

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

v/ Egil Meisingset

Deres dato
24.09.2010

Deres referanse
10/00273-2

Vår dato
15.11.2010

Vår referanse
NOT. 14026304

ØKT UTVINNING PÅ NORSK KONTINENTALSOKKEL

ConocoPhillips Skandinavia AS viser til Olje- og energidepartementets brev av 24.9.2010 vedrørende Åm-utvalgets rapport om økt utvinning på norsk sokkel. Kommentarer fra selskapet er vedlagt dette brevet.

Med vennlig hilsen
for ConocoPhillips Skandinavia AS



Steinar Våge
Administrerende direktør

Vedlegg

Vi viser til Olje- og energidepartementets brev av 24.9.2010 vedrørende Åm-utvalgets rapport om økt utvinning på norsk sokkel.

ConocoPhillips støtter i all hovedsak OLFs kommentarer til rapporten. Vi ønsker imidlertid å utdype vårt syn på utvalgets forslag til tiltak under stemmereglene, lisensutvidelse og revidert PUD..

Stemmeregler

Utvalget foreslår følgende tiltak på side 50 i rapporten:

”Det bør sikres eiermakt i lisensen til å sette i gang utvinningsprosjekter. Utvalget foreslår at stemmereglene endres slik at flertallsprinsippet gjelder for utvinningstillatelsen.”

ConocoPhillips vil bemerke at hovedregelen allerede i dag er et flertallsprinsipp ved at det kreves en overvekt av antall stemmer (antallsflertall) for at et vedtak skal fattes.

ConocoPhillips forstår imidlertid forslaget slik at det legges opp til en regel om at flertall etter prosentvis deltakerandel (andelsflertall) er tilstrekkelig for å treffe vedtak, og at det skal sees bort fra antall stemmer.

ConocoPhillips er uenig i at en slik endring i stemmereglene er et hensiktsmessig tiltak for å øke utvinningen på norsk sektor. Argumentasjonen for en endring er også mangelfull og til dels motstridende sett i forhold til andre foreslåtte tiltak.

ConocoPhillips vil først minne om den lange historikken bak og grunnlaget for utformingen av dagens stemmereglene.

Historikk og hensyn bak utformingen av stemmereglene

Frem til begynnelsen av 80-tallet, med unntak av de to første konsesjonsrundene, var stemmereglene grovt sett en ren flertallsregel basert på deltakerandel, slik som foreslått av utvalget. Statoil hadde også i disse konsesjonsrundene i utbyggings- og driftsfasen fått over 50 % deltakerandel, som betydde at Statoil i de fleste tilfeller kunne treffe vedtak alene. Den dominerende stillingen Statoil hadde fått på sokkelen ble ansett som bekymringsverdig, da det bl.a. truet mangfoldet på sokkelen. Regjeringen oppnevnte derfor et utvalg, det såkalte ”Mellbye-utvalget”, som gav sin innstilling, utgitt som NOU 1983:16 ”Organiseringen av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten”. Resultatet ble, i tillegg til innføringen av SDØE, en innføring av stemmereglene med omlegging fra andelsflertall (etter prosentvis deltakerandel) til antallsflertall. Dette var ment å sikre mangfold i beslutningsprosessen:

- Stortingsmelding nr. 73 (1983-84)
 - s. 14, andre spalte: *”Myndighetene vil være avhengige av at det eksisterer et reelt mangfold blant premissleverandørene til myndighetenes overveielser og beslutninger. Når Statoil er gitt den dominerende stillingen i beslutningsprosessen i rettighetshavergruppen vil de øvrige rettighetshavere mangle incitament til å komme med sine egne synspunkter og forslag.”*

Når det gjelder stemmerettsregler siteres det fra samme stortingsmelding, s. 20 og 21:

- *Stemmerettsreglene i statsdeltakelsesavtalene bør endres slik at de som hovedregel forutsetter at vedtak fattes når et visst antall selskaper (som hovedregel et flertall) stemmer for forslaget, dog slik at en viss andel av deltagerinteressene (ikke nødvendigvis et flertall) må være i favør av forslaget. I det enkelte tilfelle utformes reglene slik at Statoil som hovedregel ikke har stemmeflertall alene eller vetorett. For å sikre at faglige kompromissløsninger ikke for sterkt blir påvirket av de aller minste selskapene og for å sikre at økonomisk vekt blir tillagt nødvendig vekt, vil det nødvendige flertall av selskaper alltid representere et visst minimum av eierinteresser. Dette minimum fastsettes konkret i den enkelte tillatelse og vil som oftest være under 50 % for å unngå at et enkelt selskap har vetorett*

...

