

HØRINGSNOTAT

Forslag til forskrift om endringer i petroleumsforskriften

1. Innledning

Olje- og energidepartementet har gjennomgått reguleringen av tildeling og bruk av utvinningstillatelser i petroleumsloven kapittel 3 og de nærmere reglene i petroleumsforskriften kapittel 3 som utfyller og gjennomfører lovens bestemmelser. Reguleringen utgjør et viktig sett av virkemidler for å sikre en effektiv og langsiktig ressursforvaltning i tråd med de grunnleggende målsettingene i norsk petroleumpolitikk.

Departementet har funnet grunn til å foreslå enkelte presiseringer i petroleumsforskriften § 10 om tildelingskriterier og i § 11 om vilkår og krav ved tildeling og utøvelse av virksomhet etter en utvinningstillatelse. Begge bestemmelsene ble inntatt i forskriften i 1995, som ledd i gjennomføringen av direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) i norsk rett. Forslagene vil i all hovedsak videreføre gjeldende rettstilstand. Formålet med endringene er i første rekke å klargjøre forholdet mellom loven og forskriften og forholdet til konsesjonsdirektivet. Det foreslås også en presisering i petroleumsforskriften § 72 om overdragelse av tillatelse.

2. Bakgrunn for endringsforslaget

Petroleumsforskriften §§ 10 og 11 utfyller petroleumsloven § 3-5 og gjennomfører sentrale deler av konsesjonsdirektivet, særlig direktivets artikkel 5 og 6. Ved gjennomføringen av direktivet i 1995 ønsket en, med noen få unntak, å ta inn direktivets regulering i norsk lovgivning. En valgte på enkelte punkter en noe annen ordlyd enn direktivteksten, tilpasset norske forhold og norsk lovgivningstradisjon. Dette er vanlig ved gjennomføring av direktiver. I ettertid, blant annet i lys av praksis fra EU-domstolen, ser departementet at enkelte formuleringer *kan* forstås slik at en ikke fullt ut har utnyttet det handlingsrommet direktivet åpner for. Dette har ikke vært meningen, og formålet med endringsforslaget her er å presisere og klargjøre dette.

Utvinningstillatelser skal tildeles på grunnlag av saklige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier, jf. petroleumsloven § 3-5 tredje ledd og konsesjonsdirektivet, blant annet artikkel 2 nr. 2 og artikkel 5 nr. 4. Blant slike saklige kriterier er søkerens tekniske kompetanse og finansielle kapasitet, samt søkerens plan for leting og utvinning i det aktuelle området, jf. petroleumsforskriften § 10 første ledd. Bestemmelsen skal forstås som minstekrav for tildeling av utvinningstillatelse og gjennomfører konsesjonsdirektivet artikkel 5 nr. 1 bokstav a) og b). Departementet foreslår ikke materielle endringer i første ledd, men en forenkling av teksten.

Forskriften § 10 første ledd foreslås endret til:

Utvinningstillatelse tildeles på grunnlag av søkerens tekniske kompetanse, finansielle kapasitet og plan for leting og utvinning i det området som søknaden gjelder, slik at den best mulige ressursforvaltning fremmes.

Det følger av petroleumsforskriften § 10 annet ledd at departementet kan ta hensyn til eventuell manglende effektivitet eller ansvarlighet utvist av søkeren som rettighetshaver. Bestemmelsen gjennomfører konsesjonsdirektivet artikkel 5 nr. 1 annet ledd og foreslås videreført i en noe forenklet form.

Videre fremgår av petroleumsforskriften § 10 tredje ledd blant annet at tildelingskriteriene skal utformes «*i samsvar med loven § 3-5 tredje ledd første punktum ... og anvendes ikke-diskriminerende mellom søkerne*». Departementet foreslår enkelte presiseringer her for å klargjøre hvilke kriterier det kan legges vekt på ved tildelingen.

