



34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 843 761 651 556 60 744 34 150

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Publikasjonen kan bestilles fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-064-7

Forsideillustrasjon: 07 Oslo AS  
(Grafer i forsideillustrasjonen er hentet fra Norsk Regnesentral)



Riksrevisjonens undersøkelse av  
forvaltningspraksis ved  
tildeling av utvinningstillatelser  
i petroleumssektoren

---

Riksrevisjonens administrative rapport 1 2010



## Forord

Riksrevisjonen har besluttet at rapporten *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser i petroleumssektoren* ikke sendes Stortinget som egen sak. Stortinget orienteres om resultatet av undersøkelsen i Dokument 2.

Riksrevisjonen, 15. desember 2009

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>Ordliste</b>	7	4.4.4 Dokumentasjon og sporbarhet i saksbehandlingen	38
<b>Sammendrag</b>	9	4.5 Hvordan gjennomfører Olje- og energidepartementet tildelingsprosessen?	39
<b>1 Innledning</b>	11	4.5.1 Olje- og energidepartementets vektlegging av ODs og Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurderinger	39
1.1 Bakgrunn	11	4.5.2 Olje- og energidepartementets vurderinger og rolle i tildelingsprosessen	40
1.2 Mål og problemstillinger	12	4.5.3 Egenskaper ved forvaltningspraksisen i Olje- og energidepartementet	44
<b>2 Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	13	<b>5 Vurderinger</b>	47
2.1 Dokumentanalyse	13	5.1 Krevende avveininger mellom ressurs hensyn og miljø- og fiskerihensyn	47
2.2 Observasjon	13	5.2 Vurderinger forankret i tildelingskriteriene	47
2.3 Intervjuer	14	5.3 Forvaltningspraksis synes å være betryggende	48
<b>3 Revisjonskriterier</b>	15	<b>6 Departementenes svar</b>	50
3.1 Generelle bestemmelser	15	6.1 Olje- og energidepartementets svar	50
3.2 Statlige myndigheters ansvar	15	6.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar	50
3.3 Tildeling av utvinningstillatelser	15	<b>7 Referanseliste</b>	52
3.3.1 Tildelingskriterier	15	<b>Vedlegg</b>	
3.3.2 Likebehandling, saklighet og objektivitet	16	Utvidelse av TFO-området 2003–2008	56
3.3.3 Dokumentasjon og sporbarhet	17	<b>Tabelloversikt</b>	
<b>4 Fakta</b>	19	Tabell 1 Nominasjon og utlysning i 19. og 20. konsesjonsrunde	21
4.1 Gangen i en konsesjonsrunde	19	Tabell 2 Avveininger av miljø- og fiskerihensyn	23
4.2 I hvilken grad avveies ulike hensyn ved utlysning av areal?	20	Tabell 3 Antall selskaper i rundene omfattet av undersøkelsen	28
4.2.1 Nominasjonsprosessen i nummererte konsesjonsrunder	20	Tabell 4 Årsverk i OD benyttet i TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde	28
4.2.2 Innspill fra selskapene ved utvidelse av TFO-området	21	Tabell 5 Deltakelse i rundearbeidet	29
4.2.3 Avveining av miljø- og fiskerihensyn	22	<b>Figuroversikt</b>	
4.3 Hvordan vurderer OD selskaper og søknader?	25	Figur 1 Gangen i en konsesjonsrunde	19
4.3.1 Forhold OD vektlegger i vurderingen av søknadene	25	Kart 1 Utvidelse av TFO-området i Nordsjøen	56
4.3.2 Grundighet og kvalitet i saksbehandlingen	27	Kart 2 Utvidelse av TFO-området i Norskehavet	57
4.3.3 Likebehandling, saklighet og objektivitet i saksbehandlingen	29	Kart 3 Utvidelse av TFO-området i Barentshavet	58
4.3.4 Dokumentasjon og sporbarhet i saksbehandlingen	31		
4.4 Hvordan vurderer Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet selskapene?	32		
4.4.1 Forhold Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vektlegger i vurderingen av selskapene	32		
4.4.2 Grundighet og kvalitet i saksbehandlingen	36		
4.4.3 Likebehandling, saklighet og objektivitet i saksbehandlingen	37		





## Ordliste

**Blokk** – Geografisk inndelingsenhet som brukes i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. Sjøområdene innenfor kontinentalsokkelens yttergrense inndeles i blokker med en størrelse på 15 breddeminutter og 20 lengdeminutter, med mindre tilstøtende landområder, grenser mot andre staters kontinentalsokler eller andre forhold tilsier noe annet.

**Felt** – En eller flere petroleumforekomster samlet som omfattes av godkjent plan for utbygging og drift (PUD) eller innvilget fritak fra PUD.

**Funn** – En petroleumforekomst, eller flere petroleumforekomster samlet, som er oppdaget i samme brønnbane, og som gjennom testing, prøvetaking eller logging er sannsynliggjort å ha bevegelig petroleum (omfatter både kommersielt og teknisk funn).

**Haleproduksjon** – Produksjon i slutfasen av produksjonsperioden, før opprettholdelse av aktiviteten blir økonomisk ulønnsom.

**Konsesjonsbelagt område** – Område som er tildelt i en utvinningstillatelse. Det kan bare drives leteboring og utvinning i et område som omfattes av en utvinningstillatelse.

**Kontinentalsokkelen** – Havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg utover norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt fra, likevel ikke utover midtlinjen i forhold til annen stat med mindre annet følger av folkerettens regler for kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene eller overenskomst med vedkommende stat.

**Letemodell** – Geografisk og stratigrafisk avgrenset område der et spesifikt sett med geologiske faktorer er til stede slik at petroleum skal kunne påvises i produserbare mengder. Slike geologiske faktorer er reservoarbergart, felle, moden kildebergart og migrasjonsveier, samt at fellen er dannet før migrasjonen av petroleum er opphørt.

Alle funn og prospekter innenfor samme letemodell kjennetegnes ved letemodellens spesifikke sett av geologiske faktorer.

**Lisens** – Dagligdags uttrykk brukt om utvinningstillatelse.

**Modne områder** – Modne områder av norsk kontinentalsokkel kjennetegnes av kjent geologi, mindre tekniske utfordringer og godt utbygd eller planlagt infrastruktur. Det er svært sannsynlig at det her vil bli gjort funn, men mindre sannsynlig at det vil være nye store funn. I deler av de modne områdene av sokkelen har det vært petroleumaktivitet i nærmere 40 år. Derfor er geologien der godt kjent, og mange steder er infrastrukturen godt utbygd.

**Operatør** – Den forestår den daglige ledelsen av petroleumsvirksomheten på vegne av rettighetshaveren.

**Petroleumsvirksomhet** – All virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter. Begrepet omfatter ikke transport av petroleum i bulk med skip.

**Rettighetshaver** – Fysisk eller juridisk person, eller flere slike personer, som etter petroleumsløven 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.

**Samtykke** – Vedtak som uttrykker myndighetenes tillit til at operatøren kan gjennomføre aktiviteten innenfor rammene av regelverket og i henhold til de opplysninger som er gitt i samtykkesøknaden. Operatøren må innhente myndighetenes samtykke ved viktige milepæler, for å kunne videreføre sin virksomhet.

**Seismiske (geofysiske) undersøkelser** – Innsamling av seismiske profiler skjer ved at lydølger sendes fra en kilde over eller i undergrunnen. Lydølgerne forplanter seg gjennom

bergartslagene som så reflekteres opp til sensorer på havbunnen, i overflaten eller sensorer nede i et borehull. Fra dette kan man danne seg et bilde av formasjoner i undergrunnen.

**Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) –**

TFO-tildelingene finner sted i modne deler av norsk sokkel. De forhåndsdefinerte områdene utvides med nye blokker etter hvert som nye områder på norsk sokkel regnes som modne. TFO-området utvides og kan ikke innskrenkes. Det gjennomføres årlige tildelinger i TFO.

**Utvinningstillatelse** – Tillatelsen gir enerett eller konsesjon til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster innenfor tillatelsens angitte geografiske område. Rettighetshaverne blir eiere av den petroleumen som produseres. En utvinningstillatelse kan omfatte én eller flere blokker eller deler av blokker, og regulerer de deltakende selskapenes rettigheter og plikter overfor staten. Dokumentet utfyller bestemmelsene i petroleumsloven og gir detaljerte vilkår for de enkelte tillatelsene. Utvinningstillatelsen gis i første omgang for en initiell periode (leteperiode) som kan vare i inntil ti år. I denne perioden plikter rettighetshaverne å utføre bestemte oppgaver, som seismisk kartlegging og/eller leteboring.

## Sammenheng

Petroleumsproduksjon på norsk kontinentalsokkel forutsetter utvinningstillatelse fra myndighetene. Tillatelsen gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen. Selskapene som har fått tildelt tillatelse (rettighetshaver) blir eier av den petroleum som produseres. Utvinningstillatelser har som hovedregel blitt tildelt gjennom konsesjonsrunder. Siden 1965 og fram til 2009 har det blitt gjennomført 20 nummererte konsesjonsrunder på norsk sokkel.

Det har siden 1965 skjedd flere tilpasninger og endringer i systemet for tildeling av utvinningsstillatelser. For å sikre industrien større forutsigbarhet og jevnere tilgang på areal, ble det i 2003 etablert en ordning med årlige tildelinger i forhåndsdefinerte områder på sokkelen (TFO). Ordningen innebærer at industrien får tilgang til et forhåndsdefinert område som omfatter alt modent areal på sokkelen, dvs. områder med kjent geologi, mindre tekniske utfordringer og godt utbygd eller planlagt infrastruktur. TFO-området utvides ettersom nye områder regnes som modne og kan ikke innskrenkes.

Formålet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, slik disse framgår av petroleumsloven og petroleumsforskriften. Forvaltningspraksis har i tillegg blitt vurdert opp mot generelle krav til forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk.

Det framgår av undersøkelsen at miljø- og fiskerimyndighetene opplever TFO-ordningen som problematisk i forhold til den avveining av miljø- og fiskerihensyn som skal skje i forbindelse med utlysning av areal. Det vises blant annet til at TFO-området bare kan utvides og ikke innskrenkes, og det etterlyses mulighet for å kunne ta områder ut av TFO-ordningen ved ny og forbedret kunnskap om miljø- og fiskeriforhold. Det vises i den forbindelse også til forutsetningen om at ordningen ikke skulle omfatte de mest miljø- og fiskerisensitive områdene på sokkelen.

Undersøkelsen viser at de vurderinger og beslutninger som dannet grunnlaget for myndighetenes forslag om tildeling av utvinningstillatelser, gjennomgående er forankret i de tildelingskriterier som er nedfelt i lov og forskrift og kunngjort i utlysningstekstene. Det er selskapenes faglige kompetanse som legges til grunn og blir avgjørende for beslutning om tildeling av utvinningstillatelse. Geologisk forståelse og teknisk kompetanse (herunder HMS) er de utslagsgivende kriteriene.

Undersøkelsen viser videre hvordan interne arbeidsformer, rutiner og retningslinjer, bidrar til at søknader og selskaper blir vurdert opp mot de kunngjorte tildelingskriteriene på en grundig, ensartet og systematisk måte. Den viser også hvordan det er etablert ordninger for kvalitets-sikring av sentrale vurderinger.

Undersøkelsen viser at Oljedirektoratets vurderinger på en god måte er dokumentert i direktoratets innstillinger til Olje- og energidepartementet. Den viser også at sporbarheten over tid har blitt bedre, ved at innstillingene nå rommer mer detaljert vurderingsinformasjon og dermed i større grad reflekterer det vurderingsarbeidet som faktisk skjer i direktoratet. Undersøkelsen viser at Petroleumstilsynets vurderinger av selskapenes HMS-kompetanse på tilfredsstillende måte er dokumentert i tilsynets innstillinger til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Olje- og energidepartementet utarbeider i hver runde et oppsummeringsnotat i etterkant av beslutning om tildeling. Undersøkelsen viser at notatene ivaretar behovet for dokumentasjon og sporbarhet når det gjelder departementets vektlegging av faglige råd fra Oljedirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Petroleumstilsynet), så vel som departementets egne helhetsvurderinger. Undersøkelsen viser også at oppsummeringsnotatene har blitt videreutviklet over tid og funnet en fast form.

Ved behandling av søknader om tildeling av utvinningstillatelser tilegner myndighetene seg sensitiv informasjon om selskapene. Undersøkelsen viser at petroleumsmyndighetene ikke har vurdert karantene eller saksforbud når

personell går over til oljerelatert kommersiell virksomhet utenfor forvaltningen, jf. "retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen".

Samlet sett viser undersøkelsen at forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser i petroleumssektoren gjennomgående er i samsvar med de krav som det er rimelig å stille ut fra generelle krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk. Det er i den forbindelse særlig grunn til å peke på at dokumentasjonen og sporbarheten av vesentlige vurderinger og beslutninger i tildelingsprosessen har blitt bedre over tid.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Petroleumsvirksomheten er av stor betydning for det norske samfunnet. Virksomheten har hatt mye å si for den økonomiske veksten i Norge, og den har vært en viktig bidragsyter til industriell utvikling og finansieringen av det norske velferdssamfunnet. En stor del av inntektene tilfaller staten og bidrar til statens sterke finansielle stilling. I 2008 var statens inntekter fra virksomheten på vel 415 mrd. kroner, og sektoren bidro med 26 prosent av den totale verdiskapningen i Norge.<sup>1</sup>

Ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Olje- og energidepartementet (OED) er regjeringens overordnede målsetting for petroleumsvirksomheten å sikre langsiktig forvaltning og verdiskapning på norsk kontinentalsokkel, innenfor miljømessig forsvarlige rammer og i sameksistens med andre næringer. Et hovedmål er å sikre effektiv utnyttelse av gjenværende ressurser på sokkelen og størst mulig verdiskapning fra petroleumsvirksomheten for det norske samfunnet. En aktiv lete- og konsesjonspolitikkk skal bidra til et fortsatt høyt aktivitetsnivå på norsk sokkel og samtidig sikre mangfold og konkurranse blant selskapene. Olje- og energidepartementet har som mål å bidra til å realisere de store verdiene i uoppdagede ressurser på sokkelen ved å legge til rette for at industrien får tilgang til lovende leteområder.

Petroleumsproduksjon forutsetter utvinningstillatelse fra myndighetene. Tillatelsen gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen. Utvinningstillatelsen gjelder for en initiell periode (leteperiode) på inntil ti år og rettighetshaverne blir eiere av den petroleumen som produseres. Utvinningstillatelser har som hovedregel blitt tildelt gjennom konsesjonsrunder. Siden 1965 og fram til 2009 er det blitt gjennomført 20 nummererte konsesjonsrunder.

Siden den første konsesjonsrunden ble avviklet i 1965, har det skjedd flere tilpasninger og endringer i systemet for tildeling av

utvinningstillatelser.<sup>2</sup> Et flertall i Stortingets energi- og miljøkomite sluttet seg i Innst. S. nr. 89 (1999–2000) til et forslag om å åpne opp for mindre oljeselskaper og gruppesøknader på kontinentalsokkelen, samt å etablere et system for prekvalifisering av selskaper. Prekvalifiseringsordningen ble etablert i 2000 for å legge forholdene bedre til rette for nye aktører på sokkelen.<sup>3</sup> Ordningen innebærer en mulighet for selskapene til å få myndighetens forhåndsvurdering av egnethet for deltagelse på norsk sokkel, som rettighetshaver eller operatør. Prekvalifiseringsordningen skal sikre at nye aktører har minimumskompetanse innen relevante fagfelt og tilstrekkelig finansiell styrke. Ordningen er ikke lovfestet og gir ikke automatisk rett til utvinningstillatelse. Endelig vurdering foretas i forbindelse med myndighetenes behandling av søknad om utvinningstillatelse.

I Innst. S. nr. 87 (2002–2003) sluttet flertallet i Stortingets energi- og miljøkomite seg til et forslag fra regjeringen om å forenkle og effektivisere tildeling av nye utvinningstillatelser i modne områder på norsk sokkel. Hensikten var å sikre industrien større forutsigbarhet og jevnere tilgang på areal.<sup>4</sup> Ordningen fikk navnet "Tildeling i forhåndsdefinerte områder" (TFO) og innebærer at selskapene gis tilgang til et forhåndsdefinert leteområde som omfatter alt modent areal på sokkelen. Modne områder kjennetegnes av kjent geologi, mindre tekniske utfordringer og godt utbygd eller planlagt infrastruktur. Sannsynligheten for å gjøre funn i områdene er relativt høy, samtidig som sannsynligheten for å gjøre nye store funn er mindre. I dag defineres store deler av Nordsjøen, Haltenbanken (Norskehavet) og området rundt Snøhvitfeltet (Barentshavet) som modne områder. TFO-området utvides ettersom nye områder regnes som modne. Det gjennomføres årlige tildelinger i TFO-konsesjonsrunder, og selskapene kan levere inn søknader om utvinningstillatelser i TFO gjennom hele året. Etter hvert som stadig større områder av sokkelen har blitt definert som modne, har TFO-ordningen blitt en stadig viktigere del av konsesjonssystemet. Flere blokker tildeles nå

2) St.meld. nr. 39 (1999–2000) *Olje- og gassvirksomheten*.

3) St.meld. nr. 38 (2001–2002) *Om olje- og gassvirksomheten*.

4) St.meld. nr. 38 (2001–2002) *Om olje- og gassvirksomheten*, jf. *Fakta. Norsk Petroleumsverksemd 2009*.

1) Jf. *Fakta. Norsk petroleumsverksemd 2009*.

gjennom TFO-ordningen enn gjennom nummererte konsesjonsrunder. Til nå er det avvirket seks TFO-konsesjonsrunder (2003, 2004, 2005, 2006, 2007 og 2008).

