

Olje og energidepartementet
P. Box 8148, Dep
0033 Oslo

Deres ref: 10/00273-2

Vår ref: 40743

Dato: 12 november 2010

HØRINGSUTTALELSE VEDRØRENDE ØKT UTVINNING PÅ NORSK KONTINENTALSOKKEL

Innledning

Det er prisverdig at Olje- og energidepartementet har tatt initiativ til å utarbeide en rapport om økt utvinning på norsk kontinentalsokkel. Utvalget som har utarbeidet rapporten har gjort et solid arbeid og fremmer mange konkrete og konstruktive forslag til tiltak. Nedenfor fremmes synspunkter på forslag fremmet av utvalgets flertall.

Bakgrunn

I den norske oljevirkosomhetens barndom, 1960, 1970 og tidlig på 1980 tallet, var innslaget av offentlig engasjement sterkt og kreativt, og myntet på å lage prinsipper og forordninger som sikret størst mulig verdiskapning i Norge. Eksempler var vare- og tjenestepolitikken, glideskalaordningen, forskningspolitikken, ordningen med teknisk operatører og utvekslingsordningen for norsk personell.

I den etterfølgende perioden, fram til ca 2005, med jevnt økende petroleumsproduksjon, har industrien på utmerket måte ivaretatt egne og nasjonale interesser i petroleumssektoren, bistått av en mer passiv stat med vekt på tilsyn, kontroll og tildeling av nye arealer.

Nå nærmer vi oss en fallende petroleumsproduksjon totalt, og oljeproduksjonen faller allerede raskt. Den overlegent største aktøren på norsk sokkel, Statoil, bruker vesentlige ressurser opptjent i Norge for å bygge seg en framtid i utlandet, og det er ikke entydig gitt at selskapet prioriterer tilstrekkelig videreføringen av petroleumsaktiviteten i Norge. Utvalgets flertall har forstått dette og foreslår mer tilpassede virkemidler og større offentlig engasjement, godt støttet av OG21 som nå foreslår å øke offentlige forskningsbevilgninger til 6 -800 millioner kroner årlig. Utvalgets flertall er imidlertid mer indikativ enn spesifikk i sin omtale av de store spørsmål oljevirkosomheten nå står overfor dersom man i størst mulig grad skal kunne realisere de gjenværende ressurser på norsk sokkel.

Problemstillingene knytter seg i hovedsak til to forhold. Det første gjelder spørsmålet om hva de overordnede målsettinger for virksomheten skal være: Skal det være å få mest mulig ut av de gjenværende ressurser? Skal det være å drive virksomheten med høyest mulig miljøstandarder eller er det hensynet til arbeidsplasser som skal veie tyngst? Utvalget synliggjør på en god måte at man her ikke kan få i pose og sekk og at man vil stå overfor tunge avveininger som vil kreve politisk mot.

Den andre problemstillingen gjelder hvordan staten skal forholde seg til den største aktøren på norsk sokkel som i dag står for om lag 75% av petroleumsproduksjonen og der staten eier 67 % av aksjene. Spissformulert er problemstillingen som følger: Hvordan sikrer den største eieren seg at Statoil har tilstrekkelig fokus på norsk sokkel når funnraten her går ned, funnene blir mindre og materialitet tilsier at selskapet etter hvert vil ha mesteparten av sitt fokus på nye forretningsmuligheter i andre land?

Slik våre selskaper ser det må disse to hovedproblemstillinger belyses i den kommende oljemeldingen. I tillegg forventer våre selskaper at departementet vil inngå i en dialog med oljeselskapene om de 44 konkrete tiltakene utvalget foreslår, med sikte på å finne de virkemidler som vil virke best.

Det er de to hovedproblemstillingene som vil bli kommentert i det følgende:

Overordnede målsettinger for norsk oljevirksomhet

Utgangspunktet er at økt utvinning har en enorm betydning for framtidig verdiskapning på norsk sokkel: Utvalget opplyser at gjennomsnittlig utvinningsgrad for olje for alle felt på sokkelen nå er 46 %. En økning på bare ett prosentpoeng vil gi et brutto verdipotensial på om lag 270 mrd. kroner. Det er likevel langt fra sikkert at Norge vil klare å øke utvinningsgraden så mye som ønskelig. Årsakene er flere. For det første støttes ikke økt utvinning av interessegrupper: Nye miljøtiltak får støtte fra miljøorganisasjoner og tiltak for å bedre arbeidsmiljøet får støtte hos arbeidstakerorganisasjoner, men ingen interesseorganisasjoner promoterer økt utvinning. I saker hvor disse hensyn står mot hverandre, slik Åm-rapporten peker på, vil økt utvinning derfor tape.