Departementet ser grunn til å presisere at første og annet ledd i § 10 ikke er ment å begrense muligheten i loven § 3-5 tredje ledd til også å legge vekt på *andre* saklige og objektive kriterier, forutsatt at de fremgår av utlysningen og anvendes uten forskjellsbehandling. Hittil har departementet presisert i utlysningsteksten at petroleumsloven og -forskriften gjelder for virksomheten. Det er slik bestemmelsen er praktisert og forstått, men det kan være grunn til å gjøre dette tydeligere i forskriften.

Departementet foreslår at dette gjøres ved å vise til at det kan legges vekt på kriteriene nevnt i petroleumsloven § 3-5 tredje ledd, dvs. på saklige og objektive kriterier. Videre bør det vises til at det kan tas slike hensyn som er nevnt i petroleumsforskriften § 11 annet ledd. Denne bestemmelsen lister opp de hensynene som etter konsesjonsdirektivet artikkel 6 nr. 2 kan begrunne vilkår for og krav til utøvelse av virksomhet etter utvinningstillatelser, og der blant annet hensynet til nasjonal sikkerhet, offentlig orden, folkehelse, transportsikkerhet, miljøvern, vern av biologiske ressurser ivaretas. De samme vilkår og krav kan settes ved tildeling av utvinningstillatelser. Ved å vise direkte til § 11 annet ledd vil forskriften § 10 dermed på en mer presis måte angi de hensynene som en kan bygge på ved vurderingen av søknader om utvinningstillatelser. Overskriften foreslås også endret for å vise at kriteriene både gjelder ved tildeling og ved utøvelse av virksomheten m.v.

EU-domstolen har i dom fra 27. juni 2013 i sak C-569/10 Kommisjonen mot Polen, bekreftet at konsesjonsdirektivet skal tolkes slik at statene kan oppstille vilkår ved tildeling av utvinningstillatelser begrunnet også i de hensyn som er opplistet i direktivet artikkel 6 nr. 2. Polen hadde oppstilt bestemte krav ved tildeling av tillatelser begrunnet i miljø, som er blant hensynene nevnt i artikkel 6 nr. 2. Kommisjonen argumenterte for at miljø var relevant ved oppstilling av vilkår for *utøvelse* av virksomheten, men ikke ved *tildeling* etter artikkel 5. EU-domstolen kom derimot til at det fulgte av en naturlig tolkning av artikkel 5 og 6 lest samlet, at det kunne oppstilles krav knyttet til miljø også for at en søker kunne få innvilget en tillatelse. Det samme må gjelde de andre hensynene nevnt i artikkel 6 nr. 2.

På denne bakgrunn foreslår departementet en ny formulering i § 10 annet ledd annet punktum.

Gjeldende § 10 fjerde ledd foreslås videreført i § 10 annet ledd tredje punktum i en noe forenklet form.

Forskriften § 10 annet ledd foreslås på denne bakgrunn endret til:

I vurderingen etter første ledd kan det tas hensyn til at søkeren har utvist manglende effektivitet eller manglende ansvarlighet som rettighetshaver. Det kan også legges vekt på kriteriene nevnt i petroleumsloven § 3-5 tredje ledd, dersom disse anvendes på en ikke-diskriminerende måte, og på hensynene nevnt i § 11 annet ledd i denne forskriften. Dersom to eller flere søknader vurderes likt, kan valget mellom dem også skje på bakgrunn av andre relevante objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Forslaget innebærer enkelte forenklinger og klargjøringer sammenlignet med gjeldende § 10, men er ikke ment å medføre endring av rettstilstanden.