---

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser i petroleumssektoren er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Følgende tre hovedproblemstillinger med tilhørende underproblemstillinger vil bli belyst:

1. *I hvilken grad avveies ulike hensyn mot hverandre ved utlysning av areal?*
  - 1.1 I hvilken grad vektlegges selskapenes nominasjon av blokker?
  - 1.2 I hvilken grad avveies hensynet til effektiv ressursutnyttelse mot miljø- og fiskerihensyn?
2. *I hvilken grad vurderes søknader og selskaper opp mot de kunngjorte tildelingskriteriene?*
  - 2.1 Hvilke forhold legger Oljedirektoratet (OD) og Petroleumstilsynet (Ptil)/Arbeids- og inkluderingsdepartementet vekt på i vurderingene av søknader og selskaper?
  - 2.2 Hvilke forhold legger Olje- og energidepartementet vekt på i gjennomføringen av tildelingsprosessen?
3. *I hvilken grad er forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser i samsvar med krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk?*
  - 3.1 Hvordan sikres grundighet og kvalitet i saksbehandlingen?
  - 3.2. I hvilken grad bidrar forvaltningspraksis til å sikre likebehandling, saklighet og objektivitet?
  - 3.3 I hvilken grad er sentrale vurderinger og beslutninger dokumenterte og sporbare?



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, intervjuer og observasjon av møter i forvaltningen. Det er også innhentet dokumentasjon gjennom korrespondanse med reviderte virksomheter. Undersøkelsen omfatter to avsluttede runder (19. konsesjonsrunde og TFO 2007) og to runder som var under gjennomføring mens undersøkelsen pågikk (TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde). Hovedhensikten med undersøkelsen har vært å kunne gi en generell framstilling og vurdering av tildelingsprosessen. Konsesjonsrundene som er omfattet av undersøkelsen, er dermed benyttet som case. Undersøkelsen omfatter ikke forvaltningspraksis knyttet til fastsettelsen av statens eierandeler i utvinnings-tillatelsene gjennom statens direkte økonomiske engasjement (SDØE).

---

### 2.1 Dokumentanalyse

Det er foretatt en gjennomgang av stortingsdokumenter og andre offentlige dokumenter som er relevante for undersøkelsen. Relevant regelverk er gjennomgått, blant annet petroleumslovgivningen og forvaltningslovgivningen, samt HMS-regelverk knyttet til sikkerhetsmyndighetenes rolle ved tildeling av utvinningstillatelser. Juridisk ekspertise har kommentert og gitt innspill til revisjonskriteriene.<sup>5</sup>

Det er innhentet skriftlig dokumentasjon fra petroleumsmyndighetene og sikkerhetsmyndighetenes vurderinger av søknader og selskaper. Dokumentasjonen omfatter i første rekke de to avsluttede konsesjonsrundene, 19. runde og TFO 2007. Sentrale dokumenter er ODs innstillinger til Olje- og energidepartementet, Ptils innstillinger til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, samt oppsummeringsnotatene Olje- og energidepartementet utarbeider i etterkant av rundene. Foruten dokumentasjon av vurderinger og anbefalinger omfatter arkivmaterialet interne rutiner og retningslinjer for vurderingsarbeidet, noe som bidrar til å belyse både bruken av tildelingskriteriene og egenskaper ved forvaltningspraksis for øvrig. Materialet dokumenterer også kommunikasjonen mellom myndighetene

som er involvert i tildelingsprosessen, noe som bidro til å belyse ivaretagelsen av sikkerhets-hensyn og avveiningen mellom ressurs-hensyn og miljø- og fiskerihensyn. For å belyse avveiningen av miljø- og fiskerihensyn er det i tillegg innhentet dokumentasjon fra Miljøvern-departementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Det er også benyttet høringsuttalelser fra miljø- og fiskerimyndighetene i forbindelse med den pågående evalueringen av TFO-ordningen, noe som også omfatter Miljøverndepartementets og Fiskeri- og kystdepartementets underliggende etater.

---

### 2.2 Observasjon

Riksrevisjonen deltok som observatør på interne møter i Olje- og energidepartementet i forbindelse med gjennomføringen av 20. konsesjonsrunde. Observasjonen ga generelt en bedre og mer inngående system- og prosessforståelse. Den ga supplerende informasjon både når det gjaldt sentrale vurderinger og bruken av tildelingskriterier og organiseringen av tildelingsprosessen, blant annet arbeidsdelingen og kommunikasjonen mellom de involverte myndighetene. Følgende møter ble observert:

- 5. november 2008. Olje- og energidepartementet–OD: ODs foreløpige vurderinger av utlyst område
- 3. desember 2008. Olje- og energidepartementet–OD: ODs foreløpige vurderinger av søknadene
- 23. januar 2009. Olje- og energidepartementet–Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Orientering til sikkerhetsmyndighetene om runden
- 26. januar 2009. Olje- og energidepartementet–OD: ODs endelige vurderinger av søknadene
- 27. januar 2009. Olje- og energidepartementet–OD: Vurdering av selskapenes finansielle styrke

I tillegg ble forhandlingsmøtene mellom myndighetene og selskapene som hadde søkt om utvinningstillatelse i 20. konsesjonsrunde, observert.

5) Professor Erik Boe og professor Knut Kaasen ved juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

---

## 2.3 Intervjuer

Det er gjennomført seks intervjuer, ett med hver av myndighetene som er involvert i tildelingsprosessen. Intervjuer ble gjennomført med Olje- og energidepartementet, OD, Ptil, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, samt Miljøvern- departementet og Fiskeri- og kystdepartementet, i perioden fra 11. mars til 22. april 2009.

Intervjuene fungerte som en supplerende kilde og bidro til å bekrefte og utdype funn fra dokument- analysen og inntrykk fra observasjonen av interne møter.



## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Generelle bestemmelser

De sentrale revisjonskriteriene er utledet fra gjeldende petroleumslov av 29. november 1996 med tilhørende forskrift. Loven trådte i kraft 1. juli 1997 og erstattet petroleumsloven av 22. mars 1985. Den nye loven er tilpasset EUs konsesjonsdirektiv.<sup>6</sup> I tillegg er revisjonskriterier utledet fra forvaltningslovens bestemmelser, krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk.<sup>7</sup>

I petroleumsloven § 1-1 slås det fast at "[d]en norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning". Ifølge Grunnloven § 19 skal regjeringen forvalte statens eiendommer i overensstemmelse med Stortingets vilje og til samfunnets beste. Forvaltningen av petroleumsressursene skal tilsvarende foretas av regjeringen i samsvar med bestemmelser i petroleumsloven og vedtak fattet av Stortinget.<sup>8</sup>

Ifølge petroleumsloven skal ressursene forvaltes i et langsiktig perspektiv, slik at de kommer hele det norske samfunnet til gode.<sup>9</sup> Ressursforvaltningen skal gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø. Den skal styrke norsk næringsliv og industriell utvikling, samtidig som det tas nødvendig hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet.

Ingen annen enn staten kan drive petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av petroleumsloven.<sup>10</sup> Kongen i statsråd kan på nærmere bestemte vilkår tildele utvinningstillatelse som omfatter én eller flere blokker eller deler av blokker.<sup>11</sup> En utvinningstillatelse gir ifølge petroleumsloven § 3-3 enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen.

6) Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF av 30. mai 1994 om vilkårene for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner.

7) Jf. Dokument nr. 3:11 (2007–2008) Riksrevisjonens undersøkelse av behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saken").

8) Petroleumsloven § 1-2.

9) Petroleumsloven § 1-2.

10) Petroleumsloven § 1-3.

11) Petroleumsloven § 3-3.

Rettighetshaver blir eier av den petroleumen som produseres.

### 3.2 Statlige myndigheters ansvar

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at forvaltningen av petroleumsressursene, herunder tildeling av utvinnings-tillatelser, skjer i samsvar med bestemmelser i petroleumsloven og vedtak fattet av storting og regjering. OD er administrativt underlagt Olje- og energidepartementet, fungerer som rådgivende organ for departementet i spørsmål som gjelder petroleumsvirksomheten, og har ellers ansvaret for å føre kontroll med at undersøkelse etter og utvinning av petroleumsressursene foregår i samsvar med lovgivning, forskrifter, vedtak, konsesjonsvilkår og retningslinjer fastsatt av departementet.

Ptil har tilsynsansvar for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i petroleumsvirksomheten. Det overordnede myndighetsansvaret for HMS i petroleumsvirksomheten ligger hos Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Miljømyndighetene har det overordnede ansvaret for forvaltningen av miljøvernet i Norge og fiskerimyndighetene har ansvaret for forvaltningen av fiskeriressursene og oljevernberedskapen.

Petroleumsmyndighetene har det overordnede ansvaret for at tildeling av utvinningstillatelser skjer på en slik måte at hensynet til god ressursutnyttelse avveies mot andre samfunnshensyn og interesser, som fiskeri- og miljøhensyn samt hensynet til helse, miljø og sikkerhet.<sup>12</sup> Dette innebærer et ansvar for at fiskeri- og miljøhensyn blir hørt og gjort til gjenstand for en reell avveining i forbindelse med utlysning av arealer.

### 3.3 Tildeling av utvinningstillatelser

#### 3.3.1 Tildelingskriterier

Ifølge petroleumsloven § 8 skal søknader om utvinningstillatelse blant annet inneholde opplysninger om søkerens finansielle kapasitet, en geologisk og økonomisk evaluering av

12) Petroleumsloven § 9-1, § 10-1.

områdene det søkes om utvinningstillatelse for, samt opplysninger om erfaring og teknisk kompetanse.

I henhold til petroleumsloven § 3-5 skal tildeling av utvinningstillatelser skje på grunnlag av saklige og objektive kriterier, samt de krav og vilkår som er angitt i kunngjøringen. For å fremme best mulig ressursforvaltning skal utvinningstillatelse ifølge petroleumsforskriften § 10 tildeles på grunnlag av følgende kriterier:<sup>13</sup>

- a) søkerens tekniske kompetanse og finansielle kapasitet
- b) søkerens plan for leting og utvinning i det området som søkes tildelt

Ifølge petroleumsforskriften § 7 skal de nevnte tildelingskriteriene tas inn i utlysningen. Olje- og energidepartementet bestemmer hvordan utlysningen nærmere skal formuleres.

Dersom søkeren er eller har vært rettighetshaver, kan departementet, ifølge forskriftens § 10, i tillegg ta hensyn til enhver form for manglende effektivitet eller ansvarlighet utvist av søkeren som rettighetshaver. Petroleumsforskriften § 10 slår videre fast at tildelingskriteriene skal utformes og anvendes ikke-diskriminerende mellom søkerne. Dette gjelder også kriterier for sammensetning av rettighetshavergrupper og utpeking av operatør. Dersom to eller flere søknader vurderes likt på bakgrunn av de kriteriene som er nedfelt i forskriften (teknisk kompetanse, finansiell kapasitet og søkerens plan for leting og utvinning), kan andre relevante objektive og ikke-diskriminerende kriterier som gjør det mulig å foreta det endelige valget mellom søknadene, legges til grunn for tildelingen.<sup>14</sup>

I St.meld. nr. 39 (1999–2000) opplyste Olje- og energidepartementet om at følgende kriterier ble lagt til grunn for tildeling av utvinningstillatelser: kompetanse innen teknologi, geologi, og helse, miljø og sikkerhet. I tillegg kommer søkerens erfaring fra norsk sokkel, myndighetenes erfaringer med søkeren, samt søkerens finansielle kapasitet.<sup>15</sup> De samme kriteriene framheves i brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen 19. desember 2007. Departementet legger også vekt på at tillatelse gis til de

selskapene som best oppfyller de nevnte kriteriene og at selskapet som er best kvalifisert blant disse igjen, velges som operatør.

Det beror på forvaltningens frie skjønn om, og i tilfelle til hvem, utvinningstillatelse skal gis. Samtidig er myndighetens skjønnotøvelse avgrenset og definert av tildelingskriteriene. Tildelingskriteriene kan dermed oppfattes som betingelser som ligger til grunn for skjønnotøvelsen. Først når betingelsen er oppfylt, har myndighetene frihet til å velge om, og til hvem, tillatelse til utvinning skal gis.<sup>16</sup> Det legges også føringer på myndighetenes skjønnotøvelse gjennom Stortingets behandling av proposisjoner og meldinger.

Visse kriterier er positivt angitt. Teknisk kompetanse, finansiell kapasitet og plan for leting og utvinning kan oppfattes som *kompetansekriterier* det ifølge petroleumsforskriften *skal* legges vekt på.<sup>17</sup> Dette må også omfatte krav til HMS-kompetanse.<sup>18</sup> Det som kan oppfattes som *erfaringskriterier*, dvs. myndighetenes erfaringer med selskapenes effektivitet og ansvarlighet, er kriterier det ifølge forskriften *kan* legges vekt på.<sup>19</sup> Først når selskapene står likt med hensyn til de nevnte kriteriene, kan departementet legge andre *tilleggs-kriterier* til grunn. Kravet er da at disse skal være relevante, objektive og ikke-diskriminerende.

Kriteriene for tildeling av utvinningstillatelser skal være kunngjorte. Dette innebærer at myndighetene faktisk må legge kriteriene som er tatt inn i utlysningen, til grunn for sine vurderinger.<sup>20</sup>

### 3.3.2 Likebehandling, saklighet og objektivitet

Ifølge petroleumsloven § 3-5 skal tildeling av utvinningstillatelser skje på grunnlag av saklige og objektive kriterier. Ifølge petroleumsforskriften § 10 skal tildelingskriteriene brukes ikke-diskriminerende. Krav til saklighet, objektivitet og likebehandling kan også oppfattes å følge av bestemmelser i forvaltningsloven, av ikke lovfestede regler for myndighetsutøvelsen og av ikke lovfestede regler om forsvarlig saksbehandling. Dessuten kan kravene sies å følge av

13) Kravet om at tildeling skal skje på grunnlag av saklige og objektive kriterier, og petroleumsforskriftens bestemmelse om tildelingskriterier, var en viktig følge av gjennomføringen av EUs konsesjonsdirektiv, jf. Hesjedal 2001, s. 9.

14) Petroleumsforskriften § 10.

15) St.meld. nr. 39 (1999–2000), s. 34.

16) Hesjedal (2001), s. 27.

17) Dette må også omfatte krav til geologisk forståelse, jf. Hesjedal (2001), jf. også St.meld.nr. 39 (1999–2000).

18) Jf. petroleumsloven § 9-1, § 10-1 samt forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften) av 31. august 2001 nr. 1016 og utfyllende forskrifter gitt med hjemmel i denne.

19) Dette må også omfatte kriterier knyttet til selskapenes erfaringer på sokkelen og myndighetenes erfaringer med selskapenes virksomhet, jf. St.meld. nr. 39 (1999–2000).

20) Jf. også Hesjedal (2001), s. 31–32.

det etiske prinsippet om god forvaltningsskikk.<sup>21</sup> I undersøkelsen legges det til grunn at krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk også omfatter petroleumsmyndighetene og forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser.

Kravene til saklighet innebærer blant annet at forvaltningen skal vurdere alle relevante hensyn, ikke ta utenforliggende eller vilkårlige hensyn og ikke fatte urimelige beslutninger. Kravet til forsvarlig saksbehandling, herunder grundighet og kvalitet i saksbehandlingen, er med på å sikre at avgjørelser blir saklige og ikke-diskriminerende.<sup>22</sup> Saksbehandlingen skal sikre et korrekt og fullstendig faktagrunnlag og være slik at den resulterer i et betryggende beslutningsgrunnlag. I undersøkelsen legges det til grunn at forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser skal være innrettet slik at tildeling skjer på et saklig grunnlag, forankret i de kompetansekravene som er nedfelt i tildelingskriteriene.

Kravene til objektivitet og likebehandling tilsier at forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser skal sikre en upartisk og lik behandling av søknader og selskaper. Like tilfeller kan ikke behandles forskjellig uten at det er saklig grunn til det.<sup>23</sup> Det er ikke anledning til å favorisere eller forfordle søkere ut fra størrelse eller posisjon på norsk sokkel, eller på grunnlag av nasjonalitet, med mindre det finnes saklige grunner til det. Det kan heller ikke uten saklig grunn stilles ulike krav til teknisk kompetanse og finansiell styrke for ulike søkere. Det forutsettes at forvaltningspraksis er innrettet slik at den sikrer en ensartet og systematisk bruk av tildelingskriteriene, eventuelt på grunnlag av retningslinjer eller angivelser av rangering eller vektning av de ulike kriteriene.

I undersøkelsen legges det til grunn at kravene til grundighet og kvalitet i saksbehandlingen innebærer at petroleumsmyndighetene må ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å foreta en reell vurdering av søknader og selskaper, og holdbarheten i de opplysningene som gis i søknadene, opp mot de kompetansekravene som stilles gjennom kriteriene for tildeling.<sup>24</sup> Det legges også til grunn at det finnes systemer eller

rutiner for intern kvalitetssikring av sentrale vurderinger og beslutninger.

Forvaltningsloven har også en rekke regler som skal sikre etiske aspekter ved saksbehandlingen, blant annet habilitetsregler. I tillegg er etiske verdier og normer fastsatt i *Etiske retningslinjer for statstjenesten*.<sup>25</sup> Retningslinjene omhandler blant annet spørsmål knyttet til habilitet, overgang til annen virksomhet og rolleforståelse. Videre forutsetter de at hver enkelt virksomhet med utgangspunkt i retningslinjene videreutvikler og styrker den etiske bevisstheten blant de ansatte. Det heter også at den enkelte virksomhet må vurdere behovet for å supplere med egne retningslinjer tilpasset virksomhetens behov. I undersøkelsen legges det til grunn at retningslinjene også omfatter petroleumsforvaltningen og forvaltningspraksis knyttet til tildeling av utvinningstillatelser.