Det er i all hovedsak oljeselskapene alene som må ivareta ønsket om økt utvinning. Selskapene er selvsagt opptatt av dette, men vil avpasse innsatsen etter potensialet for fremtidig inntjening. Dette innebærer at det gjøres mer arbeid for økt utvinning i store felt enn i små, og at økt utvinning i store felt konkurrerer med andre investeringer i lete- og utbyggingsprosjekter, i Norge og i utlandet. Med gjeldende skattesystem på norsk sokkel, der selskapene sitter igjen med 22 % av verdiskapningen, kan hensynet til materialitet bidra til at flere lønnsomme prosjekter for økt utvinning kan forbli uprøvde. Med uendret skattenivå er det derfor behov for statlige tiltak som kan styrke prosjektene for økt utvinning. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å styrke eksisterende ordninger som DEMO2000. Vi ser imidlertid et særskilt behov for å lage ordninger som muliggjør uttesting av piloter der sluttproduktene kan anvendes av flere lisenser. Som utvalget sier har dette vært forsøkt gjennom frivillige ordninger som OLF Asset Forum og Force, uten at man har lyktes. Vi vil konkret foreslå at ordningen med at partnerne må betale generell FoU gjennom regnskapsavtalene opprettholdes, men avsettes i et eget fond som i sin helhet skal brukes til piloter og uttesting av ny teknologi.

Utvalget framholder at for prosjekter i halefasen må myndighetene være forsiktige med å stille nye, kostbare og omfattende krav til HMS og ytre miljø, dersom dette forkorter levetiden til feltet og fører til tap av verdier. Utvalget foreslår derfor at det bør utformes en transparent metodikk i tråd med Finansdepartementets rettleider for kostnads- og nytteanalyser for å få en enhetlig vurdering av foreslåtte tiltak. Vi deler utvalgets synspunkt på dette, men mener at det da er avgjørende at man finner en metodikk for å kvantifisere miljø-, helse- og sikkerhetsvirkninger av foreslåtte tiltak. Ser man for eksempel på den veilederen NVE benytter i dag, framholdes det der at det er vanskelig å kvantifisere miljøvirkninger og at disse derfor bare anslås kvalitativt. Etter vårt syn vil dette ikke være tilstrekkelig. Det må være forslagsstillerens ansvar å kvantifisere effekten av foreslåtte HMS tiltak, og forvalterens (Olje- og energidepartementet) sitt ansvar å vurdere den kvantifiserte effekten opp mot fordelene med økt utvinning.

Utvalget foreslår at Staten setter Petoro i stand til i større grad å gjennomføre egne utredninger for å styrke grunnlaget for vedtak i viktige, langsiktige prosjekter i de modne feltene. Utvalget mener dette bør sikres gjennom en mer fleksibel finansiering enn det som er mulig gjennom dagens finansieringsordning. Vi er enig i dette. Det er uomtvistelig at Petoro forvalter betydelige samfunnsmessige verdier og er helt avhengig av kompetanse for å utøve sin forvaltning på en betryggende måte. Vi ser det som en helt uoverkommelig oppgave for Petoro å ha tilstrekkelig kompetanse internt for å ivareta alle utfordringer selskapet møter. Selskapet må derfor ha god tilgang til ekstern kompetanse. Utredningskapasiteten må tilpasses de verdier selskapet forvalter og knyttes opp til de prosjekter Petoro er med i. Vi foreslår derfor at 0,1 % (anslagsvis 20 mill kr/år) av alle investeringer som SDØE gjør, avsettes til innkjøp av midlertidig spisskompetanse og utredninger Petoro kan gjennomføre for det enkelt prosjekt.

Eierstyring av Statoil

Rapporten peker på tre forhold som er helt avgjørende for hvor mye det er mulig å utvinne fra norsk sokkel: prisen på olje og gass, kostnadsnivået og utvikling av teknologi. Mens de to første i hovedsak er utenfor enkeltaktørers kontroll, er det mye enkeltaktører kan gjøre for å utvikle ny teknologi.

Da oljeindustrien kom til Norge var den dominert av:

- store selskaper,
- tradisjonell teknologi, ofte tilpasset virksomhet på land,
- helt andre sikkerhetsstandarder og samhandlingsformer enn det vi hadde i Norge,
- leverandørbedrifter i andre land og
- en arbeidskultur som var fremmed for Norge.