Hovedregelen vil da være at et flertall av de deltagende oljeselskaper må oppnå enighet for at beslutninger skal kunne fattes. De foreslåtte endringer i stemmereglene vil dermed også bidra til å styrke samarbeidet og den faglige dialog mellom oljeselskapene, idet alle parter vil være avhengig av dette for å oppnå resultater.”

- Dette syn ble bekreftet i Innstilling S. Nr. 321 (1983-84)
 - s. 7-8: ”I det enkelte tilfelle bør reglene utformes slik at:
 - Statoil som hovedregel ikke har stemmeflertall alene
 - Statoil som hovedregel ikke har vetorett”

Bakgrunnen for denne omleggingen var å sikre at de øvrige rettighetshaverne utenom Statoil hadde tilstrekkelig insentiv til å legge frem og begrunne egne synspunkter og forslag om gjennomføringen av virksomheten. For å ivareta dette ble stemmereglene utformet slik at det normalt krevdes et flertall av deltakerne med en viss minimumsandel, normalt 50 % eller lavere, for å unngå at et selskap ville få vetorett.

Denne omleggingen var avgjørende for de øvrige selskaperes innflytelse og opprettholdelse av disse prinsippene har blitt tillagt stor vekt i petroleumsindustrien. Opprettholdelsen av antallsflertall som retningslinje i stemmereglene er sentralt for å ivareta mangfoldet i norsk petroleumsvirksomhet.

I Stortingsmelding nr. 21 (1988-89) ”Statoils organisering m.v.” ble det lagt til grunn at disse hovedlinjene skulle videreføres. I Innstilling S. nr. 115 (1988-89) (St. meld. Nr 21) fra Energi- og industrikomiteen gir en enstemmig komité sin tilslutning til disse hovedprinsippene.

- På 90-tallet ble det foretatt en viss oppmyking av tidligere prinsipp om at et flertall utgjør vedtaksført flertall
 - Stortingsmelding nr. 26 (1993 -1994)

- "... vil regjeringen legge opp til en viss justering slik at det kan legges større vekt på hvor stor del av eierinteressene som støtter et forslag Dette vil i de fleste tilfeller medføre økt stemmevekt til den statlige deltakelse".
- St.prp. Nr. 60 (2006-2007) om StatoilHydro drøfter også stemmereglene og behovet for alternative syn:
 - Oppsummering s. 57
 - *Myndighetene er ikke bekymret for lavere verdiskapning ved at operatøren bl.a. er avhengig av andre rettighetshaveres tilslutning for å få gjennomført prosjekter*
 - *Balansen mellom operatøren og rettighetshaverne er bl.a. regulert gjennom konsesjonsverket og stemmereglene*
 - Punkt 8.3.1, på s. 42: *"Kompleksitet, usikkerhet og ulik informasjon gjør imidlertid at det også er viktig at operatøren blir utfordret av alternative utredningsmiljøer. Andre rettighetshavere på feltene, særlig større selskaper, har fagmiljøer som kan utfordre operatørens forslag til løsninger"*
 - Punkt 8.3.3, på s. 44: *"Det er viktig at mangfoldet gir seg uttrykk i utvikling av faglige vurderinger i interessentskapene. Også rettighetshavere med mindre deltakerandeler har insentiver til å delta med faglige innspill i interessentskapene, blant annet fordi stemmereglene sikrer en reell deltakelse i beslutningsprosessene" (vår understreking)*
 - Punkt 8.3.2, på s. 43: *"Det er særskilte stemmereglene i de enkelte utvinningstillatelsene som innebærer en sterk minoritetsbeskyttelse. Denne minoritetsbeskyttelsen vil bli videreført etter sammenslåingen og sikre aktørene med mindre deltakerandeler innflytelse over beslutningene" (vår understreking)*

Nærmere om forslaget om stemmereglene i rapporten

Etter at Saga og Hydro er opphørt som selvstendige selskaper, vil Statoil gjennomgående få større andeler på norsk sokkel og det er grunn til å vise varsomhet slik at Statoil/Staten/Petoro ikke får bortimot avgjørende innflytelse i de aller fleste tillatelser og samordnede felt. Det er viktig å ivareta balanse mellom fortsatt bred og aktiv deltagelse og bidrag i lisensarbeidet gjennom reell innflytelse i beslutningene.