Det er et relativt stort rom for omlegginger og tilpasninger i forvaltningspraksisen innenfor minimumskravene i tildelingskriteriene.<sup>26</sup> I undersøkelsen legges det til grunn at de endringene og tilpasningene som har blitt gjennomført i systemet for tildeling av utvinningstillatelser (gruppesøknader, prekvalifisering, TFO), ikke har endret de grunnleggende kravene til saklighet, objektivitet og likebehandling som må stilles til forvaltningspraksis.

### 3.3.3 Dokumentasjon og sporbarhet

Tildeling av utvinningstillatelser er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven har flere bestemmelser som gjelder skriftlighet i saksbehandlingen.<sup>27</sup> § 23 i loven fastsetter som hovedregel at enkeltvedtak skal være skriftlige. Også kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier normalt skriftlighet, også for andre avgjørelser enn selve vedtaket. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar og det følger av kravet til forsvarlig saksbehandling at man skal kunne være sikker på at det er truffet en avgjørelse og hva denne går ut på.<sup>28</sup> Dette innebærer også å sørge for journalføring og arkivering som sikrer at man kan holde rede på hva man har gjort.<sup>29</sup>

21) Jf. Graver (2002), Eckhoff og Smith (1994), Bernt og Rasmussen (2003).

22) Jf. også Moderniseringsdepartementet, *Etiske retningslinjer for statstjenesten* av 7. september 2005.

23) Jf. fortolkningen av likebehandlingsprinsippet i Hesjedal (2001), s. 98f.

24) Jf. Eckhoff og Smith (1994), s. 178. I forbindelse med sammenslåingen av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet fremmet regjeringen forslag om å styrke petroleumsmyndighetenes kapasitet og kompetanse, jf. St.prp. nr. 60 (2006–2007), St.prp.nr. 1 (2007–2008), Budsjettinnst. S. nr. 9 (2007–2008).

25) Moderniseringsdepartementet, *Etiske retningslinjer for statstjenesten* av 7. desember 2005.

26) Jf. Hesjedal (2001), s. 96.

27) Jf. § 11d om muntlige konferanser, varslingsregelen i § 16, innsynsregelen i § 18, om formene for enkeltvedtak i § 23, om grunngeving i § 24 og om underretning om vedtaket i § 27.

28) Bernt og Rasmussen (2003), s. 155, 226.

29) Eckhoff og Smith (1994), s. 177–178. Arkivansvaret følger også av lov om arkiv av 4. desember 1992 og forskrift om offentlige arkiv av 11. desember 1998. Ansvaret omfatter også bruk av e-post som ledd i saksbehandlingen, jf. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001): *Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen*.

Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen er sporbare i ettertid. Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen. Kravet om sporbarhet følger også av Innst. S. nr. 145 (2004–2005) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Flertallet viste her til at dersom Stortinget og Riksrevisjonen skulle ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsatte det at prosessene kunne etterspores. Det at prosessene fram til vedtak var sporbare, ble av komiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre etater var tillagt fagmyndighet. Det ble videre framholdt at muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjorde en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side.

I Innst. S. nr. 126 (2007–2008) om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådinger som gis, ble det generelt understreket "at rett til innsyn og sporbarhet av beslutningsprosesser er avgjørende for at Stortinget gjennom sitt kontrollorgan, Riksrevisjonen, skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen".<sup>30</sup>

I undersøkelsen legges det til grunn at krav til dokumentasjon og sporbarhet også må omfatte forvaltningspraksis knyttet til tildeling av utvinningstillatelser i petroleumssektoren. Dette må innebære at det framkommer av skriftlig materiale eller annen dokumentasjon på hvilken måte tildelingskriteriene er anvendt og hva som har vært de sentrale vurderingene. I tillegg bør dokumentasjonen reflektere hvordan faglige tilrådinger fra OD og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er vurdert i Olje- og energidepartementets behandling av selskapenes søknader, og hvordan disse tilrådingene er veid opp mot andre kriterier og hensyn som skal legges til grunn for endelig vedtak om tildeling.

Tildelingskriteriene gir forvaltningen et stort rom for skjønn. Det at forvaltningspraksis er sporbar, blir dermed avgjørende for i ettertid å kunne vurdere skjønnsutøvelsen og det faktiske grunnlaget for beslutning om tildeling. Dokumentasjon og sporbarhet blir dermed også avgjørende for å kunne vurdere om forvaltningspraksisen bidrar til å sikre objektivitet og likebehandling, og at den

ellers foregår i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

30) Innst.S.nr. 126 (2007–2008), s. 10, jf. Dokument nr. 3:9 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådinger som gis.*

## 4 Fakta

### 4.1 Gangen i en konsesjonsrunde

Før områder på norsk sokkel kan lyses ut i en konsesjonsrunde, må Stortinget vedta at områdene skal åpnes for petroleumsvirksomhet. En ordinær konsesjonsrunde starter med at selskapene inviteres til å nominere blokker innenfor et definert geografisk område. Nominasjonene, sammen med ODs faglige vurderinger og innspill fra miljø- og fiskerimyndighetene, danner grunnlaget for Olje- og energidepartementets forslag til utlysning. I 20. konsesjonsrunde ble det for første gang gjennomført høring om myndighetenes forslag til utlyst område. Endelig utlysning besluttet av regjeringen.

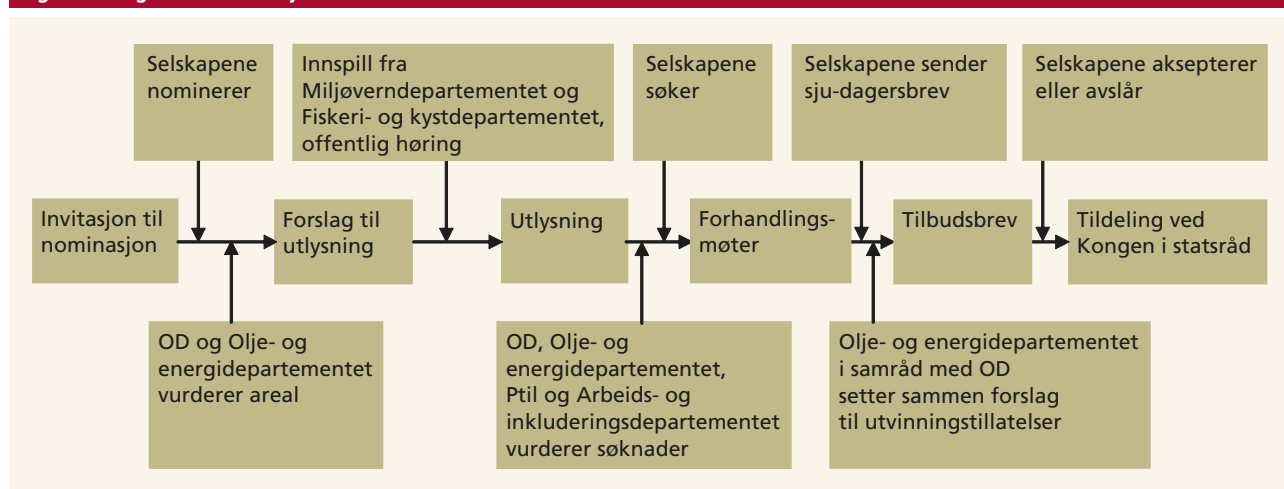
Selskapene inviteres til å søke om utvinningstillatelse i utlyst område. OD og Ptil behandler selskapenes søknader i første instans. OD vurderer søknadene når det gjelder geologisk forståelse og teknisk kompetanse og foreslår tildeling av areal og fastsettelse av arbeidsprogram.<sup>31</sup> Arbeidsprogrammet forplikter selskapene i en utvinningstillatelse til videre kartlegging av det aktuelle området, for eksempel i form av innsamling av seismiske data og leteboring. OD avgir innstilling til Olje- og energidepartementet. Ptil vurderer selskapene som har søkt om utvinningstillatelse, når det gjelder kompetanse og kapasitet innen helse, miljø og sikkerhet (HMS).

Ptil avgir innstilling til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som formidler sikkerhetsmyndighetenes HMS-vurderinger videre til Olje- og energidepartementet.

Olje- og energidepartementet utformer et forslag til areal, arbeidsprogram og deltagerandeler for hver utvinningstillatelse. Myndighetenes forslag blir gjenstand for egne forhandlinger med selskapene. Selskapene kan akseptere, avslå eller komme med egne motforslag i selve møtet eller benytte seg av svarfristen på sju dager (det såkalte sju-dagersbrevet). Etter forhandlingene setter Olje- og energidepartementet sammen en gruppe av selskaper for hver utvinningstillatelse. Departementet peker også ut en operatør, som på rettighetshavernes vegne forestår den daglige ledelsen av petroleumsvirksomheten i tillatelsen.<sup>32</sup>

I etterkant av forhandlingsmøtene med selskapene avklares statens eierandeler i utvinningstillatelsene (SDØE-andelen) med Finansdepartementet.<sup>33</sup> Etter dette utarbeider Olje- og energidepartementet et endelig forslag til tildeling av utvinningstillatelser som behandles i regjeringen. Basert på regjeringens vedtak sender departementet brev til selskapene med tilbud om andeler i utvinningstillatelsene, utkast til utvinningstillatelser og samarbeidsavtaler (mellom rettighetshaverne i en tillatelse).

Figur 1 Gangen i en konsesjonsrunde



31) Hjemmelen for å pålegge selskapene en nærmere bestemt arbeidsforpliktelse finnes i petroleumsloven § 3-8. Arbeidsforpliktelsen til selskapene kan bestå i undersøkelse og leteboring av et bestemt antall brønner ned til nærmere angitte dybder eller geologiske formasjoner, jf. petroleumsforskriften § 13.

32) Jf. petroleumsloven § 3-7.

33) Undersøkelsen omfatter ikke forvaltningspraksis knyttet til fastsettelsen av SDØE-andeler.



Selskapene må bekrefte at de aksepterer myndighetenes tilbud i et eget svarbrev. Endelig tildeling av utvinningstillatelser i en konsesjonsrunde skjer i statsråd.

I de årlige TFO konsesjonsrundene gjennomføres det ikke en nominasjonsprosess. Fastsettelsen/utvidelsen av TFO-området begynner med at Olje- og energidepartementet ber OD om en petroleumsfaglig anbefaling av nye områder som skal anses som modne og inkluderes i TFO-området. I sin vurdering legger OD særlig vekt på blokker som er i nærheten av planlagt, eksisterende eller tidskritisk infrastruktur, og blokker der det allerede har foregått letevirksomhet, for eksempel blokker som tidligere har vært tildelt og er tilbakelevert. Basert på ODs anbefaling utarbeider Olje- og energidepartementet et forslag til utlysning i TFO konsesjonsrunden. Som for nummererte runder sendes forslaget til Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for vurdering. Etter utlysning er gangen i en TFO konsesjonsrunde i hovedsak den samme som i nummererte runder.

## 4.2 I hvilken grad avveies ulike hensyn ved utlysning av areal?

Petroleumsmyndighetene har det overordnede ansvaret for at tildeling av utvinningstillatelser skjer på en slik måte at hensynet til god ressursutnyttelse avveies mot andre samfunnshensyn- og interesser, som fiskeri- og miljøhensyn.<sup>34</sup> Dette innebærer et ansvar for at fiskeri- og miljøhensyn blir hørt, og at de blir gjenstand for en reell avveining i forbindelse med utlysning av arealer.

### 4.2.1 Nominasjonsprosessen i nummererte konsesjonsrunder

Hensikten med nominasjonsprosessen er å få selskapenes innspill til hvilke områder som bør utlyses. Det er selskapene som står for letevirksomheten og påvisning av nye ressurser. Innspillene deres er derfor viktige i denne sammenheng. Dette bygger opp under målet med letepolitikken som er at petroleumsressurser raskt og effektivt skal utforskes og påvises. Dette skal igjen sikre grunnlaget for lønnsom utbygging og produksjon og et jevnt og stabilt aktivitetsnivå.<sup>35</sup>

Oljeselskapene blir invitert til å nominere blokker i områder som er åpnet for

petroleumsvirksomhet. Unntatt er konsesjonsbelagte områder og områder som er inkludert i forhåndsdefinerte områder. Blokkene nomineres i kategoriene "interessante" og "svært interessante", og hvert selskap oppfordres til å begrense antallet nominerte blokker til 15.<sup>36</sup> Selskapene må begrunne nominasjonen. Olje- og energidepartementet viser i intervju til at begrensningene på antall nominasjoner per selskap skyldes myndighetenes ønske om konsentrerte og målrettede nominasjoner.

Når petroleumsmyndighetene får nominasjonene fra selskapene, går OD gjennom nominasjonene for å vurdere hvilke blokker petroleumsmyndighetene skal foreslå til utlysning. OD opplyser i intervju at direktoratets erfaring er at areal som ikke er nominert, i mindre grad blir omsøkt. Til grunn for ODs vurderinger av selskapenes nominasjoner ligger egen kartlegging og vurdering av ressurspotensialet i de aktuelle områdene. Direktoratet prioriterer areal som er nominert av to eller flere selskaper. Direktoratet vurderer dessuten nominasjonene opp mot hensynet til muligheter for funn (prospektivitet), mot hensynet til trinnvis utforskning av områder med ukjent geologi og mot hensynet til bruk av ulike letemodeller.

I intervju oppgir OD at direktoratet i tilfeller med en spesielt interessant nominasjon, eller blokker som ligger ved siden av blokker som er nominert av flere selskaper, kan anbefale blokker for utlysning som bare er nominert av ett selskap. For eksempel ble ett areal i Norskehavet nominert av et stort og erfarent selskap i 20. konsesjonsrunde. Letemodellen som ble presentert, var etter ODs oppfatning interessant, og det ble tatt hensyn til dette ved utvelgelse av areal for utlysning.

Olje- og energidepartementet oppgir i intervju at departementet i liten grad legger føringer for ODs vurderinger av selskapenes nominasjoner. OD sier i intervju at Olje- og energidepartementet i enkelte tilfeller gir signaler om hvilke forhold som skal vektlegges i den enkelte nominasjonsprosess. I 19. konsesjonsrunde ble det lagt vekt på industriens tilgang på nye letearealer og økt aktivitet i umodne områder.<sup>37</sup>

19. konsesjonsrunde startet i oktober 2005, og 20. konsesjonsrunde startet i oktober 2007. Invitasjon til nominasjon i 19. konsesjonsrunde gjaldt Norskehavet og Barentshavet, i 20. runde

34) Petroleumsloven § 9-1, § 10-1.

35) St.meld. nr. 38 (2001–2002) *Om olje og gassvirksomheten*, jf. Innst. S. nr. 87 (2002–2003).

36) ODs retningslinjer for nominasjon av blokker til 20. konsesjonsrunde 26. oktober 2007.

37) Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 27, 11. mars 2005.

**Tabell 1 Nominasjon og utlysning i 19. og 20. konsesjonsrunde**

	Blokker nominert av selskapene	Blokker prioritert av OD	Blokker foreslått utlyst av Olje- og energidepartementet
<b>19. konsesjonsrunde</b>			
Norskehavet	69	43	43
Barentshavet	68	36	36
Nordsjøen	-	-	-
<b>Sum</b>	<b>137</b>	<b>79</b>	<b>79</b>
<b>20. konsesjonsrunde</b>			
Norskehavet	163	67	67
Barentshavet	129	30	30
Nordsjøen	8	6	6
<b>Sum</b>	<b>300</b>	<b>103</b>	<b>103</b>

Kilde: Notater fra OD til Olje- og energidepartementet 8. mars 2005 og 12. juni 2008.

var også Nordsjøen inkludert. Unntatt fra invitasjonene var særlig verdifulle områder i Barentshavet, kystnære områder i Troms og Finnmark, Nordland VI, og i 20. runde i tillegg Eggakanten, Nordland VII og Troms II.<sup>38</sup>

Tabell 1 viser at Olje- og energidepartementet legger avgjørende vekt på ODs forslag til utlysning. Departementet foreslo å lyse ut alle blokkene direktoratet hadde foreslått i både 19. og 20. konsesjonsrunde. I 20. konsesjonsrunde ble direktoratets forslag til utlysning sendt på offentlig høring. Hvilke selskaper som hadde nominert blokker, og hvilke blokker som var nominert i ulike havområder, ble offentliggjort ved nominasjonsfristens utløp.<sup>39</sup> Gjennomgangen av mottatt dokumentasjon fra Olje- og energidepartementet og OD bekrefter at det tas hensyn til blokker som er nominert av flere enn to selskaper, nominasjon fra store og erfarne selskaper og ODs egne petroleumsfaglige vurderinger av blokkene.

#### 4.2.2 Innspill fra selskapene ved utvidelse av TFO-området

Tildeling i forhåndsdefinerte områder skiller seg fra nummererte konsesjonsrunder ved at det ikke starter med en nominasjonsprosess. OD vurderer areal ut fra planlagt, eksisterende eller tidskritisk infrastruktur, letehistorie (om arealet tidligere er tildelt og tilbakelevert), kjente letemodeller eller areal som ligger geografisk mellom tildelt og tilbakelevert areal. I tillegg vurderes areal som

grenser til eksisterende forhåndsdefinert areal, men som ikke er omsøkt i nummererte runder, og areal foreslått av selskapene.<sup>40</sup> Basert på ODs anbefalinger og egne vurderinger legger Olje- og energidepartementet fram et forslag til utvidelse for Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet før regjeringen fatter det endelige vedtaket.