Konsesjonsdirektivet artikkel 2 nr. 2 annet ledd åpner for at statene av hensyn til nasjonal sikkerhet kan nekte adgang til og utøvelse av petroleumsvirksomhet for selskaper kontrollert av stater utenfor EØS. En slik unntaksmulighet ble ikke særskilt tatt inn i petroleumslovgivningen i 1996. De fleste kyststater innen EØS med petroleumsaktivitet har imidlertid gjennomført også denne delen av konsesjonsdirektivet. For fullstendighetens skyld ser departementet det som naturlig at dette gjøres også i Norge, og det foreslås derfor et nytt fjerde ledd i petroleumsforskriften § 10. Som de andre forslagene fremmet her, utgjør dette en utfylling eller gjennomføring av petroleumsloven, vedtatt med hjemmel i § 10-18 første ledd. En sentral del av loven gjelder nettopp tildeling og utøvelse av virksomhet etter en utvinningstillatelse. Gjennomføringen av konsesjonsdirektivet artikkel 2 nr. 2 annet ledd presiserer det skjønnet loven gir myndighetene blant annet ved vurderingen av om en skal nekte å tildele utvinningstillatelse på grunnlag av innkomne søknader, ved tildeling av tillatelse på grunnlag av saklige og ikke-diskriminerende kriterier, ved spørsmål om vilkår for tildelingen og utøvelse av virksomhet etter en utvinningstillatelse og ved spørsmål om samtykke til en overdragelse, jf. petroleumsloven §§ 3-5 tredje ledd, 10-12 og 10-18 tredje ledd.

Forskriften § 11 første ledd gjelder vilkår og krav for tildeling av utvinningstillatelse og for utøvelse av petroleumsvirksomhet etter en utvinningstillatelse. Bestemmelsen gjennomfører konsesjonsdirektivet artikkel 6 nr. 1. Det er presisert i forskriften at første ledd også gjelder for *tildeling* av utvinningstillatelse. Denne presiseringen er i samsvar med EU-domstolens senere dom i sak C-569/10 fra 2013, nevnt ovenfor.

Vilkår og krav som nevnt i § 11 første ledd skal etter dagens formulering *«utelukkende begrunnes i behovet for å sikre at petroleumsvirksomheten i området for utvinningstillatelse gjennomføres på en god måte.»* Dette gjenspeiler ordlyden i konsesjonsdirektivet art. 6 nr. 1. Her heter det imidlertid at slike vilkår og krav også kan stilles *ved anvendelse av nr. 2*, dvs. på grunnlag av de hensyn som er nevnt i art. 6 nr. 2. Slike hensyn som der er nevnt, vil kunne omfattes av dagens formulering om at en skal sikre at petroleumsvirksomheten *«gjennomføres på en god måte»*. Departementet ser det imidlertid som hensiktsmessig å presisere forskriften § 11 første ledd slik at det er klart at det herunder kan stilles krav knyttet til hensynene i annet ledd.

Forskriften § 11 første ledd foreslås på denne bakgrunn endret til:

Vilkår og krav for tildeling av *en* utvinningstillatelse og for utøvelse av petroleumsvirksomhet etter en utvinningstillatelse *kan bare* begrunnes i behovet for å sikre at petroleumsvirksomheten i området for utvinningstillatelsen gjennomføres på en god måte, *og for å ivareta hensyn som nevnt i annet ledd.*

Det foreslås ikke endringer i forskriften § 11 annet ledd.

Overdragelse av en utvinningstillatelse eller andel i slik tillatelse krever departementets samtykke etter petroleumsløven § 10-12. Det samme gjelder blant annet overdragelse av aksjeposter som kan gi bestemmende innflytelse over en rettighetshaver som innehar andel i en tillatelse. Ved vurderingen av om samtykke skal gis etter petroleumsforskriften § 72 kommer blant annet bestemmelsen i forskriften § 10 om tildelingskriterier ved utvinningstillatelse til anvendelse så langt den passer.