Når Åm utvalget hevder (s. 36) at:

”Kombinasjonen av (de) tre norske oljeselskapene, de store internasjonale oljeselskapene og de globale leverandørene var ikke bare nøkkelen til kreativ anvendelse og dristige beslutninger, men også utviklingen av norsk industri og akademia innenfor petroleumssektoren på 1970 og 1980-tallet”,

så er de i beste fall omtrentlige i sin historiebetraktning.

Bakgrunnen for den utviklingen vi har sett, hadde i stor grad sitt startsted i Energikomiteens kommentar til stortingsmeldingen fremlagt 14 juni 1971 der de ti oljebud ble lansert som følger (sitat):

- 1. At nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel.*
- 2. At petroleumsfunnene utnyttes slik at Norge blir mest mulig uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av råolje.*
- 3. At det med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet.*
- 4. At utviklingen av en oljeindustri må skje under nødvendig hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og natur- og miljøvern.*
- 5. At brenning av unytbar gass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres unntatt for kortere prøveperioder.*
- 6. At petroleum fra den norske kontinentalsokkel som hovedregel ilandføres i Norge med unntak av det enkelte tilfelle hvor samfunnspolitiske hensyn gir grunnlag for en annen løsning.*
- 7. At staten engasjerer seg på alle hensiktsmessige plan, medvirker til en samordning av norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri og til oppbygging av et norsk, integrert oljemiljø med såvel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt.*
- 8. At det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser og ha et formålstjenlig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresser.*
- 9. At det nord for 62. breddegrad velges et aktivitetsmønster som tilfredsstiller de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.*
- 10. At norske petroleumsfunns i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver.*

På denne bakgrunn ble det iverksatt en rekke tiltak for å sikre maksimal utnyttelse av ressursene på norsk sokkel. De mest synlige knyttet til utvinning var selvsagt at det ble opprettet et helt eiet (Statoil) og et halvt eiet (Hydro) statlig oljeselskap, samt gitt rom for et privat eiet oljeselskap (Saga). I tillegg at man opprettet et eget departement for olje- og energisaker og et direktorat for ressursforvaltning og sikkerhet. Mindre synlig, men særdeles viktig, var at man etablerte en vare- og tjenestepolitikk som sa at halvparten av alle varer og tjenester til norsk sokkel skulle kjøpes i Norge. I kombinasjon med Norges tradisjoner som skipsfarts- og fiskerinasjon, med en betydelig leverandørsektor, ga dette grobunn for den leverandørindustrien vi har i Norge i dag. I tillegg ble det i 1979 innført krav om at selskapene måtte utføre forskning i Norge. Disse kravene var av tre typer. Det første var 50% avtalene som sa at halvparten av all forskning knyttet til en lisens måtte utføres i Norge. Det andre var tilbudsavtalene der selskapene i 4 og 5 konsesjonsrunde tilbød konkret forskningsstøtte dersom de fikk omsøkte blokker. Det tredje var Goodwill-avtalene der selskapene tilbød seg å utføre så mye som mulig av sin FoU i Norge uten at dette var en forpliktelse vedrørende sum og innsats. De tre avtalene, og særlig Goodwill- avtalene, førte til en kraftig vekst i forskningen i Norge. I løpet av 5 år ble det gjennom disse avtalene sprøytet inn i overkant av 4,4 mrd kroner (2008-tall) til petroleumsforskning. Forskning har en ledetid på 10 til 20 år. Resultatene av den innsatsen som ble startet på 1980-tallet har vi sett på 1990-tallet og 2000-tallet innenfor avviksboring, flerfasestrømming, reservoarteknologi, undervannsteknologi og informasjonsteknologi og har ført til den verdistigningen vi har sett ved at reserveanslagene har kunnet bli oppgradert, leteteknologi forbedret, utbyggingsløsninger forenklet og driftsløsninger gjort billigere.

De omtalte ordninger ble avsluttet ved innføringen av EUs konkurransedirektiv tidlig på 1990-tallet. Det er disse ordningene som er en vesentlig del av forklaringen på den utviklingen vi har sett i Norge.

Det er, slik vi ser det, helt åpenbart behov for initiativ som kan øke innsatsen innenfor FoU. Initiativene må komme nå som norsk sokkel står foran fall i produksjonen og det store dominerende selskapet på norsk sokkel vender mer av sitt engasjement utenfor norsk sokkel.