I TFO 2007 og 2008 kom Oljeindustriens Landsforening (OLF) på vegne av selskapene med forslag til utvidelse av TFO-området.<sup>41</sup> Ifølge OD ble OLF forespurt om å fremme slike innspill. I intervju karakteriserer OD denne prosessen som en uformell nominasjonsprosess. OD vurderer innspillene, og dersom de er godt begrunnet, tas de hensyn til i ODs anbefalinger til Olje- og energidepartementet. Olje- og energidepartementet bekrefter at OLF ble forespurt om å komme med innspill i TFO 2007 og TFO 2008, men viser samtidig til at dette ikke har skjedd etter de nevnte TFO-konsesjonsrundene.

Olje- og energidepartementet påpeker i intervju at hensynet til god forvaltningsskikk tilsier at alle som ønsker det, kan komme med innspill til offentlige etater, og at alle skal bli behandlet på en ordentlig måte. Olje- og energidepartementet sier at hvis OLF eller oljeselskapene ønsker å komme med innspill, er Olje- og energidepartementet imøtekommende på samme måte som departementet vil være det overfor andre relevante parter. For eksempel anbefalte Olje- og energidepartementet, etter innspill fra OLF, å lyse ut blokker i Norskehavet (nordvest for

38) I perioden mellom 19. og 20. konsesjonsrunde kom forvaltningsplanen for Barentshavet, jf. St.meld. nr. 8 (2005–2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*. Områder som er unntatt petroleumsvirksomhet, henviser til denne. I 19. runde gjaldt St.meld. nr. 38 (2003–2004) *Om petroleumsvirksomheten*.

39) Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 7, 18. januar 2008.

40) E-post fra OD til Olje- og energidepartementet 26. oktober 2007.

41) Notat fra OLF til Olje- og energidepartementet (udatert), og e-post fra OLF til Olje- og energidepartementet og OD 5. oktober 2007.

Victoriafunnet), selv om OD ikke hadde anbefalt å lyse ut området.<sup>42</sup>

#### 4.2.3 Avveining av miljø- og fiskerihensyn

ODs forslag til utlysning legges fram for Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet til uttalelse, sammen med Olje- og energidepartementets foreløpige forslag til miljø- og fiskerivilkår. Avveininger knyttet til vilkår og areal for utlysning skjer i hovedsak i prosesser mellom embetsverkene i de respektive departementene. Olje- og energidepartementet opplyser i intervju at i tilfeller der det ikke oppnås enighet, og i saker av prinsipiell betydning blir saken avgjort på politisk nivå. Dette bekreftes i intervjuer med Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

OD uttaler i intervju at direktoratet kan få forespørsel fra Olje- og energidepartementet om hvilke av et antall omstridte blokker som bør prioriteres, blant annet med bakgrunn i ressurspotensialet. Det amme går fram av det skriftlige materialet. ODs vurdering av ressurspotensialet er et viktig innspill i Olje- og energidepartementets forhandlinger med andre departementer om hvilke blokker som skal utlyses.<sup>43</sup>

Miljøverndepartementet opplyser i intervju at kunnskap om havbunnen er mangelfull i de områdene som foreslås utlyst av petroleumsmyndighetene. Fiskeri- og kystdepartementet sier også i intervju at kunnskap om hva som finnes på havbunnen, er begrenset. Kunnskapen er ifølge departementene blitt bedre der det er foretatt Mareano-kartlegginger (se faktaboks 1), det vil si i deler av Barentshavet og Lofoten, og i områder der det er utarbeidet forvaltningsplan.

Miljøverndepartementet framholder videre at mangelen på kunnskap generelt sett er et problem knyttet til avveining av hvilke areal som bør eller ikke bør lyses ut for petroleumsvirksomhet.

Fiskeri- og kystdepartementet viser i intervju til at hensynet til fiskeriene og fiskeressursene har blitt vektlagt siden starten av petroleumsvirksomheten på 1970-tallet. Sammenlignet med de andre landene rundt Nordsjøen er hensynet til fiskerieressursene, enten dette gjelder utøvelse av fisket eller beskyttelse av de levende marine ressursene, ifølge Fiskeri- og kystdepartementet blitt bedre

ivaretatt i Norge. Fiskeri- og kystdepartementet sier at for eksempel gyte- og oppvekstområder for de viktigste kommersielle artene er kjent og dokumentert.

#### Faktaboks 1 Forvaltningsplaner og Mareano-kartlegging

I forvaltningsplanene klargjøres de overordnede rammene for eksisterende og ny virksomhet i havområdene. Siktemålet med planene er å etablere en mer koordinert, helhetlig og økosystembasert forvaltning av ressursene. Det vil si at all aktivitet innenfor det aktuelle havområdet skal forvaltes i sammenheng innenfor rammer som sikrer at den samlede miljøpåvirkningen ikke blir større enn at økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet bevares.<sup>44</sup>

Mareano-programmet er tverrsektorielt og har som mål å kartlegge og gjennomføre grunnleggende studier av miljøet på havbunnen. Informasjonen systematiseres i en arealdatabase. Databasen oppdateres fortløpende og er tilgjengelig på [www.mareano.no](http://www.mareano.no).

Miljøverndepartementet uttaler i intervju at mangel på klare rammer for avveininger mellom ressurs- og miljøhensyn kan føre til nye runder om de samme arealene. Departementet opplever at omstridt areal blir foreslått utlyst på nytt. Miljøverndepartementet gir uttrykk for et behov for å få klarlagt status for de miljøfaglige rådene som gis. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at areal som tidligere er trukket tilbake, blant annet som resultat av innspill fra og/eller forhandlinger med Fiskeri- og kystdepartementet, kan bli foreslått utlyst på nytt i senere konsesjonsrunder.

I 19. runde besluttet regjeringen å trekke tilbake utlyste områder utenfor Mørkekysten.<sup>45</sup> Blokkene som ble trukket tilbake, ble foreslått utlyst på nytt og sendt på høring i forbindelse med nominasjonsprosessen i 20. runde.<sup>46</sup> Blokkene ble ikke utlyst.<sup>47</sup> I forvaltningsplanen for Norskehavet ble blokkene innlemmet i området der det fram til oppdatering av forvaltningsplanen ikke skal utlyses nye konsesjoner.<sup>48</sup>

44) St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav*, jf. Innst. S. nr. 161 (2002–2003); St.meld. nr. 8 (2005–2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*, jf. Innst. S. nr. 225 (2005–2006).

45) Olje- og energidepartementet: "19. konsesjonsrunde – Oppsummeringsnotat", 17. januar 2006.

46) Høringsbrev fra Olje- og energidepartementet til berørte høringsinstanser 10. april 2008:

"Vedrørende forslag om blokker til utlysning i 20. konsesjonsrunde".

47) Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 91, 27. juni 2008: "Utløsning av 20. konsesjonsrunde".

48) St.meld. nr. 37 (2008–2009) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*.

42) Notat fra Olje- og energidepartementet til statsråden 8. november 2007.

43) Notat fra OD til Olje- og energidepartementet 20. mai 2005.



**Tabell 2 Avveininger av miljø- og fiskerihensyn<sup>51</sup>**

	Blokker foreslått av Olje- og energidepartementet	Blokker utlyst	Andel av opprinnelig forslag
<b>19. runde</b>			
Nordsjøen	0	0	-
Norskehavet	43	34	70 %
Barentshavet	36	30	83 %
<b>Sum</b>	<b>79</b>	<b>64</b>	<b>81 %</b>
<b>20. runde</b>			
Nordsjøen	6	0	0 %
Norskehavet	67	51	76 %
Barentshavet	30	28	93 %
<b>Sum</b>	<b>103</b>	<b>79</b>	<b>77 %</b>
<b>TFO 2007</b>			
Nordsjøen	0	0	-
Norskehavet	0	0	-
Barentshavet	13	13	100 %
<b>Sum</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>100 %</b>
<b>TFO 2008</b>			
Nordsjøen	21	11	52 %
Norskehavet	10	3	30 %
Barentshavet	2	2	100 %
<b>Sum</b>	<b>33</b>	<b>16</b>	<b>48 %</b>

Miljøverndepartementet viser i intervju til at det har blitt mer åpenhet rundt utlysningssprosessene fra og med 19. runde. Tidligere var faglige innspill fra miljøforvaltningen unntatt offentlighet. Departementet uttaler at de er fornøyd med at utviklingen har gått i retning av større åpenhet og mener at informasjon om viktige miljøverdier i havet har offentlighetens interesse. I 20. konsesjonsrunde ble det gjennomført offentlig høring av petroleumsmyndighetenes forslag til utlysning.<sup>49</sup> Høringsuttalelsene inngikk som en del av beslutningsgrunnlaget for endelig utlysning av areal.<sup>50</sup> Prosessen mellom departementene løp parallelt med høringsrunden. Miljøfaglige vurderinger ble i 20. runde offentliggjort på de enkelte etatenes respektive hjemmesider.

Olje- og energidepartementet opplyser i intervju at arbeidet med forvaltningsplan for Barentshavet i tilknytning til 19. runde og forvaltningsplan for Norskehavet i tilknytning til 20. runde ikke har hatt betydning for nominasjon og utlysning ettersom forvaltningsplanprosessene har blitt avsluttet samtidig med konsesjons-

rundene. For framtidige runder opplyser departementet at forvaltningsplanene i større grad vil bidra til å danne rammer for avveining av miljø- og fiskerihensyn i konsesjonsrunder og petroleumsvirksomheten generelt. Miljøverndepartementet sier i intervju at forvaltningsplanene vil gi bedre kunnskapsgrunnlag, klarere rammer og forutsigbarhet for alle aktører. Alle norske havområder skal ha helhetlige forvaltningsplaner innen 2015.

Tabell 2 gir en oversikt over antall blokker foreslått utlyst av Olje- og energidepartementet

- 51) Tabellen bygger på følgende dokumentasjon:
- Olje- og energidepartementet 18. mars 2005: "19. runde: Forslag til utlysning. Presentasjon for berørte departement".
  - Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 77, 16. juni 2005: "19. konsesjonsrunde – utlysning av 64 blokker i Norskehavet og Barentshavet".
  - Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 21, 29. januar 2007: "Rekordhøyt antall tildelinger i TFO 2006; Utvidelser i Barentshavet i TFO 2007; Timeplan for 20. konsesjonsrunde".
  - Presentasjon Olje- og energidepartementet 18. februar 2007: "TFO 2007 – Olje- og energidepartementets forslag til utvidelse av TFO-området".
  - Brev fra Olje- og energidepartementet til Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet 4. januar 2008: "TFO 2008 – forslag til utvidelse av TFO-området".
  - Høring Olje- og energidepartementet 10. april 2008: "Forslag om blokker til utlysning i 20. konsesjonsrunde".
  - Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 52, 9. mai 2008: "Utløsning – tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2008".
  - Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 91, 27. juni 2008: "Utløsning av 20. konsesjonsrunde".

49) Pressemelding Olje- og energidepartementet nr. 43, 11. april 2008: "Åpenhet i 20. konsesjonsrunde – offentlig høring".

50) Høringsbrev fra Olje- og energidepartementet til berørte høringsinstanser 10. april 2008: "Vedrørende forslag om blokker til utlysning i 20. konsesjonsrunde".

og antall som til slutt ble utlyst i rundene omfattet av undersøkelsen. Forskjellen mellom petroleumsmyndighetenes forslag til utlysning og endelig beslutning om utlysning, reflekterer avveiningen av ressurs hensyn mot miljø- og fiskerihensyn. Tabellen viser at Olje- og energidepartementets forslag til utlysning gjennomgående blir endret som følge av innspill fra miljø- og fiskerimyndighetene.

#### **Avveining av miljø- og fiskerihensyn i TFO-ordningen**

Modne områder kjennetegnes av kjent geologi, mindre tekniske utfordringer og godt utbygd eller planlagt infrastruktur.<sup>52</sup> I St.meld. nr. 38 (2001–2002) heter det:

"Ettersom nye områder modnes, vil det være aktuelt å inkludere disse i det forhåndsdefinerte området. En slik eventuell utvidelse vil skje [...] gjennom vedtak i regjeringen etter framleggelse av Olje- og energidepartementet og forutgående saksbehandling med Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet."

I St.meld. nr. 38 (2003–2004) er TFO-områdene beskrevet som områder som "ikke [er] blant de mest miljø- og fiskerifølsomme områdene på kontinentalsokkelen".

Miljømyndighetene har kritisert TFO-ordningen for ikke å ivareta miljøhensyn i tilstrekkelig grad. Kritikken framgår blant annet av høringsuttalelser fra Statens forurensningstilsyn (SFT) og Direktoratet for naturforvaltning (DN) i forbindelse med utlysning av areal i TFO 2008.<sup>53</sup> SFT ga her uttrykk for at et kriterium som burde vurderes før et område ble definert som modent, var god kunnskap om naturressursene i tillegg til god kunnskap om geologien. SFT frarådet utvidelse av de forhåndsdefinerte områdene i eller ved særlig sårbare områder, eller i områder med begrenset kunnskap om naturressursene.

DNs synspunkt var at særlig verdifulle områder ikke burde inkluderes i forhåndsdefinerte områder, men i stedet bli gjenstand for den behandling i ulike instanser som skjer i ordinære (nummererte) konsesjonsrunder. Direktoratet pekte på at TFO-områdene ikke kunne innskrenkes og at inkludering av nye blokker i områdene ble vurdert som endelige. DN fryktet at ny kunnskap om miljøforhold ikke ville bli tatt hensyn til fordi områdene allerede var inkludert i TFO-området. Forslagene til utvidelse av området i TFO 2008 omfattet ifølge DN verdifulle og miljø sensitive områder, noe som fikk Direktoratet til å stille spørsmål ved om TFO-systemet ble gjennomført innenfor sine opprinnelige intensjoner.

Miljøverndepartementet sier i intervju at det er problematisk at arealer som er inkludert i TFO-ordningen ikke kan trekkes tilbake. Ny kunnskap burde etter departementets oppfatning kunne gi mulighet til å revurdere arealet som er innlemmet i TFO-ordningen, og miljø sensitive området bør ikke innlemmes. Miljøverndepartementet gir videre uttrykk for at miljøkriterier bør ligge til grunn på lik linje med petroleumsfaglige kriterier ved utvidelse av TFO-området (jf. også faktaboks 2).

Fiskeri- og kystdepartementet framholder i intervju at kriteriene for hva som defineres som TFO-områder må presiseres og at det må utarbeides klare og forutsigbare retningslinjer for TFO-prosessen. Departementet hevder videre at det er uklart om et areal som er innlemmet i TFO-området, kan trekkes tilbake som følge av ny kunnskap om fiskeri- og havmiljø. Fiskeri- og kystdepartementet mener også at tilbakeleveringer og automatisk innlemming i neste TFO-konsesjonsrunde bør vurderes opp mot fiskeri- og miljøhensyn, og at vilkårene bør vurderes samlet, for eksempel hvert femte år.

52) St.meld. nr. 38 (2003–2004) *Om petroleumsvirksomheten*.

53) Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 18. januar 2008: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2008. SFTs vurdering av aktuelle områder for utlysning"; brev fra DN til Miljøverndepartementet 18. januar 2008: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2008 – Miljøfaglig vurdering av Olje- og energidepartementets forslag til utvidelse av forhåndsdefinerte områder". Brevene er offentliggjort og lagt ut på de respektive etatenes hjemmesider.

Våren 2009 var det mye medieoppmerksomhet omkring tildeling i TFO 2008 og den planlagte prøveboringen i nærheten av Sularevet utenfor kysten av Froan. Miljøvern-departementet viser i intervju til at korallrev er omfattet av aktsomhetsplikt, og at enkelte korallforekomster er gitt særskilt beskyttelse mot skadelige fiskemetoder gjennom saltvannsfiskeloven og nå havressursloven. Det er etter Miljøverndepartementets syn et problem at korallrevene ikke er særskilt beskyttet mot petroleumsvirksomhet. Fiskeri- og kystdepartementet sier i intervju at det er behov for regelverk for petroleumsvirksomhet som kommer i befatning med korallrev.

I forvaltningsplanen for Norskehavet er Sularevet vurdert som særlig verdifullt. Sularevet er et område med viktige forekomster av *Lophelia*-korallrev, og det er leveområde for uer, lange, brosme og sei. Sularevet er foreslått innlemmet i marin verneplan og beskyttet mot bunn-tråling.<sup>54</sup> Gjennom forvaltningsplanen er det bestemt at det fram til oppdatering av forvaltningsplanen, senest i 2014, ikke skal settes i gang ny petroleumsvirksomhet i området. Dette gjelder ikke for de deler av revet som er inkludert i TFO-området.

Miljøverndepartementet uttaler i intervju at Sularev-saken kan betraktes som et eksempel på at miljøfaglige kriterier bør ligge til grunn på lik linje med de petroleumsfaglige kriteriene ved utvidelse av TFO-området. I TFO 2003 anbefalte departementet at arealet ved Sularevet ikke skulle utlyses. Området ble likevel utlyst. Arealet ble først tildelt i TFO 2007, men ifølge Miljøverndepartementet hadde departementet da ikke mulighet til å komme med innvendinger ettersom arealet allerede var innlemmet i TFO 2003, noe departementet opplever som uheldig. Miljøverndepartementet opplyser i intervju at departementet har måttet orientere OSPAR-sekretariatet om saken ettersom Sularevet er et verneområde i henhold til OSPAR-konvensjonen om vern av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren.

Samlet viser dokumentasjonen at TFO-ordningen oppleves som problematisk når det gjelder avveining av miljø- og fiskerihensyn ved utvidelse av TFO-området. Kriteriene for utvidelse av TFO-området oppleves som uklare og det stilles spørsmål ved om ordningen praktiseres i samsvar med forutsetningene. Miljømyndighetene mener miljøfaglige kriterier bør innlemmes i definisjonen av modent areal. De mener også at områder som er definert som særlig verdifulle eller sårbare, ikke bør inngå i

54) St.meld. nr. 37 (2008–2009) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*, jf. Innst. S. nr. 362 (2008–2009).

