av utslipp.

Områder som har høy prioritet er

– reduksjoner i CO_2 utslipp,
– reduksjoner i NOx utslipp,
– reduksjon i VOC utslipp,
– reduksjon av potensielle miljøskader fra utslipp av produsert vann,
– fjerning av utslipp fra miljøskadelige borekjemikalier,
– økt energieffektivitet.

CO_2 utslippene fra gassproduksjon og gasstransport er det siste året redusert på grunn av energioptimaliserende tiltak. Utslippene fra oljeproduksjonen har økt, hovedsakelig fordi eldre felt produserer mer vann og mindre olje. Metanolanlegget på Tjeldbergodden og raffineriene på Mongstad og Kalundborg har redusert sine utslipp.

Brundtland-rapporten «Vår felles framtid» i 1987 la grunnlaget for konseptet om bærekraftig utvikling, og det har etterhvert fått tilslutning fra et flertall av de viktigste flernasjonale selskapene. Statoil var blant de første selskapene som signerte Det internasjonale handelskammers dokument «Forretningsprinsipper for bærekraftig utvikling». Statoil har nå utgitt sin første årsrapport basert på det såkalte «trippel bunnlinje» konseptet, som omfatter samfunnsmessig, miljømessig såvel som økonomisk rapportering.

Petroleumsindustrien må forvente et økende press knyttet til energieffektivitet. De globale klimautfordringene, lokal forurensning, bekymring for helsekonsekvenser og utvikling i motorteknologi vil drive fram nye krav til miljøkvalitet på selskapets produkter. Produktmarkedene vil kunne bli betydelig mer differensierte, og kan gi store utfordringer for Statoil som produsent, raffinør og leverandør i detaljmarkedet.

13 Organisasjonsutvikling

Konsernets videreutvikling vil skje i markeder som blir stadig mer konkurranseutsatt. Dette vil stille store krav til organisasjonen. Effektivisering og aktivitetstilpasning må skje i alle deler av konsernet.

Statoil har i 1999 gjennomført en betydelig reduksjon i bemanningen, både blant egne ansatte og i bruken av innleide konsulenter. Selskapet legger stor vekt på at nødvendige organisatoriske og personalmessige endringer kan skje effektivt, samtidig som selskapet følger prinsippene om samarbeid og åpenhet i forhold til de berørte og de ansattes organisasjoner.

Den gradvise innføringen av nye administrative arbeidsprosesser og felles dataverktøy i konsernet (BRA-programmet), skal bidra til at den enkelte medarbeider får større ansvar og gi betydelige økonomiske gevinster.

Det er en overordnet oppgave å ta vare på, og videreutvikle, kompetansen i konsernet. Statoil har et høyt faglig nivå på kritiske områder. Kompetansebehovet vil imidlertid endre seg i de kommende år. Dette skyldes internasjonaliseringen, inntreden i nye markeder, fortsatt teknologiutvikling, behov for nye arbeidsformer og sterkere konkurranse.

Samtidig som organisasjonen må tilpasse seg de forretningsmessige krav som følge av markedsendringene, må organisasjonsutviklingen bygge opp under konsernets langsiktige strategi. Viktige områder er

– god ledelse,
– økt fokus på resultater og prestasjon,
– riktig kompetanse,
– kultur og verdigrunnlag.

14 Statoils økonomiske utvikling og hovedstrategi

Konsernet har etablert en målsetting om å oppnå en lønnsomhet (ROCE) etter skatt på minimum 10% innen år 2001, økende til 12% innen 3-5 år. Dette er en krevende ambisjon og vil forutsette betydelige holdningsendringer, klar lønnsomhetsprioritering og økt handlingskraft - både blant ledelse og ansatte. En slik lønnsomhetsforbedring er imidlertid nødvendig for å bringe Statoil på nivå med konsernets internasjonale konkurrenter.

Gjeldende ambisjon innebærer en samlet reduksjon av lete-, drifts- og administrasjonskostnader med 2 milliarder kroner fra 1998 til år 2000. Statoil vil øke denne ambisjonen med 1 milliard kroner for år 2000 og ytterligere 1 milliard kroner i år 2001. Samlet vil dette gi kostnadsreduksjoner i størrelsesorden 20 prosent sammenlignet med nivået i 1998.