Her må det også påpekes at lisensene gjennom samarbeidsavtalen er utgiftsfelleskap der deltakerne i prinsippet hefter for et ubegrenset ansvar. Ved en ren flertallsregel regnet etter deltakerandel vil flertallet (oftest Statoil/Staten/Petoro) kunne få ubegrenset adgang til midlene til de øvrige deltakerne (privateide selskaper). For øvrig påpekes at organiseringen og det ubegrensede ansvaret for lisensdeltakerne ligger nært opp til hvordan ansvarlige selskaper

er organisert, og for ansvarlige selskaper har dette ført til at regelen etter selskapsloven er at det kreves enstemmighet blant deltakerne for at beslutninger skal anses vedtatt.

Statoil vil operere ~75 % av produksjonen i overskuelig fremtid. Statoil eier flere steder over 50 % av eierandelen, og sammen med Petoro er i hvert fall dette over 50% mange steder. En endring av stemmereglene hvor mer enn 50 % eierskap vil beslutte, vil i realiteten føre til at operatøren i mange tilfeller vil få stemmeflertall alene, og i alle fall sammen med Petoro. En slik endring av stemmereglene vil føre til at partnerne får vesentlig mindre beslutningskraft, ikke mer, slik som utvalget synes å forutsette, bl.a. under drøftelsen om annenhåndsmarkedet under kapittel 4.2.2. En forutsetning her vil da være at operatøren har de "korrekte" forslagene for økt utvinning, men det er ikke gitt. Samtidig vil det gi en klar disinsentiv for andre partnere til å gjøre et teknisk uavhengig arbeid, da operatøren kan velge bevisst å ignorere det.

Mangfold på sokkelen og den enkelte lisens og insentiver for partnerne til å bidra med teknologi, ressurser m.v. sikres ved reell innflytelse gjennom stemmereglene. Uten at det finnes reelle gjennomførbare alternativer til operatørens forslag vil det vesentlig påvirke premissene for samarbeidsform og innhold og være et vesentlig disinsentiv for fortsatt aktiv partner involvering. Det vil være vanskelig for partnere i en lisens å dedikere ressurser, erfaring og teknisk kunnskap og teknologi når man er uten mulighet til reell innflytelse over beslutningsprosessen. En endring av stemmereglene til en ren flertallsbeslutning regnet etter deltagerinteressen vil dermed skade mangfoldet på sokkelen og mulighetene for partnerne i lisensen til å utfordre operatøren og utarbeide alternative løsninger.

En endring av stemmereglene som foreslått vil dermed virke mot det behovet utvalget ser under kapittelet "konkurransesituasjonen på norsk sokkel", på side 10, der det sies at:

"Utvalet meiner det no er behov for styrkt innsats frå partnerane i dei store, modne felt for å auke utvinninga."

Norsk sokkel er avhenging av mangfold, med aktive og konstruktive partnere for å sikre optimal ressursutnyttelse og verdiskaping. På en moden sokkel med eldre felt kreves det store investeringer i modifikasjoner/vedlikehold, eventuelt endring i driftsform og utvikling av nye mindre felt avhenging av kreative løsninger som ofte er teknisk krevende. Uten reell innflytelse over hva investeringene blir brukt til vil ansvarlige selskap kunne prioritere andre områder. Dette står i kontrast til utvalgets uttalte målsetning under kapittel 4.2.1, på side 32:

"Et mangfold av rettighetshavere og utveksling av synspunkter innenfor lisensene kan bidra til å sikre den best langsiktige løsningen for det enkelte felt."

Samarbeidsavtalen og lisensdirektivet

I tillegg vil ConocoPhillips nevne at for å endre dagens stemmereglene i eksisterende tillatelser må dette gjøres etter reglene i den enkelte samarbeidsavtale. Dette forutsetter samtykke fra samtlige rettighetshavere.

Videre nevnes at petroleumsforskriften §12 (“lisensdirektivet”) også vil sette skranker for hva slags stemmeregler som kan fastsettes:

“Den statlige deltaker eller forretningsføreren for den direkte statlige deltakelse skal ikke sammen med en eller flere offentlige enheter utgjøre stemmeflertall i andre avgjørelser”

Regelen gjelder for utvinningstillatelser tildelt etter 1. september 1995 og betyr i praksis at den stenger for at Statoil, evt. sammen med Petoro, alene kan utgjøre et stemmeflertall.

ConocoPhillips støtter målet om økt utvinning på norsk sokkel, men anser på bakgrunn av det ovennevnte, at en endring av stemmereglerne som foreslått, ikke er rett virkemiddel.