TFO. Miljømyndighetene opplever det som et problem at ny kunnskap om miljøforhold i for liten grad får konsekvenser for ny utlysning i TFO. Den samme generelle kritikken av TFO-ordningen, særlig fra miljømyndighetenes side, framkommer i en bred offentlig høring som har blitt gjennomført som ledd i en pågående evaluering av ordningen.<sup>55</sup>

### 4.3 Hvordan vurderer OD selskaper og søknader?

#### 4.3.1 Forhold OD vektlegger i vurderingen av søknadene

Før søknadsfristene utløper, gjennomfører OD en egen evaluering av de utlyste områdene. Hensikten er at direktoratet skal ha et bedre grunnlag for egen oppfatning om ressurspotensialet, et bedre utgangspunkt for å vurdere selskapenes søknader, samt et bedre utgangspunkt for anbefalinger til Olje- og energidepartementet om arbeidsprogram og utforskningsstrategi.<sup>56</sup> Resultatene fra evalueringen framstilles i en egen rapport som inneholder et sammendrag av ODs geofaglige, tekniske og økonomiske evaluering av blokkene som er utlyst. Blokkene er rangert etter forventet økonomisk lønnsomhet og petroleumsgesologisk informasjonsverdi ved utforskning. I TFO-konsesjonsrunder utarbeider OD en rapport med beskrivelse av de utlyste blokkene.<sup>57</sup>

Etter at søknadsfristen har gått ut, starter OD arbeidet med å vurdere selskapenes søknader.<sup>58</sup> Både i nummererte konsesjonsrunder og i TFO-konsesjonsrunder munner arbeidet ut i en innstilling til Olje- og energidepartementet som omfatter ODs vurderinger av kvaliteten på selskapenes søknader og forslag til areal og blokk sammensetning i utvinningstillatelsene, arbeidsprogram og vilkår, samt varighet på utvinningstillatelsene.<sup>59</sup>

55) Olje- og energidepartementet pressemelding nr. 152/08, 19. november 2008: "Offentlig høring om TFO-ordningen". Innkomne høringsuttalelser, også fra miljø- og fiskerimyndighetene, er offentliggjort og lagt ut på Olje- og energidepartementets hjemmesider, jf. [www.oed.dep.no](http://www.oed.dep.no).

56) ODs presentasjon for Riksrevisjonen 11. april 2007.

57) OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Beskrivelse av utlyste blokker".

58) Underveis utarbeider OD en egen oversikt over søkerbildet, jf. "Sammendrag av søknadene til 19. konsesjonsrunde", "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Søknadssammendrag", "20. konsesjonsrunde. Søknadssammendrag".

59) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse", "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse", "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram", "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram".

I sin vurdering av søknader og selskaper skal myndighetene anvende tildelingskriteriene i utlysningstekstene. Kompetansekriterier er nedfelt i petroleumsforskriften § 10. Kriteriene er nærmere spesifisert i utlysningstekstene og omfatter vurderinger med hensyn til geologisk forståelse og teknisk kompetanse, herunder miljøteknologi.

Av de kunngjorte tildelingskriteriene vurderer OD selskaper og søknader når det gjelder relevant teknisk kompetanse, herunder miljøteknologi, samt selskapenes forståelse av geologien i det berørte geografiske området. OD opplyser i intervju at direktoratet legger gjennomgående størst vekt på geologi- og geofysikkdelen i sin vurdering av selskapenes søknader. Det vises også til at geologi- og geofysikkdelen utgjør den klart største delen av selskapenes søknader.

Gruppesøknader vurderes samlet med hensyn til geologisk forståelse, uavhengig av hvilket selskap som faktisk har utarbeidet søknaden. Når det gjelder teknologi, vurderes både gruppen samlet og selskapene hver for seg. Selskapet som har søkt som operatør, blir da utslagsgivende for sluttvurderingen. Også når det gjelder miljø, vurderes gruppen samlet og selskapene enkeltvis.<sup>60</sup>

**ODs vurderinger i nummererte konsesjonsrunder**  
Den ulike vektleggingen av de tildelingskriteriene OD anvender, reflekteres i ODs vurderinger av selskaper og søknader i 19. og 20. konsesjonsrunde.<sup>61</sup> Det oppyses i innledningene til direktoratets innstillinger til Olje- og energidepartementet at den petroleumsgeologiske delen av søknadene er tillagt størst vekt. Innledningene beskriver nærmere hvilke konkrete forhold direktoratet i den forbindelse har vurdert søknadene opp mot, blant annet petroleumsgeologisk analyse og bearbeiding av geologiske og geofysiske data og kart, samt analyse av prospekter og prospektmuligheter.

Selskapenes forslag til arbeidsprogram, det vil si planer for den videre kartlegging av geologien i det omsøkte området, vektlegges i forbindelse med ODs utarbeidelse av myndighetenes forslag til arbeidsprogram. OD opplyser i intervju at

direktoratet i nummererte konsesjonsrunder på forhånd har en egen oppfatning om fornuftig utforskning av områdene. Det opplyses videre at hensynet til en hensiktsmessig utforskning av det aktuelle området står sentralt i ODs vurderinger og forslag til arbeidsprogram.

Ifølge innledningen i ODs innstilling til Olje- og energidepartementet i 19. runde tillegges selskapenes kompetanse innen teknologi stor vekt.<sup>62</sup> Selskapenes teknologiske kompetanse ble i både 19. og 20. konsesjonsrunde vurdert ut fra spesifikke teknologiske utfordringer knyttet til de blokkene det ble søkt om. Når det gjelder miljøkompetanse, la OD vekt på søknadenes omtale av miljømål og styringssystemer for å ivareta miljøhensyn. Sentralt i den sammenheng var kompetanse og metoder for vurdering av miljøkonsekvenser, samt selskapenes rolle i utvikling og bruk av relevant miljøteknologi. I 20. runde ble selskapenes kompetanse innen teknologi og miljø vurdert samlet.<sup>63</sup>

Hvilke tildelingskriterier OD vurderer søknadene opp mot, og hvilken vekt det legges på de ulike kriteriene, reflekteres i vurderingsdelen i innstillingene til Olje- og energidepartementet. Vurderingsdelen i innstillingene i 19. og 20. konsesjonsrunde inneholder innledningsvis en sammenfatning av ODs vurderinger av søknader og selskaper med hensyn til kompetanse innen geologi, teknologi og miljø. Den blokkvise gjennomgangen av samtlige søknader i runden, domineres av vurderinger knyttet til selskapenes geologiske forståelse, noe som også omfatter selskapenes forslag til arbeidsprogram. Som vedlegg til innstillingene følger en beskrivelse av selskapenes teknologiske kompetanse. I innstillingen i 20. runde omfatter denne også en beskrivelse av selskapenes miljøkompetanse.

Ifølge utlysningstekstene er søkerens erfaring på norsk sokkel ett av tildelingskriteriene. Innledningsvis i ODs innstilling i 19. runde opplyses det at direktoratet ikke hadde foretatt generelle erfaringsvurderinger av søkerne i runden, men vurdering av enkelte forhold ble foretatt. ODs innstilling i 20. runde omfatter en egen vurdering av søkerens erfaringer, blant

60) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse"; OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

61) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse"; OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

62) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

63) OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse". Jf. også vedlegg 1. "Teknologi og miljø – evaluering av 20. runde søknader selskapsvis", Vedlegg 2. "Teknologi og miljø – evaluering av 20. runde per søknad".



annet når det gjelder erfaring fra boring og feltutbygginger på norsk sokkel.<sup>64</sup>

#### **ODs vurderinger i TFO-konsesjonsrunder**

Tildelingskriteriene i TFO konsesjonsrundene som er omfattet av undersøkelsen, er de samme som i de nummererte rundene. Også i TFO-konsesjonsrunder legger OD hovedvekten på geologisk forståelse i sin vurdering av selskapenes søknader. Dette framkommer av ODs innstillinger til Olje- og energidepartementet med vurderinger av søknader i TFO 2007 og TFO 2008, der søknadene i hovedsak er vurdert med hensyn til geologisk forståelse. Innstillingene omfatter ikke vurderinger når det gjelder teknologi og miljø.<sup>65</sup>

OD opplyser i intervju at det i TFO-konsesjonsrunder ikke er samme krav til søknadsdokumentasjon som i nummererte runder. Dette framgår også av utlysningstekster og søknadsveiledninger.<sup>66</sup> OD opplyser videre at det i TFO-konsesjonsrunder legges mindre vekt på teknologi og miljø og viser til at det ikke stilles krav til søkerne om dokumentasjon av miljøteknologiske eller andre miljømessige forhold. I TFO-konsesjonsrunder legges det ifølge OD mindre vekt på regionalgeologisk forståelse og mer vekt på forståelse av geologien i de blokkene det søkes om. Nye ideer og letemodeller tillegges særlig vekt. I motsetning til i nummererte konsesjonsrunder kreves det heller ikke beregninger av lønnsomhet for prospekter. I TFO-konsesjonsrunder baserer OD seg i større grad på selskapenes forslag til arbeidsprogram og kan enten foreslå det samme programmet eller sette sammen et program fra flere av søknadene i området.

OD viser videre til at utbyggingstekniske løsninger vektlegges i ulik grad avhengig av om funn best kan utvinnes gjennom tilkobling til eksisterende infrastruktur, eller om avstand til infrastruktur og størrelse på funn tilsier en selvstendig utbygging. Vektleggingen av tekniske løsninger kan derfor variere med den enkelte blokk.

64) OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

65) OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram"; OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram".

66) Jf. utlysningstekstene i 19. konsesjonsrunde og TFO 2007. Jf. også veiledninger til søknad om utvinningstillatelse i 19. konsesjonsrunde og TFO 2007.

#### **Prekvalifisering av selskaper**

Ordningen med prekvalifisering har ifølge OD generelt stor betydning for tildeling av utvinningstillatelser. Ordningen gir etter ODs oppfatning myndighetene sikkerhet for at selskapene tilfredsstillende minimumskravene til relevant kompetanse og informasjon om en rekke forhold, som teknologi, erfaringer, HMS og geologisk kompetanse. Det framgår av myndighetenes informasjon om ordningen og det evalueringsskjemaet som benyttes i forbindelse med selve prekvalifiseringen at det forutsettes teknisk kompetanse innen fagområdene geologi og geofysikk, reservoarteknikk, produksjonsteknologi, samt annen relevant teknologi.<sup>67</sup>

Prekvalifiseringen har betydning for vurdering av teknisk kompetanse (geologi, geofysikk, reservoar-, produksjonsteknologi og annen relevant teknologi). OD bekrefter i intervju at vurderinger med hensyn på geologisk forståelse i de forskjellige konsesjonsrundene blir tillagt størst vekt, men at også annen teknologisk kompetanse blir vurdert. Annen teknologisk kompetanse blir i større grad vurdert og avklart gjennom prekvalifiseringen av selskapene.

Dokumentasjonen viser samlet sett at OD i sine vurderinger av selskapenes søknader legger hovedvekten på geologisk forståelse og i tillegg gjør vurderinger av selskapenes kompetanse innen teknologi og miljø. Dokumentasjonen viser dermed også at ODs vurderinger er avgrenset til de kompetansekravene til selskapene som er nedfelt i de kunngjorte tildelingskriteriene. I TFO-konsesjonsrunder gjøres det enklere vurderinger av selskapenes geologiske forståelse, og det legges i liten grad vekt på vurderinger knyttet til teknologi og miljø. OD legger gjennomgående stor vekt på prekvalifiseringen av selskapene i sitt vurderingsarbeid, og da særlig når det gjelder vurderinger av selskapenes teknologiske kompetanse.

#### **4.3.2 Grundighet og kvalitet i saksbehandlingen**

Krav til grundighet og kvalitet i saksbehandlingen følger av krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk. Kravene til grundighet og kvalitet i saksbehandlingen innebærer at OD må ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å foreta en reell vurdering av søknader og selskaper opp mot de kompetansekravene som er nedfelt i tildelingskriteriene, samt at det finnes rutiner og praksis for intern

67) OD: "Prekvalifisering. Krav til organisasjon i Norge"; "Evaluation scheme – new companies", [www.npd.no](http://www.npd.no).

kvalitetssikring av sentrale vurderinger og beslutninger. I undersøkelsen er det lagt til grunn at kravene til grundighet og kvalitet i saksbehandlingen er de samme i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder.

ODs vurderinger av selskapenes søknader krever bred kompetanse innen geologi og geofysikk, teknologi og økonomi.<sup>68</sup> OD opplyser i intervju at medarbeidere som er involvert i søknadsbehandlingen, omfatter kartleggere, koordinatører, geologer, støttepersonell innen geofysikk og EM (elektromagnetisme), personell med teknisk, økonomisk og miljømessig kompetanse, samt personell med kompetanse innen GIS (geografiske informasjonssystemer), databaser og dokumenthåndtering.

OD uttaler videre at direktoratet normalt har en tilfredsstillende ressursituasjon. Rekruttering av medarbeidere med relevant kompetanse er ifølge OD ikke noe stort problem. OD rekrutterer både personell med erfaring og nyutdannede. Gjennomtrekken av medarbeidere er etter ODs vurdering på et akseptabelt nivå. Direktoratet fikk tilført nye stillinger i 2008. I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008) pekte Stortingets energi- og miljøkomite på den økte arbeidsmengden i OD som følge av den sterke økningen i antall utvinningstillatelser, de mange nye aktørene på sokkelen og sammenslåingen av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet. Det ble derfor foreslått å styrke petroleumsmyndighetenes kompetanse og kapasitet med økte bevilgninger.<sup>69</sup> De økte bevilgningene bidro til at direktoratet i 2008 kunne ansette rundt 30 nye medarbeidere.<sup>70</sup>

OD opplyser i intervju at arbeidet med konsesjonsrundene generelt er meget ressurskrevende og involverer store deler av direktoratets organisasjon. 45 medarbeidere var involvert i arbeidet med 20. konsesjonsrunde, og disse utgjorde mer enn 11 årsverk. Samme antall var ifølge OD involvert i 19. runde, men det ble brukt mindre tid fordi det var færre søknader. Arbeidet var ifølge OD spesielt krevende i 2008, da TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde overlappet i tid, samtidig som begge rundene hadde et stort antall søknader. Tabell 3 viser en økning i antallet selskaper som søkte om utvinningstillatelse etter 19. konsesjonsrunde.

**Tabell 3 Antall selskaper i rundene omfattet av undersøkelsen**

Runde	Antall selskaper som søkte
19. runde	24 selskap
TFO 2007	46 selskap
TFO 2008	47 selskap
20. runde	46 selskap

OD peker i intervju på at vurderingene som gjøres av selskapenes geologiske forståelse, i enkelte tilfeller kan være mer krevende i TFO-konsesjonsrunder enn i nummererte konsesjonsrunder. Dette skyldes at OD i forkant av TFO-runder ikke gjør de samme kartleggingene av geologien som i nummererte runder og at de derfor må bruke mer tid på å sette seg inn i kvaliteten på søknadene. OD viser samtidig til at kravene til dokumentasjon gjør at søknadene i TFO konsesjonsrundene er kortere, at det dermed blir mindre å lese, noe som igjen gjør søknadsbehandlingen enklere. Det at søknadsbehandlingen er enklere og mindre ressurskrevende i TFO-konsesjonsrunder, reflekteres i tabell 4. Den viser samtidig ODs sterke vektlegging av geologisk forståelse i vurderingen av selskapenes søknader. Geologenes andel av de samlede ressursene som ble benyttet i TFO 2008, utgjorde om lag 70 prosent, og i 20. runde utgjorde de om lag 80 prosent.

**Tabell 4 Årsverk i OD benyttet i TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde**

	Årsverk TFO 2008	Årsverk 20. runde
Geologer	2,80	9,45
Teknologer	0,10	0,46
Reservoaringeniører	0,20	0,15
Økonomer	0,10	0,83
Andre	0,80	0,48
<b>Totalt</b>	<b>4,00</b>	<b>11,38</b>

Kilde: Oljedirektoratet. Det er lagt til grunn et årsverk på 1600 timer.

OD viser videre til at TFO konsesjonsrundene kommer til fast tid, og at det derfor kan være vanskelig for OD å påvirke tidsrammene. Selv om de ytre tidsrammene ligger fast, er Olje- og energidepartementet stort sett villig til å justere tidsplanen dersom OD ber om dette på et tidlig tidspunkt i prosessen, og dersom det er praktisk mulig. OD opplyser at dette var tilfellet i 20. runde, da OD etter forespørsel fikk mer tid til søknadsbehandlingen.

68) OD: "Konsesjonsrundeprosessen 19. konsesjonsrunde. Presentasjon på møte med Riksrevisjonen 11. april 2007".

69) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 9 (2007–2008).

70) Norsk Sokkel. Tidsskrift fra OD nr. 3 – 2008.

Organiseringen av vurderingsarbeidet skjer i hovedsak på samme måte i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder. For hver runde etableres det et eget rundelag. Tabell 5 viser antall medarbeidere som var involvert i rundearbeid omfattet av undersøkelsen.

**Tabell 5 Deltakelse i rundearbeidet**

19. runde	45 personer
TFO 2007	33 personer
TFO 2008	35 personer
20. runde	45 personer

Kilde: Oljedirektoratet.

Ifølge OD er praksis at hver søknad leses av to geologer uavhengig av hverandre. De to kommer deretter sammen og lager en felles vurdering av søknaden. Geologene som vurderer søknadene, har mulighet til å konsultere andre kolleger utenfor rundelaget som har kjennskap til området.<sup>71</sup> Det er i tillegg etablert egne rutiner for intern kvalitetskontroll av geofaglig arbeid i tilknytning til konsesjonsrunder.<sup>72</sup> En gruppe på tre eller fire medarbeidere, som velges fra Geofagnettverket i OD, utfører kvalitetskontrollen. Det er lagt opp til at kvalitetskontrollen skal være uavhengig. Det er ifølge direktoratets interne rutine for kvalitetskontroll etablert et klart skille mellom tolkningsarbeid og kvalitetskontroll. Medarbeidere med ansvar for tolkningsarbeid i en konsesjonsrunde kan ikke sitte i kvalitetskontrollgruppen i samme runde.