Spørsmålet som bør diskuteres, er hvordan et slikt initiativ kan iverksettes innenfor dagens politiske rammer.

Det første spørsmålet som må besvares er om økt petroleumsforskning vil bli oppfattet som økt bruk av oljeformuen innenlands og følgelig falle inn under handlingsregelen. Hvis det er tilfelle, vil det innebære at finanspolitikken overordnes økt utvinning og man vil komme i den merkelige situasjonen at finanspolitikken er til hinder for større finansinntekter i framtiden. Det antas derfor at økt innsats innenfor petroleumsforskning ikke vil oppfattes som økt bruk av oljeformuen innenlands.

I det nylig fremlagte statsbudsjettet har regjeringen i hovedsak videreført nivået på petroleumsforskning fra tidligere år. Det er derfor lite som tyder på at regjeringen er villig til å bruke statsbudsjettet for å øke nivået betydelig slik man bidro til ved starten av oljevirkosheten i 1970- og 1980-tallet gjennom teknologiavtalene.

Det neste spørsmål vil være hvordan man kan øke innsatsen innenfor petroleumsforskning uten å øke bevilgningene over statsbudsjettet. Slik vi ser det kan det enten skje gjennom skatte- og avgiftspolitikken eller ved at staten benytter sin eierposisjon innenfor petroleumssektoren.

Vi har ovenfor foreslått at kostnader til FoU over regnskapsavtalen skal avsettes til pilotprosjekter og ikke gå til operatørens generelle FoU-virksomhet. Dette vil innebære en merkostnad til FoU for operatørene. Det vil være rimelig om denne merkostnad oppveies noe ved at kostnader til pilotprosjekter kan utgiftføres direkte.

Det største potensialet for en massiv styrking av relevant teknologiutvikling knyttet til økt utvinning på norsk sokkel, ligger i aktiv eierstyring fra statens side overfor Statoil. Når Statoil har eierandeler i 219 utvinningstillatelser, opererer felt som utgjør 75% av petroleumsproduksjonen og disponerer om lag en tredjedel av de gjenværende ressurser på norsk sokkel, sier det seg selv at Norge er helt avhengig av Statoils teknologiutvikling for å kunne øke utvinningen fra felt.

Utvalget hevder at:

”Statoil bruker i dag mer på forskning og utvikling enn det Statoil og Hydro brukte tidligere. Dette kan tyde på at det fusjonerte selskapet bidrar betydelig til forskning og utvikling på norsk kontinentalsokkel.”

Det er imidlertid ikke grunnlag for å trekke den slutning som utvalget her trekker. I 2005 brukte Statoil 1 mrd kroner, eller 2 % av salgsinntektene fratrukket varekostnadene, på FoU. Hydro olje og gass brukte på samme tid 226 mill kroner, eller tilsvarende 1 % på FoU. I 2009 brukte Statoil ca

2,2 mrd kroner, eller 0,7 % av salgsinntektene fratrukket varekostnadene på FoU. I en sammenlikning EU har utført over de 1000 mest forskningstunge bedrifter utenfor EU, gir dette Statoil en 182 plass. Ser man på investeringer delt på netto salg inntar imidlertid Statoil en 980 plass og ser man på investeringer i FoU delt på antall ansatte kommer Statoil på 564 plass. Dette er klare indikasjoner på at Statoil ikke investerer mye i forskning og utvikling. Statoil vil muligens hevde at de bare ligger litt under gjennomsnittet for andre oljeselskaper i denne undersøkelsen. Det er i så fall en dårlig målestokk. For det første er oljeindustrien tradisjonelt konservative og ikke teknologiledende. Dernest er mye av den politiske støtten Statoil har, fundamentert på at Statoil oppfattes å være et teknologisk lokomotiv i Norge. For det tredje er det en målsetting at Norsk sokkel skal være teknologiledende og et springbrett for norsk leverandørindustri til andre petroleumsprovinser. For det fjerde er det statens synspunkt at næringslivet bør bidra med 2 % av BNP til FoU. Det skulle tilsi at Statoil brukte 2 % av salgsinntekter minus varekostnader på FoU og ikke 0,7 % som nå. Det skulle dermed tilsi at Statoil brukte i overkant av 6,5 mrd kroner på FoU og ikke i underkant av 2,5 mrd som de bruker i dag.