ConocoPhillips ser på denne bakgrunn ikke grunn til å endre den faste og langvarige praksis og de prinsipper som ligger til grunn for dagens stemmeregler og ber om at denne praksisen også fortsetter for fremtiden.

Lisensperiode

Utvalget foreslår på side 51 følgende tiltak basert på analysene i kapittel 3 om lisensperiode:

”Myndighetene må tidlig avklare spørsmålet om lisensforlengelse når behovet dukker opp. Vurderingen av forlengelse bør gjøres på grunnlag av oppnådde resultater og langsiktige planer for å øke verdiskapingen fra lisensen.”

ConocoPhillips støtter utvalgets forslag til tiltak.

ConocoPhillips vil særlig påpeke at det av hensyn til forutberegnelighet for rettighetshaverne er behov for klarere regler og/eller forsikringer fra lovgivers og/eller departementets side for at lisensforlengelse normalt vil bli gitt, og når lisensforlengelse vil bli gitt, og i så fall hvilken saksbehandlingstid som kan påregnes etter at søknad om forlengelse er innsendt.

Som utvalget påpeker krever investeringer for økt utvinning at den enkelte lisens tenker langsiktig – i enkelte tilfeller også slik at ressurser som ikke kan utvinnes innen utløpet av lisensperioden bør tas i betraktning, selv om det er forholdsvis lang tid til lisensperiodens utløp. Hvorvidt den enkelte lisens kan ta i betraktning ressursene som er beregnet utvunnet etter lisensperiodens utløp, kan i et langsiktig perspektiv utvilsomt påvirke lisensens strategier *både* for økt utvinning som sådan *og* for nye investeringer (utbygginger) innen lisensen, og derigjennom kunne ha betydning for ressursforvaltningen både i et lisens- og i et samfunnsmessig perspektiv.

Man kan for eksempel tenke seg fremtidige scenarier innen en lisens med et større felt som kan bli gjenstand for økt utvinning, med eksisterende satelittfelt på lisensen som også kan bli gjenstand for økt utvinning og (fortsatt) tilknytning til det større felt, videreutvikling av uutbyggede formasjoner, tilknytning av tredjepartsfelt som fordrer økt prosesserings- og/eller transportkapasitet, osv. Avgjørelsene i lisensen når det gjelder valg av utbyggingsstrategier kan bli forskjellig alt ettersom lisensen er sikret – eller har en viss grad av sikkerhet for -

lisensforlengelse eller ikke, fordi man ser for seg at slike komplekse fremtidsscenarioer ikke lar seg realisere i sin helhet innenfor eksisterende lisensperiode. I et ressursforvaltningsperspektiv kan dette virke suboptimalt.

”Lang tid” i et utvinningsperspektiv er et relativt begrep. I den forbindelse kan det være grunn til å understreke at langsiktighet også er vektlagt i samarbeidsavtalens kapittel III om virksomhetsstyring. Slik sett har den enkelte lisens en rettslig plikt til å sikre at det tas et langsiktig perspektiv på virksomheten.

Gjeldende regel om lisensforlengelse

Hjemmelen til lisensforlengelse er petroleumsloven § 3-9, femte ledd, som lyder som følger:

"Departementet kan etter søknad fra rettighetshaver når særlige grunner tilsier det forlenge utvinningstillatelsen utover forlengelsen i annet ledd. Søknad om forlengelse må være kommet inn senest 5 år før utvinningstillatelsens utløp, med mindre departementet samtykker i eller bestemmer noe annet. Departementet fastsetter vilkårene for slik særskilt forlengelse."

Selv om ”særlige grunner tilsier det”, er gjeldende ordning lagt opp slik at det er opp til departementets skjønn hvorvidt lisensforlengelse blir gitt (jfr. ”kan”), og i så fall når forlengelse skal bli gitt (dog senest 5 år før lisensutløpet), og på hvilke vilkår.

Leser man loven og forarbeidene (og juridisk teori) samlet, og ser man hen til praksis på norsk sokkel m.h.t. lisensforlengelse, er det mer sannsynlig enn ikke at eksisterende rettighetshavere får innvilget lisensforlengelse på et eller annet tidspunkt som departementet (eller Regjeringen) bestemmer.

Slik loven er utformet, knytter det seg imidlertid stor grad av usikkerhet – og derved manglende forutberegnelighet - til de ovennevnte tre punkter, hvor den enkelte lisens er priggitt departementets skjønn. I tillegg er det ikke lovmessig forankret at den enkelte lisens normalt vil bli forlenget

Hvordan kan avklaring skje?