OD opplyser i intervju at det ikke benyttes egne kvalitetssikringsgrupper i TFO-konsesjonsrunder, og at kvalitetssikringen i TFO 2008 skjedde internt i rundelaget og av koordinator og lete-direktør. Det var ifølge OD liten tid til kalibrering av vurderinger og karakterer. OD hadde også ønsket seg tid til å gå igjennom anbefalingene i plenum med alle som hadde lest søknadene. Det framgår også av en intern veiledning for søknadsbehandlingen i TFO 2008 at det i utgangspunktet var lagt opp til at kvalitetssikring skulle skje i et størst mulig plenum når alle søknadene hadde blitt lest og evaluert. Dette skulle skje i løpet av to dager, med samtlige lesere i TFO 2008.<sup>73</sup> Med det store antallet søknader det siste året var det ifølge OD ikke mulig å få dette til innenfor de fastsatte tidsrammene. OD gir uttrykk for at

det slik sett er et forbedringspotensial for vurderingsarbeidet som gjøres i TFO-konsesjonsrunder og viser til at søknadsfristen i TFO 2009 er framskyndet med to uker for nettopp å legge inn mer tid til kvalitetssikring.

Ifølge OD sikres overføring av erfaring fra runde til runde ved at det alltid er med erfarne medarbeidere i rundelagene. Nye og erfarne medarbeidere leser søknadene sammen. Førsteleser i nummererte konsesjonsrunder er som regel den som har kartlagt det aktuelle området. Det vises til at det i tillegg foregår en omfattende erfaringsoverføring mellom koordinator fra foregående runde til koordinator for neste runde. Etter enkelte av rundene har koordinator i tillegg utarbeidet et internt erfaringsnotat, der det foreslås forbedringer og forenklinger i vurderingsarbeidet. I TFO 2008 omfattet erfaringsnotatet forslag til endringer blant annet når det gjaldt organisering og arbeidsformer, utforming av søknadsveiledere, den fysiske håndteringen av søknadene, samt form og innhold i vurderinger og innstillinger.<sup>74</sup>

#### 4.3.3 Likebehandling, saklighet og objektivitet i saksbehandlingen

Ifølge petroleumsloven § 10 skal tildelingskriteriene anvendes ikke-diskriminerende. Krav om likebehandling følger også av bestemmelser i forvaltningsloven og av ikke lovfestede regler om forsvarlig saksbehandling. Dette innebærer at forvaltningspraksis i OD både i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder legges opp slik at den bidrar til å sikre en systematisk og ensartet bruk av de kunngjorte tildelingskriteriene.

Innstillingene fra OD til Olje- og energidepartementet, med vurderinger av søknader og selskaper i rundene, viser at samtlige søknader og selskaper er vurdert opp mot samtlige av de kriteriene OD har lagt til grunn for sine vurderinger. Disse er igjen utledet av de kunngjorte tildelingskriteriene. Innstillingene i 19. og 20. runde beskriver nærmere hvordan OD har anvendt og operasjonalisert tildelingskriteriene som gjelder geologisk forståelse og tekniske kompetanse.

Utlysningstekstene spesifiserer nærmere hvilke opplysninger søknadene skal inneholde, og i hvilken rekkefølge de skal komme. Blant kravene til søknadene i rundene er opplysninger om hvilke blokker det søkes om (i prioritert rekkefølge), innhold, omfang og tidsplan for

71) OD: "Hvordan evaluere selskapenes søknad"; OD: "Konsesjonsrunde-prosessen. 19. konsesjonsrunde. Presentasjon for Riksrevisjonen 11. april 2007".

72) OD: "Rutine for kvalitetskontroll av geofaglig arbeid ved konsesjonsrunder" (sist oppdatert 23. juni 2005). Det følgende bygger på denne.

73) OD: "Hvordan evaluere selskapenes søknader (TFO 2008)".

74) OD: "Erfaringer fra TFO 2008 og forslag til forbedringer/forenklinger i TFO 2009".

arbeidsforpliktelsen, samt geologiske og tekniske vurderinger av blokk(er) det er søkt om.<sup>75</sup> Dette bidrar til at opplysningene i søknadene dekker de kriteriene som legges til grunn for vurderingene av søknadene. Det gjør også at søknadene som skal vurderes, er like i oppbygging og innhold.

Egne rundespesifikke søknadsveiledere beskriver i mer detalj hva søknadene skal inneholde. I veilederen til 19. konsesjonsrunde heter det innledningsvis at "[h]ensikten er å bidra til standardisering og forutsigbarhet for selskapene og en enklere søknadsbehandling for myndighetene".<sup>76</sup> Veilederne omfatter krav til dokumentasjon av geologisk forståelse og kompetanse innen teknologi og miljø. OD opplyser i intervju at søknadsveiledninger oppdateres kontinuerlig, og at de videreutvikles fra utlysning til utlysning.<sup>77</sup> Det tas også hensyn til innspill fra selskapene på veiledere, retningslinjer og søknadsskjemaer. I veilederen for 19. runde er søknaden delt inn i fem hoveddeler. For hver av delene har veilederen maler og angivelse av format og innhold, samt krav til dokumentasjon.<sup>78</sup> Veilederen inneholder standardiserte skjemaer for utfylling av sentrale data.<sup>79</sup>

OD har etablert egne interne veiledninger og rutiner for vurderingsarbeidet. Den interne veiledningen for 19. runde er strukturert på samme måte som søknadsveiledningen til 19. runde, og følger denne punkt for punkt.<sup>80</sup> Veiledningen forutsetter at det foretas en vektning av hvor mye de ulike delene av søknadsevalueringen bør telle, vurdert ut fra blant annet hva som er kritiske problemstillinger i det aktuelle området, og at de som leser søknadene, skal være enige om hvordan de ulike punktene skal vektet. Veiledningen forutsetter i tillegg at vurderinger gjennomgående skal dokumenteres og begrunnes.<sup>81</sup> Selskapenes søknader gis karakterer. Til karaktergivingen benyttes egne evalueringsskjemaer.<sup>82</sup> Vektingen legges inn i skjemaene for hvert område det er søkt

om og selskapenes søknader gis karakter for hvert punkt i operasjonaliseringen av petroleumsgelogisk forståelse og kompetanse. I veiledningen for 19. runde benyttes det en karakterskala fra 6 (fremragende) til 1 (dårlig). Karaktergivingen og rangeringen når det gjelder geologisk forståelse reflekteres også i ODs innstilling til Olje- og energidepartementet.<sup>83</sup>

OD bekrefter i intervju at de interne veiledningene utarbeides for hver runde, men peker samtidig på at veiledningene i hovedsak er like i innhold. De interne veiledningene blir ifølge OD løpende videreutviklet og forbedret. OD bekrefter videre at de interne veiledningene omfatter vurderinger og kvalitetssikring av geologi- og geofysikkdelen av søknadene, og at det ikke finnes tilsvarende veiledninger for vurderinger av teknologi og miljø. I ODs innstillinger til Olje- og energidepartementet er selskaper og søknader også gitt karakterer når det gjelder kompetanse innen teknologi og miljø.<sup>84</sup>

Søknadsveiledningene i TFO-konsesjonsrunder er i hovedsak like de som brukes i nummererte konsesjonsrunder.<sup>85</sup> OD peker i intervju på at søknadsveiledningen i TFO-runder er noe forenklet sammenlignet med veilederne i nummererte runder, fordi kravene til dokumentasjon i TFO-runder ikke er de samme. OD viser videre til at det også i TFO-runder benyttes detaljerte karakter-skjemaer i vurderingen av søknadene. Også i TFO-runder er det utarbeidet interne veiledninger for arbeidet med vurderinger av søknadenes petroleumsgelogiske del. Veiledningen i TFO 2008 omfatter blant annet retningslinjer for bruk av karaktersystemet, en oversikt over hvilke indikatorer og hovedtemaer det skal gis karakterer på, hvordan karakterer og begrunnelse for disse skal nedfelles i evalueringsskjemaer, samt mal for hvordan vurderingene skal presenteres i innstillingen til Olje- og energidepartementet.<sup>86</sup> I ODs innstilling i TFO 2007 er ikke karaktergivingen gjengitt. Søknadene gis en kort og beskrivende vurdering i ODs konklusjon og forslag.<sup>87</sup>

75) Olje- og energidepartementet. Innbydelser til å søke om utvinningstillatelse for petroleum i 19. konsesjonsrunde, TFO 2007, TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde.

76) OD: "19. konsesjonsrunde. Veiledning til søknad om utvinningstillatelse" (forordet).

77) Jf. også OD: "Erfaringer fra TFO 2008 og forslag til forbedringer/forenklinger i TFO 2009".

78) De fem delene er: 1) Regionalgeologi og datagrunnlag, 2) Geologisk og teknisk-økonomisk vurdering av blokkene, 3) Letestrategi og arbeidsprogram, 4) Selskapsforhold og 5) HMS og ytre miljø.

79) Det er skjemaer for: 1) søknadssammendrag, 2) blokkbeskrivelse, 3) prospektinformasjon, 4) kostnads- og produksjonsprofiler for forventet ressursutfall gitt funn og 5) økonomiske nøkkeltall.

80) OD: "Hvordan evaluere selskapenes søknader (TFO 2008)" (udatert).

81) OD: "Hvordan evaluere selskapenes søknad (19. runde)" (udatert).

82) Det benyttes også egne evalueringsskjemaer i forbindelse med prekvalifisering av selskapene, jf. OD: "Evaluation scheme – new companies", [www.npd.no](http://www.npd.no).

83) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse", jf. også OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

84) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse", jf. også OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

85) OD: "Tildelinger i forhåndsdefinerte områder 2007. Veiledning til søknad om utvinningstillatelse".

86) OD: "Hvordan evaluere selskapenes søknader". (TFO 2008).

87) OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram".



Innstillingen i TFO 2008 omfatter ODs karaktergivning.<sup>88</sup>

Dokumentasjonen viser samlet sett at samtlige selskaper og søknader vurderes opp mot samtlige av de tildelingskriteriene OD legger til grunn for sine vurderinger og anbefalinger. Det er sammenheng mellom krav til søknadene i utlysningsteksten, søknadsveiledere og interne rutiner og retningslinjer i OD. Interne rutiner og retningslinjer bidrar også til å standardisere vurderingsarbeidet. Flere geologer leser samme søknad uavhengig av hverandre. Det er også etablert ordninger for uavhengig kvalitetssikring av vurderingene.

Etiske retningslinjer inngår som en del av ODs styringssystem og er dokumentert gjennom en styringshåndbok (laghåndbok), med lenker til andre styrende dokumenter (etiske retningslinjer for statstjenesten og egne supplerende retningslinjer) i en egen database. Laghåndboken deles ut til alle ansatte med jevne mellomrom.<sup>89</sup> OD opplyser i intervju at det ikke er etablert egne regler for å sikre habilitet i tilfeller der medarbeidere i OD kommer fra – eller går til – et av oljeselskapene. Ifølge OD vurderes habiliteten fra sak til sak. Karantene eller saksforbud etter overgang til stillinger i oljerelatert virksomhet utenfor OD er ikke vurdert.<sup>90</sup> OD viser videre til at det er innarbeidet praksis at ansatte som sier opp i det tidsrommet som OD vurderer søknader om utvinningstillatelse, umiddelbart blir tatt av søknadsbehandlingen. Nyansatte som kommer fra et av selskapene vurderer ikke søknader fra samme selskap før etter en periode på ett til to år. Nyansatte må også realisere eventuelle aksjer og verdipapirer. I perioden mellom utlysning og tildeling er hovedregelen ifølge OD at ansatte som er involvert i rundearbeidet, ikke deltar på møter, ekskursjoner eller andre reiser som er arrangert av oljeselskapene. Møter hos rettighets-haverne i en utvinningstillatelse (lisensmøter) gjennomføres derimot som vanlig.

Søknader og annet materiale knyttet til ODs vurderinger av søknadene er gradert som fortrolig. I brev 13. februar 2007 til Riksrevisjonen viser OD til at det er etablert adgangsbegrensning til

opplysninger ved konsesjonsrundebehandlinger.<sup>91</sup> OD opplyser i intervju at det er etablert tilgangskontroll til rommet der søknader om utvinningstillatelse oppbevares fysisk, og til området på det interne datanettverket der arbeidsdokumenter og annet materiale ligger. Mappene på serveren er ikke synlige eller tilgjengelige for ansatte som ikke er involvert i søknads-vurderingen. Rundekoordinatorer sørger for at relevant personell får tilgang til runderommet og til mapper på datanettverket, og at ansatte som sier opp mens rundearbeidet pågår, ikke lenger har tilgang.

#### 4.3.4 Dokumentasjon og sporbarhet i saksbehandlingen

Det følger av krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk at sentrale vurderinger og beslutninger er dokumenterte og sporbare. Det er lagt til grunn at kravet om dokumentasjon og sporbarhet også må omfatte forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser, og at kravene er de samme i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder. Dette innebærer at det framkommer av tilgjengelig dokumentasjon hvordan OD har anvendt tildelingskriteriene, og hva som har vært de sentrale vurderingene.

OD opplyser i intervju at underlagsmateriale og interne arbeidsdokumenter, med vurderinger og graderinger (karakterskjemaene), ikke arkiveres, men blir liggende på et sikkert område på serveren som referanse og sammenligningsgrunnlag for nye runder. Det opplyses videre at de vurderingene som gjøres av selskapenes søknader i stor grad skrives direkte inn i direktoratets innstillinger til Olje- og energidepartementet. Sammenstillingene her utgjør ifølge OD dokumentasjon av de sentrale vurderingene som direktoratet gjør i sin behandling av søknadene.

OD sier i intervju at utviklingen har gått i retning av at vesentlige vurderinger i større grad er dokumenterte og sporbare i direktoratets innstillinger til Olje- og energidepartementet. Fra og med 2008 er alle delkarakterer og begrunnelser lagt inn i innstillingene til Olje- og energidepartementet. Dette ble ifølge OD gjort første gang i innstillingene for TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde. OD opplyser at i tillegg til innstillingene utarbeider OD en oversikt i form av en datafil

88) OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram".

89) Brev fra OD til Riksrevisjonen 13. februar 2007: "Implementering av etiske normer og regler i OD".

90) Jf. *Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen*. Moderniseringsdepartementet 2005.

91) OD har gjort nærmere rede for generelle rutiner for IKT- og informasjonssikkerhet i brev fra OD til Riksrevisjonen 27. mars 2009: "Tilbakemelding – Kartlegging av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) ved OD". IT-strategi for OD var lagt ved.

som holdes oppdatert under hele tildelingsprosessen i samarbeid med Olje- og energidepartementet, og som i konsentrert form dokumenterer de ulike vurderingene underveis, samt endelige anbefalinger etter forhandlingsmøtene med selskapene.

Innstillingene i rundene som er omfattet av undersøkelsen, viser forskjeller i hva som dokumenteres i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder. De viser også en utvikling over tid. I innstillingene i 19. og 20. runde er vurderingskriterier og bruken av disse beskrevet nærmere i innledningene.<sup>92</sup> Innstillingene i TFO 2007 og 2008 inneholder ingen tilsvarende oversikt over hvilke kriterier OD har lagt til grunn for sine vurderinger, og hvordan disse er operasjonalisert og anvendt.<sup>93</sup>

Framstillingsformen i selve vurderingsdelen av innstillingene er standardisert, med bruk av egne maler og skjemaer, og viser ODs vurderinger av samtlige søknader fordelt på enkeltblokker. Innstillingen i 19. runde inneholder tallkarakterer. Når det gjelder teknisk kompetanse og miljøkompetanse, er enkeltelskaper og søkergrupper fordelt på tre hovedkategorier, der kategori 1 består av de høyest rangerte. Søknadene er innledningsvis også grovsortert når det gjelder kvaliteten på den petroleumsgeologiske delen. I den blokkvise gjennomgangen benyttes egne skjemaer med samlekarakterer fra 1 til 2 for vurderinger av geologi, teknologi og miljø.<sup>94</sup> I innstillingen i TFO 2007 er søknadene gradert etter "mindre god (svak, dårlig), god, middels god og svært god".<sup>95</sup> I innstillingene i TFO 2008 og 20. runde benyttes det et skjema for geografiske vurderinger med karakterer fra 1 til 5, fordelt på seks hovedtemaer og 23 undertemaer.<sup>96</sup> Innstillingen i 20. runde gir også en oversikt over ODs forslag til operatør og sammensetning av utvinningstillatelsene.

92) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelser"; OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

93) OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram"; OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram".

94) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelser." Jf. OD: "Mal søknadsvurdering 19. runde" (udatert). I samme skjema er også Ptils merknader til selskapene med hensyn til HMS tatt inn, jf. kapittel 4.3.

95) OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram".

96) OD: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram"; OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

ODs innstillinger til Olje- og energidepartementet gjør det samlet sett mulig å identifisere kriteriebruk og vurderinger knyttet til samtlige søknader og selskaper. Innstillingene i TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde inneholder en mer finmasket og detaljert framstilling av ODs vurderinger og karaktergivning, og reflekterer dermed i større grad enn tidligere innstillinger det vurderingsarbeidet som gjøres i OD.