Et slikt ambisjonsnivå vil innebære bruk av helt andre virkemidler enn tidligere. Leteeffektiviteten må forbedres og funnkostnadene reduseres - både på norsk sokkel og internasjonalt. Statoil må bli en enda mer effektiv operatør både på oppstrømssiden og innenfor konsernets øvrige industrielle virksomhet. Kostnader til administrasjon og forretningsutvikling må reduseres ytterligere, blant annet gjennom realisering av effektene fra BRA-programmet tidligere enn opprinnelig planlagt.

Statoil har i utgangspunktet tre mulige utviklingsalternativer:

1. *Et rent Uamp;P selskap*. Denne strategien innebærer at Statoils grunnlag for vekst primært vil skje gjennom videreutvikling av kjerneområdene på norsk sokkel, samt en fokusert organisk vekst i 3-5 kjerneområder innen internasjonal Uamp;P.
2. *Et Uamp;P- og energiselskap*. I tillegg til det som er beskrevet over forutsetter denne strategien at Statoil også satser på å videreutvikle sin posisjon med tanke på å bli en ledende aktør i energimarkedet i Europa. Gassvirksomheten utvikles markedsmessig i takt med dereguleringen i Europa.
3. *Et bredt fundert energiselskap*. Denne strategien innebærer at Statoil beholder Borealis som vekstplattform i tillegg til det som er beskrevet i pkt. 2.

Ut fra en helhetsvurdering legger styret til grunn en hovedstrategi som tar utgangspunkt i en videreføring av Statoils vekstmuligheter innenfor rammen av et bredt fundert energiselskap med fokusert satsing innenfor de ulike virksomhetsområdene. Dette gir den beste balansen mellom lønnsomhet og attraktive vekstmuligheter.

Konsernets strategiske utvikling på kort sikt må skje innenfor en moderat årlig investeringsramme på 15-17 milliarder kroner. Det vil også bli gjennomført en betydelig fokusering og restrukturering av virksomheten innenfor konsernets satsingsområder. De planlagte restruktureringstiltak vil isolert sett redusere sysselsatt kapital med i størrelsesorden 20-25%.

En videreføring av både energi- og petrokjemisatsingen gir den mest robuste porteføljen totalt sett. Som et rent Uamp;P selskap vil Statoil ikke få en god nok balanse mellom behovet for kortsiktig resultatutvikling og langsiktige vekstmuligheter. Porteføljen vil også bli mindre robust sammenlignet med andre selskaper, gitt selskapets tunge eksponering mot norsk sokkel med et forholdsvis høyt kostnads- og skattenivå. På lengre sikt vil Statoil være svært avhengig av å lykkes med lønnsom vekst internasjonalt.

Den anbefalte strategien vil bidra til å forsterke Statoils profil som et fokusert oppstrømselskap fram mot år 2005. Virksomheten på norsk sokkel har høyeste prioritet på grunn av dens store betydning for konsernets løpende inntjening. Den internasjonale oppstrømsvirksomheten representerer en nødvendig videreføring av konsernets posisjon og kompetanse og vil være kritisk for selskapets evne til å vokse utover levetiden for norsk sokkel.

En videreutvikling av Statoils posisjon som gass- og energiselskap er en viktig del av strategien. Statoil har en unik posisjon som en av tre store gassleverandører til Europa. Dette gir et godt grunnlag for utvikling av et mer omfattende engasjement i europeisk gassvirksomhet. Statoil kan på sikt utvikles til et integrert europeisk gasselskap. Realiseringen av en slik strategi avhenger imidlertid av at konsernet får tilgang til større og mer langsiktige gassreserver gjennom tilførsel av SDØE-andeler.

I Skandinavia, Baltikum, Polen og Irland har Statoil et merkenavn og en kundebase som kan gi grunnlag for en utvikling mot å bli en totalleverandør av energi og energirelaterte tjenester til sluttbrukere.

Borealis bidrar til å øke robustheten i Statoil portefølje. Virksomheten vil bidra positivt til den kortsiktige lønnsomheten og utgjør således en «bro» mellom fallende norsk oljeproduksjon og langsiktig internasjonal Uamp;P virksomhet. De fleste av Statoils konkurrenter har valgt å beholde petrokjemi som en del av sin virksomhet.

Etter styrets oppfatning vil tiltakene som settes i verk for å bedre lønnsomheten, samt gjennomføring av styrets konsernstrategi, sikre at Statoil blir et robust og lønnsomt selskap. Videreutvikling av Statoil og statens direkte økonomiske engasjement, som anbefalt i styrets rapport fra 13. august 1999, vil ytterligere kunne styrke konsernets muligheter for langsiktig, vekst og bidra til betydelig verdiskapning for eieren.