Med de endringer som er foreslått i dette høringsnotatet, vil det også bli presisert at departementet ved vurderingen av om samtykke skal gis kan ta hensyn til andre saklige og objektive og ikke-diskriminerende kriterier enn de som er nevnt særskilt i forskriften § 10 første ledd. På samme måte kan det oppstilles vilkår for en eventuell overdragelse begrunnet i slike saklige hensyn. Dette følger allerede av den alminnelige adgangen forvaltningen har til å fastsette vilkår ved begunstigende vedtak, og er i samsvar med forskriften § 11. Departementet foreslår likevel å klargjøre dette ved å innta en henvisning til § 11 også i forskriften § 72. Det er i tillegg foretatt en mindre språklig forenkling i § 72. Forslaget er ikke ment å medføre noen realitetsendring.

Forskriften § 72 foreslås endret til:

Ved søknad om samtykke til overdragelse av tillatelse etter loven § 10-12 første ledd, kommer bestemmelsene i §§ 8, 10, 11, 28 og 29 til anvendelse så langt de passer.

3. Departementets vurdering

Olje- og energidepartementet gjennomførte konsesjonsdirektivet i norsk rett med virkning fra 1. september 1995. Nå har bestemmelsene gjeldt i lang tid både i Norge og resten av EØS-området. De endringer som foreslås her anses som presiseringer i de aktuelle bestemmelsene, en klargjøring av at kriteriene gjelder både ved tildeling av utvinningstillatelser og ved utøvelse av virksomheten, og en harmonisering av regler i direktivet som også er gjennomført i andre EØS-land med petroleumsvirksomhet.

4. Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser og eventuelle andre konsekvenser

Forslaget vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslag til forskrift om endringer i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften).

Fastsatt ved kgl.res. XX.XX.2017 med hjemmel i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 10-18 første ledd jf. § 3-5 tredje ledd.

I

I forskrift 27. juni 1997 nr. 654 til lov om petroleumsvirksomhet gjøres følgende endringer:

§ 10 skal lyde:

§ 10. Kriterier for tildeling av utvinningstillatelser og utøvelse av virksomhet i henhold til utvinningstillatelser m.v.

Utvinningstillatelse tildeles på grunnlag av søkerens tekniske kompetanse, finansielle kapasitet og plan for leting og utvinning i det området som søknaden gjelder, slik at den best mulige ressursforvaltning fremmes.

I vurderingen etter første ledd kan det tas hensyn til at søkeren har utvist manglende effektivitet eller manglende ansvarlighet som rettighetshaver. Det kan også legges vekt på kriteriene nevnt i petroleumsloven § 3-5 tredje ledd, dersom disse anvendes på en ikke-diskriminerende måte, og på hensynene nevnt i § 11 annet ledd i denne forskriften. Dersom to eller flere søknader vurderes likt, kan valget mellom dem også skje på bakgrunn av andre relevante objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

En beslutning om sammensetning av rettighetshavergruppen og utpeking av operatør skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Departementet kan av hensyn til nasjonal sikkerhet nekte adgang til og utøvelse av petroleumsvirksomhet hvis søkeren eller rettighetshaveren faktisk kontrolleres av en stat utenfor EØS eller av statsborgere fra slik stat.

§ 11 første ledd skal lyde:

Vilkår og krav for tildeling av en utvinningstillatelse og for utøvelse av petroleumsvirksomhet etter en utvinningstillatelse kan bare begrunnes i behovet for å sikre at petroleumsvirksomheten i området for utvinningstillatelsen gjennomføres på en god måte, og for å ivareta hensyn som nevnt i annet ledd.

§ 72 skal lyde:

§ 72. Overdragelse av tillatelse

Ved søknad om samtykke til overdragelse av tillatelse etter loven § 10-12 første ledd, kommer bestemmelsene i §§ 8, 10, 11, 28 og 29 til anvendelse så langt de passer.

II

Forskriften trer i kraft straks.

Endringene gjelder også saker der søknaden er kommet inn før forskriften trer i kraft, men tildeling skjer etter ikrafttredelse.