Det er imidlertid et femte, og enda viktigere argument for at denne forskningsinnsatsen ikke er imponerende. Utvalget er inne på dette når de sier at

”Gjennom regnskapsavtalen kan operatørselskapene belaste utgifter til FoU over lisensregnskapet og få utgiftene dekket av felleskontoen. Totalt er det antatt at operatørene brukte om lag 2,7 mrd. kroner på forskning og teknologiutvikling i 2009. En stor andel stammer fra regnskapsavtalen” (s. 37).

Ingen vet hvor mye Statoil får inn gjennom dette systemet, men det er rimelig å tro at det er langt over halvparten av det de bruker på FoU. Enda verre er det at det bare er Statoil som vet om den forskningen de utfører primært er rettet mot norsk sokkel. Under regnskapsavtalene får partnerne bare kjennskap til prosjektenes titler. Dette er ikke nok til å avgjøre om prosjektene har sitt primære fokus rettet mot problemstillinger i Norge eller mot oljevirkosomhet i andre land. Det bør vurderes om Statoils virksomhet skal deles i to virksomhetsområder: Statoil innland og Statoil utland. Det vil sikre at midler til FoU under regnskapsavtalene blir benyttet i Statoil innland, men vil også synliggjøre generelt i hvilken grad Statoil bruker inntekter i Norge til risikable prosjekter i andre land.

Dessverre er Statoils holdning til FoU representativ for andre norske bedrifter med stor statlig eierandel. I nevnte EU undersøkelse kommer Telenor, Norsk Hydro og DnB Nor tilsvarende dårlig ut. Staten skal nå framlegge en melding om oljevirkosomheten og en melding om statlig eierskap, der næringsministeren har uttalt at han ønsker et aktivt statlig eierskap. Det er vanskelig å se et annet område der staten kan utøve aktivt eierskap bedre enn innenfor styrking av bedriftenes FoU-innsats. Vi vil derfor ønske at dette blir et sentralt tema i begge meldinger.

Det kan avslutningsvis reises spørsmål om ikke Petoro, som statens eget oljeselskap og som stor partner på norsk sokkel, bør finansiere mer FoU. Dette anbefales ikke fordi Petoro kun er partner. Forskingen bør i all hovedsak utføres av operatørene.

Oppsummering og konklusjon


Vi mener det er fortjenestefullt at Olje og energidepartementet har satt søkelyset på økt produksjon. Problemstillingene som reises er tidskritiske og av særlig stor samfunnsmessig betydning. Det må dermed tillates at det tas i bruk kraftfulle og effektive virkemidler for å få den utvikling man ønsker.

Vi har fokusert på to hovedproblemstillinger: overordnede målsettinger i petroleumssektoren og eierstyring av Statoil, og fremmer følgende konkrete forslag og anbefalinger:

- Eksisterende ordninger som DEMO 2000 bør gis økt offentlig støtte.
- Ordningen med generell FoU under regnskapsavtalene bør videreføres, men beløpene bør avsettes i et fond for uttesting av piloter, og ikke gå til generell FoU hos operatørene.
- Operatørenes merkostnad som følge av denne omlegging avdempes ved at kostnader til pilotprosjekter kan utgiftsføres direkte.
- Verdien av nye forslag om miljø- og helsekrav bør kvantifiseres av forlagsstiller og eventuell implementering avgjøres av forvalteren (Olje- og energidepartementet).
- For å sikre Petoro tilstrekkelige midler til utredninger knyttet til enkeltlisenser bør 0,3 % av SDØEs budsjett avsettes til kjøp av spesialkompetanse og utredninger.
- Statlig eierskap overfor Statoil bør bli et vesentlig tema i den nye oljemeldingen og i den generelle meldingen om statlig eierskap.
- Statoil bør organisatorisk deles i Statoil innland og Statoil utland for å sikre at midler avsatt til virksomhet i Norge faktisk benyttes til formålet.
- Eierstyringen av Statoil bør sikre at Statoil bruker anslagsvis 2 % av salgsinntektene fratrukket varekostnadene på FoU og derigjennom sikre økt utvinning på norsk sokkel samt bidra til å sikre norsk leverandørindustri også i framtiden.
- Olje- og energidepartementet bør inngå en dialog med oljeindustrien med sikte på å realisere de mest virkningsfulle forslagene blant de 44 som er foreslått av utvalget.

Med vennlig hilsen,


Arne Westeng
Administrerende direktør
Bayerngas Norge AS


Tord Pedersen
Administrerende direktør
VNG Norge