1. Lisensforlengelse som det normale utgangspunkt

Som ovenfor nevnt er det mer sannsynlig enn ikke at lisensforlengelse blir innvilget, men det bygger kun på lovforarbeider og praksis til nå. Når så er tilfelle, hadde det vært avklarende for rettighetshaverne at innvilgelse av lisensforlengelse ble skrevet inn i lov eller forskrift som det normale utgangspunkt.

2. Tidspunktet for innvilgelse av lisensforlengelse må komme tidligere

Dagens ordning er ikke til hinder for at departementet innvilger forlengelse lenge før fem år før utvinningstillatelsens utløp. Departementet (og Regjeringen) har stor grad av diskresjonær adgang til å innvilge forlengelse når de måtte finne det formålstjenlig, og på de vilkår de måtte finne hensiktsmessig ut fra det overordnede krav til effektiv ressursforvaltning.

Eksempelvis kan man tenke seg en ordning hvor departementet uansett, materielt sett må behandle (og begrunne/besvare) en søknad om lisensforlengelse hvis en PUD inneholder produksjonsprofiler som klart går utover lisensperioden.

3. Saksbehandlingstid

Etter at søknad om lisensforlengelse er levert, bør rettighetshaverne kunne få svar fra myndighetene innen en nærmere bestemt tid, for eksempel seks måneder. Dette vil også sikre forutberegnelighet.

Revidert PUD

Utvalget foreslår på side 51 at:

Utvinningstillatelsene skal levere inn en forenklet, revidert PUD senest når 80 % av planlagt produsert volum, avtalt i PUD eller lignende er nådd.

Formålet er disiplinering og formalisering av arbeid for tiltak for ikke bare økt utvinning, men å utvinne de resterende ressurser.

ConocoPhillips er enig i at forslaget vil føre til mer oppmerksomhet i det enkelte interessentskap for hvordan tiltak for økt utvinning og utvinning av gjenværende ressurser (ikke bare ressursklasse 5) kan konkret gjennomføres i en sen fase.

Ramme og tema for opprinnelig PUD/godkjenning av PUD fra myndighetene er typisk utbyggingsløsning, planlagt produksjon over levetiden, tilknytninger, transportløsning, investeringer, lønnsomhet, kraftforsyning, områdeløsning, ressurser, disponering og konsekvensutredning, herunder utslipp og arealbeslag, samt kort om fjerning ved avsluttet virksomhet. Lisensperioden vil også normalt nevnes.

PUD/myndighetsgodkjenning av PUD adresserer normalt i liten grad utvinningen i senfasen da dette ligger langt frem i tid, ofte flere tiår. Før avslutningsplan har petroleumsloven ingen krav til oppfølgende plan av godkjent PUD så lenge aktiviteten er innenfor rammen av godkjent PUD. Under samarbeidsavtalen er det krav til setting av mål, ambisjon, langtidsplan som skal konkretiseres gjennom kommende årets budsjett og påfølgende 3 år.

Revidert "PUD" vil i hovedsak være en konkretisering av krav til plan for utvinningstiltak i senfasen.

Slik plan som sendes myndighetene vil sette fokus på:

- gjenværende ressurser,
- økonomi og
- muligheter for og avklaring av ambisjoner og mål for den videre aktivitet.

Revidert "PUD" vil ha hovedfokus på:

- boring,

- lønnsom utvinning og
- levetid.

Når petroleumsloven har krav til avslutningsplan som etter loven også kan omfatte "forslag til fortsatt produksjon", er det behov for å se kravet til avslutningsplan og krav til revidert "PUD" for økt utvinning i senfase i sammenheng.

Det er også behov for å vurdere nærmere egnetheten av reglene om PUD og avslutningsplan i samarbeidsavtalen under et nytt plankrav. Gjeldende PUD-regler i samarbeidsavtalen for forslag til og tiltredelse til PUD, evt. sole risk, er ikke egnet for anvendelse på plan for PUD i en sen fase for igangværende virksomhet. Grunnen til dette er at selskapene har ideell andel i etablerte anlegg og at ulik deltakelse i gammel og ny kapasitet i etablert anlegg skaper nye grenseflater.

Når det gjelder når plankravet slår inn er det neppe hensiktsmessig at dette er 80 % utvunnet av opprinnelig PUD-volum, men bør være på det tidspunkt/i forkant av det tidspunkt operatør vurderer at 80 % av utvinnbare ressurser er nådd.