#### 4.4 Hvordan vurderer Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet selskapene?

##### 4.4.1 Forhold Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vektlegger i vurderingen av selskapene

HMS i petroleumsvirksomheten er forankret i åtte lover og dekker hensynet til helse, ytre miljø, arbeidsmiljø og sikkerhet.<sup>97</sup> Ptil utfører, etter henstilling fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, den faglige vurderingen av om søkerne har kompetanse og kapasitet til å etterleve de HMS-kravene myndighetene stiller.<sup>98</sup> Tilsynets vurdering går til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som avgir endelig innstilling til Olje- og energidepartementet før tildeling av utvinningstillatelse finner sted. Ptil oppgir i intervju at det ikke er forskjell på de aktørvurderingene som gjøres i TFO-konsesjonsrunder og nummererte runder. Det er heller ingen forskjell med hensyn til hvilke HMS-krav som stilles.

For nye selskaper som ønsker seg inn på norsk sokkel, har Olje- og energidepartementet etablert en forhåndskvalifiseringsordning (prekvalifisering) for vurdering av selskaper.<sup>99</sup> Sikkerhetsmyndighetenes ansvar i denne ordningen er å vurdere hvorvidt selskapene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å kunne ivareta minimumskravene på HMS-området.<sup>100</sup> Undersøkelsen viser at informasjonen som er samlet inn gjennom prekvalifiseringsordningen, vektlegges i stor grad av sikkerhetsmyndighetene i vurderingen av søknader og selskaper.

##### HMS-krav som vektlegges

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser i intervju til at utlysningsteksten i 19. konsesjonsrunde og TFO 2007 inneholdt mer generelle krav

97) Innst. S. nr. 197 (2005–2006), jf. St.meld. nr. 12 (2005–2006) *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*.

98) Ptils myndighetsansvar følger av forskriften *Delegering av myndighet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet* av 19. desember 2003.

99) Ordningen ble første gang lansert i St.meld. nr. 39 (1999–2000). Den er praktisert siden 2000 og omtales som prekvalifiseringsordningen.

100) Ptil. "Aktørvurdering", [www.ptil.no](http://www.ptil.no).

knyttet til sikkerhetskompetanse og erfaring med petroleumsvirksomhet. Det framgikk ikke klart av utlysningsteksten hvilke spesifikke HMS-krav som ble stilt til selskapene.

På bakgrunn av praksis som har utviklet seg ved sikkerhetsmyndighetenes behandling av søknader i de tidligere nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder, ble det i utlysningsteksten til TFO 2008 tatt inn spesifiserte HMS-krav til sammensetning av utvinningstillatelser (tildelingskriteriene *g*, *h* og *i*, se faktaboks 3). Den siste konkretiseringen kom i TFO 2009 der det i utlysningsteksten ble stilt erfaringskrav knyttet til boring på store havdyp og i områder med høyt trykk og/eller høy temperatur (tildelingskriteriene *j* og *k*, se faktaboks 3).<sup>101</sup>

### Faktaboks 3 HMS-kriterier ved utlysning av konsesjonsrunder

- g) Utvinningstillatelser vil som hovedregel bli tildelt et interessentskap der minst en rettighetshaver har boret minst en brønn på norsk kontinentalsokkel som operatør eller har tilsvarende relevant operasjonell erfaring utenfor norsk kontinentalsokkel.
- h) Utvinningstillatelser vil som hovedregel bli tildelt to eller flere rettighetshavere, hvorav minst én med erfaring som nevnt under pkt. g).
- i) Den som utpekes som operatør for utvinningstillatelser i Barentshavet skal ha boret minst en brønn som operatør på norsk kontinentalsokkel som operatør, eller ha tilsvarende relevant operasjonell erfaring utenfor norsk kontinentalsokkel.
- j) Den som utpekes som operatør for utvinningstillatelser på store havdyp skal selv ha boret minst en brønn på norsk kontinentalsokkel som operatør eller ha tilsvarende relevant operasjonell erfaring utenfor norsk kontinentalsokkel. I utvinningstillatelsen skal det være en rettighetshaver som selv har boret på store havdyp som operatør.
- k) Den som utpekes som operatør for utvinningstillatelser som forventes å medføre boring av letebrønner med høyt trykk og /eller høy temperatur (HPHT), skal selv ha boret minst en brønn på norsk kontinentalsokkel som operatør eller ha tilsvarende relevant operasjonell erfaring utenfor norsk kontinentalsokkel. I utvinningstillatelsen skal det være en rettighetshaver som selv har boret en HPHT-brønn som operatør.

101) Olje- og energidepartementet: Innbydelser til å søke om utvinningstillatelse for petroleum TFO 2008, 20. runde og TFO 2009, punkt 6 Tildelingskriterier.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at behovet for å konkretisere HMS-kravene skyldtes en utvikling i aktørbildet fra store, etablerte oljeselskaper med betydelige ressurser, kompetanse og kapasitet, til nye og mindre etablerte selskaper. Ptil opplyser at konkretiseringen av HMS-kravene i form av kunngjorte tildelingskriterier har skjedd som følge av forslag fra Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Etter søknadsfristens utløp starter Ptil arbeidet med vurderinger av selskapene som har søkt. Ptil opplyser i intervju at det tas hensyn til om selskapet som søker utvinningstillatelse, kan dokumentere at det har HMS-kompetanse og kapasitet til å kunne følge gjeldende lovverk. Tilsynet viser i intervju til at det også tas hensyn til om selskapet kan ivareta HMS innen alle deler av de framtidige planlagte aktivitetene i utvinningstillatelsen det er søkt om (leting, boring, produksjon og avslutning). De kravene som stilles til operatør, er noe strengere enn kravene som stilles til rettighetshaver. Dette er krav som sikkerhetsmyndighetene har utledet fra HMS-regelverket i petroleumsvirksomheten.<sup>102</sup>

Ptil viser i intervju til at i alle konsesjonsrunder som er omfattet av undersøkelsen, tillegges følgende krav særlig vekt ved vurdering av søknader og selskaper:

- Det stilles krav om organisasjon i Norge (8-9 personer med teknisk og HMS-faglig kompetanse).
- Det stilles krav om at det ikke skal tildeles 100 prosent eierskap/operatørskap. 100 prosent eierskap/operatørskap innebærer at utvinningstillatelse tildeles bare ett selskap og ikke flere som er sikkerhetsmyndighetenes anbefaling. Flere selskaper i en utvinningstillatelse vil ifølge Ptil stå bedre rustet til å møte eventuelle fare- og ulykkessituasjoner.<sup>103</sup>
- Det stilles krav om erfaring, særlig boreerfaring, tilpasset stedsspesifikke forhold som store havdyp, høyt trykk og/eller høy temperatur i undergrunnen.

Dokumentasjon fra sikkerhetsmyndighetene og observasjon av møter i forbindelse med 20. konsesjonsrunde viser at HMS-kravene må være oppfylt før sikkerhetsmyndighetene gir

102) Jf. petroleumsløven § 9-1, § 10-1, samt forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften).

103) Dette framkommer av brev 4. januar 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet om tildeling i TFO 2007, samt anmerkninger Ptil har gjort i alle skriftlige vurderinger til Arbeids- og inkluderingsdepartementet i undersøkte konsesjonsrunder.

anbefaling om tildeling av utvinningstillatelse.<sup>104</sup> En gjennomgang av Ptils skriftlige vurderinger til Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser at sikkerhetsmyndighetene stiller HMS-krav, og at en relativt stor andel selskap vurderes å ikke tilfredsstille HMS-krav/tildelingskriterier på søknadstidspunktet.

En gjennomgang av Ptils skriftlige vurderinger til Arbeids- og inkluderingsdepartementet i forbindelse med TFO 2007 viser *hvilke* krav som ikke tilfredsstilles. Kravene som ikke tilfredsstilles samsvarer med det Ptil viser til som sentrale HMS-krav. Mange selskaper søkte 100 prosent eierskap/operatørskap, noe som ikke ble akseptert av Ptil. Mange selskaper manglet erfaring med de oppgavene som kan følge av tildelt utvinningstillatelse. Relativt mange selskaper var heller ikke prekvalifisert. Ett selskap tilfredsstilte ikke tidligere satte krav om organisasjon i Norge.

Mange av selskapene som får en negativ vurdering av Ptil i første instans, vil likevel kunne komme i betraktning for tildeling av utvinningstillatelse. Dette skyldes forhold som avklares etter at Ptil har levert sin vurdering til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dokumentasjon mottatt fra Ptil, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Olje- og energidepartementet viser at dette skyldes følgende forhold:

- Søker dokumenterer for sikkerhetsmyndighetene at HMS-krav er tilfredsstilt, for eksempel ved å dokumentere at krav om organisasjon er tilfredsstilt eller ved å gjennomføre prekvalifisering før tildeling.
- Olje- og energidepartementet kan sette sammen utvinningstillatelsen på en slik måte at HMS-krav tilfredsstilles (ved at mer erfaren rettighetshaver eller operatør kommer inn i utvinningstillatelsen).

### Vektleggingen av prekvalifisering

Det er Olje- og energidepartementet som prekvalifiserer selskapene etter tilbakemelding fra OD og sikkerhetsmyndighetene. Fra ordningen ble iverksatt våren 2000 fram til 20. mai 2009 er det gjennomført til sammen 82 prekvalifiseringer. 38 selskaper er prekvalifisert

som rettighetshaver, og 44 er prekvalifisert som operatør. Kravet om prekvalifisering gjelder ikke for selskaper som var etablert på norsk kontinentalsokkel før 2000.

Ptil oppgir i intervju at den informasjonen som tilsynet tilegner seg i forbindelse med prekvalifisering, tillegges stor vekt ved vurdering av søkere i konsesjonsrunder. Prekvalifiseringsprosessen gir tilsynet god basiskunnskap om selskapene og deres planer for framtidig virksomhet i Norge. I mange tilfeller er den informasjonen som tilsynet tilegner seg gjennom prekvalifiseringen, den eneste de har om selskapet.<sup>105</sup> Gjennomført prekvalifisering medfører imidlertid ingen automatisk godkjenning fra sikkerhetsmyndighetenes side ved vurdering av selskapets søknad om utvinningstillatelse. Prekvalifisering gir bare selskapet en mulighet til å engasjere seg på norsk sokkel. Om selskapet har kapasitet og kompetanse til å etterleve HMS-regelverket og tildelingskriteriene blir først vurdert når selskapet søker om utvinningstillatelse, og i tilfeller der et selskap kjøper andeler i utvinningstillatelser. For eksempel ble et selskap i 20. runde vurdert av Ptil som ikke tilstrekkelig kompetent for operatøroppgaver på grunn av stedsspesifikke krav, til tross for at selskapet ble prekvalifisert som operatør før tildeling.<sup>106</sup>

Ptils vurderinger til Arbeids- og inkluderingsdepartementet i undersøkte konsesjonsrunder viser at flere selskaper som søker om utvinningstillatelse, ikke tilfredsstiller tidligere stilte HMS-krav i forbindelse med prekvalifisering eller tildeling av utvinningstillatelse i tiden etter (se faktaboks 4). Dette kan ifølge Ptil også innebære at et selskap som blir prekvalifisert/tildelt utvinningstillatelse, ikke nødvendigvis er det samme selskapet med hensyn til HMS-kompetanse og kapasitet når konkrete aktiviteter i utvinningstillatelsen som prøveboring planlegges.<sup>107</sup> Det er først og fremst kravet om kapasitet og kompetanse i Norge det avvikes fra.<sup>108</sup> Mottatt dokumentasjon fra Ptil viser at enkelte selskaper bygger ned organisasjonen i Norge til færre enn 8–9 personer etter tildeling. 8–9 personer er et minimumskrav som sikkerhetsmyndighetene har utledet fra petroleumsloven § 10-1 og gjeldende HMS-regelverk, jf. forskrift

104) Selskap som ikke tilfredsstiller minimumskrav ved tildelingstidspunktet, kan gis prekvalifisering/utvinningstillatelse med vilkår om at myndighetenes krav skal innfris innen kort tid. Dette gjelder i tilfeller der selskapet tilfredsstiller kompetanse-, kapasitets- og finansielle krav i stor grad, men har enkelte områder der det anses å kunne møte myndighetenes krav innen kort tid, jf. St.meld. nr. 38 (2001–2002) *Om olje- og gassvirksomheten*. Det er kun selskaper med morselskaper som kan yte bistand i en oppbyggingsperiode som kan bli prekvalifisert/få tildeling på vilkår.

105) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 18. januar 2008: "TFO 2007 – Forslag til tildelinger".

106) Olje- og energidepartementet: "20. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat", 18. mai 2009.

107) Brev fra Ptil til DNO, 16. januar 2007: "Avslag på søknad om samtykke til leteboring på utvinningstillatelse 305, med Bredford Dolphin".

108) Internt notat Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 13. oktober 2008: "Praksis ved prekvalifiseringer og tildelinger".



om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften). Kravet gjelder ved prekvalifisering og ved tildeling av utvinnings-tillatelse.

#### Faktaboks 4 Søkere som ikke tilfredsstillter HMS-krav ved søknadstidspunktet

Flere selskaper tilfredsstilte ikke HMS-kravene ved søknadstidspunktet i 19. runde. Enkelte selskaper var ikke prekvalifisert, men ble prekvalifisert innen endelig tildeling og ble tildelt utvinningstillatelse. Enkelte selskaper tilfredsstilte ikke krav om oppbygging av organisasjon satt i forbindelse med tidligere tildeling av utvinningstillatelse. Enkelte oppga til sikkerhetsmyndighetene at de ikke ønsket å utvide eksisterende organisasjon i Norge, noe som innebar at disse heller ikke ble tildelt utvinningstillatelse. Et annet selskap som ikke tilfredsstilte tidligere stilte krav om organisasjon i forbindelse med 18. konsesjonsrunde, hadde flyttet oppfølging av norske utvinningstillatelse til et kontor utenlands og nedbemannet organisasjonen i Norge. Av den skriftlige dialogen mellom Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 19. runde framgår det at selskapet ved søknadstidspunktet i 19. runde hadde eierandeler i ti utvinningstillatelse, og at de var operatør i en av disse. Ptil anså derfor at selskapet ikke innfridde HMS-kravet om tilstrekkelig organisasjon i Norge, og kunne derfor ikke anbefale tildeling av utvinningstillatelse.

Etter å ha mottatt sikkerhetsmyndighetenes vurdering, ba Olje- og energidepartementet sikkerhetsmyndighetene foreta en ny vurdering av selskapet. Selskapet ble innkalt til Ptil og redegjorde i detalj om selskapets organisering i Norge. På bakgrunn av opplysninger som ble framsatt i møtet med selskapet, vurderte Ptil at kravet om organisasjon i Norge fortsatt ikke var overholdt, og de opprettholdt derfor sin anbefaling overfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet som gjorde tilsvarende overfor Olje- og energidepartementet. Etter gjennomføring av forhandlingsmøte med selskapet kom det en ny henvendelse fra Olje- og energidepartementet. Selskapet hadde i møte med Olje- og energidepartementet oppgitt at det aksepterte å bygge opp organisasjonen til 8–10 personer med HMS-kompetanse umiddelbart. På bakgrunn av dette gjorde Ptil en tredje vurdering av selskapet og anbefalte at tildeling kunne finne sted med betingelse om at kravet om organisasjon ble innfridd før tildeling. Det ble også stilt krav om at selskapets organisasjon måtte utvikles i samsvar med selskapets portefølje av utvinningstillatelse.<sup>109</sup> Selskapet ble tildelt utvinningstillatelse som rettighetshaver med disse vilkårene.<sup>110</sup>

109) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 28. februar 2006.

110) Olje- og energidepartementet: "19. konsesjonsrunde – Oppsummeringsnotat", 17. januar 2006.

Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i forskjellige sammenhenger gitt uttrykk for at det er uheldig at mange selskaper ser på prekvalifiseringsordningen som en godkjenningsordning.<sup>111</sup> Ptil har også overfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet gitt uttrykk for at dagens situasjon kan virke uklar for selskapene, og at den innebærer en risiko for selskapene ved at de kan være prekvalifisert og likevel ikke få myndighetenes samtykke til å drive virksomhet. Ptil har dessuten overfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet pekt på at utviklingen i antallet prekvalifiseringer har vært krevende ressursmessig, og at betydelige ressurser også brukes på veiledning og tilsyn med nye aktører.<sup>112</sup> På bakgrunn av dette satte Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2008 i gang en intern vurdering av prekvalifiseringsordningen. Behovet for en evaluering av ordningen ble også formidlet til Olje- og energidepartementet.<sup>113</sup> I forbindelse med den interne vurderingen uttrykte Ptil overfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet at tilsynets faglige og prinsipielle syn var at deltagelse i prekvalifiseringsordningen, TFO-konsesjonsrunder, andelsoverdragelser og nummererte konsesjonsrunder ikke var hensiktsmessig. Ptil mente likevel at den praktiske nytten tilsynet hadde av å delta i ordningen ble oppveid av ulempene knyttet blant annet til ressursbruk, endringer i næringen og i det enkelte selskap.<sup>114</sup>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet konkluderte evalueringen med at Ptil foreløpig skulle fortsette sin deltagelse i prekvalifiseringsordningen.<sup>115</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastslo også overfor Ptil at sikkerhetsmyndighetenes deltagelse i konsesjonsrunder er viktige beslutninger som berører flere departementer, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982–83).<sup>116</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet anså det derfor som en prinsipiell umulighet at sikkerhetsmyndighetene ikke skulle delta på lik linje med fiskeri- og miljømyndighetene.

111) Brev fra Ptil til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 8. oktober 2008: "Vurdering av ordning med prekvalifisering av rettighetshaver og operatør"; brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 18. januar 2008: "TFO 2007 – Forslag til tildelinger".

112) Ptils årsrapport til Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2007.

113) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 18. januar 2008.

114) Brev fra Petroleumstilsynet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 8. oktober 2008.

115) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Petroleumstilsynet av 31. oktober 2008.

116) Det framgår av forarbeidene at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har kompetanse etter petroleumsløven, jf. Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s.119.

I intervju oppgir Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det etter at evalueringen var gjennomført, ble konkludert med at nytten av sikkerhetsmyndighetenes deltagelse i prekvalifiseringsordningen og konsesjonsrunder var større enn ulempene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet anså det blant annet som viktig med tidlig deltagelse i sentrale petroleumpolitiske prosesser som berører departementets ansvarsområde. Ptil opplyser i intervju at tilsynet har vurdert muligheten for at HMS-krav som stilles i forbindelse med prekvalifisering, kunne blitt ivaretatt på andre måter, for eksempel gjennom kontroll ved søknad om samtykke til leteboring. Ptil viser også til at det er fordeler med ordningen, som for eksempel at selskapene tidlig får vite hvilke HMS-krav som gjelder i Norge. Totalt sett konkluderte derfor tilsynet med at deltagelse i ordningen er fornuftig.

#### **4.4.2 Grundighet og kvalitet i saksbehandlingen**

Krav til grundighet og kvalitet i saksbehandlingen følger av krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk. Kravene til grundighet og kvalitet i saksbehandlingen innebærer at sikkerhetsmyndighetene må ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å foreta en reell vurdering av søknader og selskaper opp mot HMS-krav og kunngjorte tildelingskriterier, samt at det finnes rutiner og praksis for intern kvalitetssikring av sentrale vurderinger og beslutninger. Det er lagt til grunn at kravene til grundighet og kvalitet i saksbehandlingen er de samme i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementet er det tre personer som er involvert i arbeidet med vurdering av søknader om utvinningstillatelser. Dette tallet inkluderer også ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør, slik at det er én saksbehandler som deltar i tildelingsprosessen. Avhengig av kompleksiteten i den enkelte runde anslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet at de tre personene samlet bruker fire til seks ukeverk på hver runde. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at departementet bruker tiden som er nødvendig for å foreta en fullgod vurdering av selskaper og søknader med hensyn til HMS. Departementet viser til at Olje- og energidepartementets tidsskjema for tildelingsprosessen som regel gir tilstrekkelig tid, og at de kan få mer tid ved behov.

Mottatt dokumentasjon viser at det løpende arbeidet med aktørvurderinger knyttet til søknad

om utvinningstillatelse utføres og administreres av et fast aktørvurderingslag i Ptil som hører inn under fagområdet tilsyn. Laget ble opprettet i 2004 og består av tre saksbehandlere. Saksbehandlerne benytter bare deler av arbeidstiden til aktørvurderinger, i hovedsak er de involvert i tilsynsoppgaver. Utover de tre saksbehandlerne involveres nærmeste fagdirektør, som gruppen rapporterer til, øvrig hovedledelse og tre tilsynskoordinatorer ved behov.

Ptil opplyser i intervju at saksbehandlere med ansvar for aktørvurderinger (aktørvurderingslaget) er medarbeidere med lang og bred erfaring fra Ptil. Aktørvurderingslaget er bevisst sammensatt av saksbehandlere som kan supplere og overlape hverandre. Ptil opplyser videre at tiden til disposisjon for aktørvurderinger i forbindelse med søknad om utvinningstillatelse er tilstrekkelig. Ptil får mer tid til vurderingsarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet dersom det er behov for det, etter at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har klarert dette med Olje- og energidepartementet.

Ptil oppgir at kvalitetssikring av aktørvurderinger skjer på flere måter. Aktørvurderingslagets vurderinger kontrolleres av lagene i Ptil som har ansvar for tilsyn. All informasjon som går ut av Ptil blir lagret i tilsynets elektroniske arkivsystem. Det foregår en kvalitetssikring ved at det må flere godkjenninger til før dokumentet er endelig godkjent for utsendelse. Det er blant annet flere delgodkjenninger som foretas før seksjonsleder i Ptil får et dokument til godkjenning. Vurderingene går deretter vanlig tjenestevei internt før de oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Prosessene med hensyn til kvalitetssikring er like i alle konsesjonsrunder. Arbeids- og inkluderingsdepartementets behandling av tilsynets vurdering innebærer ingen selvstendig kvalitetssikring slik Ptil ser det. Ptil viser til at tilsynet er et fagorgan, og at departementet ikke kan anses å være en del av tilsynets kvalitetssikringsprosess. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at departementet foretar en juridisk kvalitetssikring av Ptils vurderinger av søknadene. Dette vil innebære at Ptils anbefalinger ikke går utover regelverkets krav som er minimumskrav, at tildelingskriterier og andre krav er etterlevde, at det ikke er usaklig forskjellsbehandling i vurderingen av selskapene og at Ptil er konsistente i sine anbefalinger til departementet. Departementet overprøver ikke Ptils tekniske og sikkerhetsfaglige vurderinger.

Dette har ikke departementet faglige forutsetninger for å gjøre, da det ikke er teknisk kompetanse i departementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at dette er i samsvar med oppgavefordelingen mellom departement og tilsyn, jf. forskrift om delegering av myndighet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Petroleumstilsynet av 19. desember 2003. Dersom Arbeids- og inkluderingsdepartementet foretar endringer i Ptils anbefalinger til departementet, skjer dette i nær dialog med Ptil. Departementet foretar ingen endringer uten at kravet til hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig opprettholdes. Det forekommer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet etterlyser mer konsistente og presise anbefalinger fra Ptil som klart viser nivået for hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Erfaringsoverføring sikres ved at det faste aktørvurderingslaget i Ptil er involvert i TFO-konsesjonsrunder, nummererte konsesjonsrunder og ved prekvalifisering av selskaper.<sup>117</sup> Ptil viser i intervju til at erfaringsoverføring sikres ved at de samme saksbehandlerne gjør de samme oppgavene fra år til år, og ved at det er etablert interne rutiner og retningslinjer for aktørvurderingsarbeidet. Erfaringsoverføring skjer også gjennom den utveksling av opplysninger som foregår mellom aktørvurderingslaget og tilsynslagene i konsesjonsrundene.

#### **4.4.3 Likebehandling, saklighet og objektivitet i saksbehandlingen**

Tildelingskriteriene skal anvendes ikke-diskriminerende, jf. petroleumsløven § 10. Krav om likebehandling følger også av bestemmelser i forvaltningsloven og av ikke lovfestede regler om forsvarlig saksbehandling. Dette innebærer at forvaltningspraksis hos sikkerhetsmyndighetene i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder legges opp slik at den bidrar til å sikre en systematisk og ensartet bruk av kunnngjorte tildelingskriterier.

Ptils skriftlige vurdering til Arbeids- og inkluderingsdepartementet i forbindelse med konsesjonsrunder viser at selskapene vurderes opp mot HMS-krav som sikkerhetsmyndighetene har utledet av HMS-regelverket, samt av kunnngjorte tildelingskriterier fra og med TFO 2008. Selskapene vurderes enkeltvis, og arbeidet gjennomføres på samme måte i TFO konsesjonsrunder og nummererte konsesjonsrunder. Ptil opplyser i intervju at kravene som stilles, er de

samme til det enkelte selskap ved gruppesøknad og når enkeltsselskap søker alene.

Det framgår av de skriftlige vurderingene at det gjennomgående er de samme temaene som legges til grunn for vurderingen av det enkelte selskap. Vurderingene viser hvilke krav Ptil vektlegger i tilknytning til det enkelte temaet og at aktørvurderingene gjennomføres likt og gjennomgår den samme prosessen i hver søknadsrunde. Det framgår også at alle selskapene er vurdert. Det har dessuten vært en utvikling i undersøkelsesperioden med hensyn til at Ptil i økende grad gjør vurderinger opp mot kunnngjorte tildelingskriterier.

Ptil har etablert et internt system for saksbehandlere der sentrale styringsdokumenter og viktige prinsipper for saksbehandlingen er gjengitt. Det fastslås blant annet at like prosesser skal håndteres likt av lagene, og at det er etablert standardiserte løsninger som skal brukes i dokumentproduksjonen. Ptil viser videre til at det er de samme rutinene som gjelder i hver søknadsrunde. Rutinene er gjengitt i et dokument som Ptil har utarbeidet for denne undersøkelsen.<sup>118</sup>

Dokumentasjon som er mottatt fra Ptil viser at vurderinger av selskaper som søker utvinnings-tillatelse, skjer på en ensartet måte i de undersøkte konsesjonsrundene. Sentrale krav som stilles til selskapene er like i alle vurderingene. Kravene følger av HMS-regelverket, og flere er over tid tatt inn som kunnngjorte tildelingskriterier i utlysningsteksten.

Ptil legger etiske retningslinjer til grunn for saksbehandlingen. Ptil opplyser at det ikke er etablert spesielle etiske retningslinjer utover enkelte presiseringer i eget personalreglement. Personalreglementet inneholder bestemmelser som tar for seg etiske standarder i saksbehandlingen.<sup>119</sup> Ptil viser videre til at det er etablert en ordning for å vurdere habiliteten til medarbeiderne. Ledere med personalansvar oppdaterer oversikten på årlig basis. Medarbeiderne plikter å informere nærmeste leder om tilknytning til eller deltagelse i utvalg, komiteer, foreninger og råd som har betydning for arbeidet i tilsynet.

Ptil viser til at man har rutiner for fysisk kontroll med sensitive saksdokumenter i tilknytning det aktørvurderingsarbeidet som gjøres i

117) Informasjon gitt av Ptil i møte med Riksrevisjonen 23. september 2007.

118) Notat fra Petroleumstilsynet til Riksrevisjonen av 30. september 2008.

119) Petroleumstilsynets personalreglement, pkt. 22 Andre bestemmelser.

forbindelse med konsesjonsrunder. Det er etablert kontrollsystemer som begrenser tilgang, og det skal være mulig å avlese hvem som har hatt befatning med hvilke dokumenter. Tilsynet har tidsbegrenset adgang til ODs "runderom" der søknader om utvinningstillatelse oppbevares. Involverte saksbehandlere får tidsbegrenset adgang som må innhentes for hver konsesjonsrunde. Ptil viser videre til at det er etablert en praksis som innebærer at nyansatte får en karantene på ett år internt med hensyn til arbeid som berører tidligere arbeidsgiver. Det stilles ikke særskilte krav til medarbeidere som slutter, utover ordinære krav om taushetsplikt.

#### **4.4.4 Dokumentasjon og sporbarhet i saksbehandlingen**

Det følger av krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk at sentrale vurderinger og beslutninger er dokumenterte og sporbare. Det er lagt til grunn at kravet om dokumentasjon og sporbarhet også må omfatte forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser, og at kravene er de samme i nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder. Dette innebærer at det framkommer av tilgjengelig dokumentasjon hvordan sikkerhetsmyndighetene har anvendt tildelingskriteriene, og hva som har vært de sentrale vurderingene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser i intervju til at departementet følger ordinære rutiner for journalføring og arkivering. Departementet viser dessuten til interne retningslinjer for saksbehandlingen ved konsesjonsrunder og prekvalifisering, og at disse oppdateres fortløpende. Mottatt dokumentasjon viser vurderinger foretatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet først og fremst i 19. runde og TFO 2007. I de nevnte konsesjonsrundene framkommer Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurderinger av oversendelsesbrevet til Olje- og energidepartementet der Ptils vurderinger av selskapene i sin helhet følger som vedlegg.<sup>120</sup> I oversendelsesbrevene knytter Arbeids- og inkluderingsdepartementet generelle og spesifikke kommentarer og vurderinger til den enkelte runden. Disse bygger i stor grad på Ptils vurderinger av de samme forholdene. Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurderinger framkommer også av e-post-kommunikasjon med Olje- og energidepartementet etter at oversendelsesbrevet med

Ptils hovedvurderinger er oversendt. Spørsmål fra Olje- og energidepartementet knyttet til enkeltsselskaper viderefremmes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Ptil. Ptils svar viderefremmes ofte i sin helhet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet. Mottatt dokumentasjon fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Ptil viser at skriftlig kommunikasjon mellom Olje- og energidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Ptil, samt vesentlige vurderinger som framgår av denne kommunikasjonen, er arkivert.

Ptil opplyser i intervju at arbeidsdokumenter og kommunikasjon med overordnet departement og andre aktører lagres i etatens elektroniske arkivsystem. I Ptils interne saksbehandlingsrutiner og i et internt system for styrende dokumenter understrekes det at arkivloven skal ivaretas, og at hensynet til sporbarhet er viktig i saksbehandlingen.<sup>121</sup>

Ptil opplyser videre at vurderinger av det enkelte selskap som foretas i konsesjonsrunder, framgår av den endelige skriftlige vurderingen som sendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Ptil opplyser videre at vurderingene er basert på informasjon som finnes i søknadene og fra prekvalifiseringsprosessen, samt muntlig kommunikasjon med tilsynslagene internt. Mottatt dokumentasjon viser at det arbeides relativt direkte inn i den endelige vurderingen av alle søkere som går til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Vurderingen består av to deler; en generell del og en del der hvert selskap behandles for seg.

I den generelle delen gir Ptil en vurdering av konsesjonsrunden. Her beskrives sentrale og gjennomgående HMS-krav og tildelingskriterier som er lagt til grunn for vurderingene av de enkelte selskapene. Det gis også en orientering til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om statusen til enkeltsselskap med hensyn til prekvalifisering som operatør og rettighetshaver, og status for oppbygging av organisasjon.

I den andre delen av Ptils vurdering framkommer tilsynets vurdering av det enkelte selskap. Her opplyses det om hvilken blokk det er søkt om, selskapets navn, andel det er søkt om, om det er søkt som operatør eller rettighetshaver, og hvorvidt det er områdespesifikke forhold som det tas hensyn til i vurderingen.

120) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 12. januar 2006, og brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 4. januar 2008.

121) Ptils regler for intern saksbehandling.



Til slutt kommer Ptils vurdering i kortfattet form, for eksempel "OK" for en positiv vurdering og "ikke OK" for negative vurderinger.<sup>122</sup> Vurderingene i TFO 2008 og 20. runde kobles i større grad mot de nye, kunngjorte tildelingskriteriene.<sup>123</sup>

Ptils vurderinger framgår tydeligst der hvor Arbeids- og inkluderingsdepartementet ber tilsynet om å komme med innspill på konkrete henvendelser fra Olje- og energidepartementet. Dette skjer som regel etter at Ptil har levert sin vurdering i førsteinstans. I 19. runde og TFO 2007 ble Ptil bedt om å vurdere flere enkelt-selskaper, flere konkrete forslag til tildeling og sammensetning av utvinningstillatelser.<sup>124</sup> Svarene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet inneholder vurderinger som på en mer utfyllende måte viser hvilke krav og hensyn Ptil legger til grunn for sine vurderinger. I TFO 2007 utdypet Ptil i sitt svar til departementet hvilke konkrete krav med hensyn til erfaring som stilles til operatører i nordområdene/Barentshavet.<sup>125</sup> I tillegg utdypet Ptil sine prinsipielle synspunkter med hensyn til erfaringskrav og sammensetning av utvinningstillatelser.<sup>126</sup>

Ptils skriftlige vurderinger samt den skiftlige kommunikasjon mellom Ptil, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Olje- og energidepartementet, viser samlet hvilke sentrale vurderinger sikkerhetsmyndighetene har lagt til grunn i konsesjonsrundene omfattet av undersøkelsen. Over tid er vurderingene sterkere knyttet til kunngjorte tildelingskriterier. Det finnes lite tilgjengelig grunnlagsmateriale for positive vurderinger som gjøres. Ptil opplyser i intervju at der hvor det er foretatt positive vurderinger, er selskapet vurdert opp mot alle HMS-kravene uten at det er noe å anmerke.

122) I 19. runde var den negative vurderingen "ikke akseptabelt", i andre undersøkte runder er vurderingene "ikke ok".

123) Brev fra Petroleumstilsynet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 4. november 2008 og brev fra Petroleumstilsynet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 12. januar 2009.

124) E-post fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Petroleumstilsynet 20. januar 2006: "19. runde avklaringer".

125) Brev fra Petroleumstilsynet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 10. januar 2008: "TFO 2007 – vurdering av flere forslag til tildeling".

126) Brev fra Petroleumstilsynet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. januar 2008: "Prinsipper for tildeling av lisensandeler på norsk kontinentalsokkel".

## 4.5 Hvordan gjennomfører Olje- og energidepartementet tildelingsprosessen?

### 4.5.1 Olje- og energidepartementets vektlegging av ODs og Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurderinger

#### ODs vurderinger av geologisk forståelse og teknisk kompetanse

Olje- og energidepartementet viser i intervju til at geofaglig forståelse og teknisk kompetanse er de viktigste kriteriene for tildeling av utvinningstillatelser. Kvaliteten på søknadene når det gjelder disse kriteriene, karakteriseres av departementet som "maksimeringskriterier", det vil si kriterier som gir grunnlag for gradering av kvaliteten på søknadene. ODs innstilling, der kvaliteten på selskapenes søknader vurderes opp mot nettopp geologisk forståelse og teknologisk kompetanse, tillegges ifølge Olje- og energidepartementet derfor avgjørende vekt. Olje- og energidepartementet går i liten grad selv inn i søknadene, men legger ODs vurderinger av kvaliteten på selskapenes søknader og forslag til arbeidsprogram til grunn. Olje- og energidepartementet viser videre til at tildeling av utvinningstillatelser i et overveiende flertall bygger på anbefalingene fra OD. Det skal ifølge departementet generelt mye til for at ODs anbefaling endres.

OD bekrefter i intervju at Olje- og energidepartementet generelt legger stor vekt på ODs vurderinger av kvaliteten på søknadene og forslag til areal og arbeidsprogram. Dokumentasjonen viser at Olje- og energidepartementet legger ODs rangering av søknadene med hensyn til kvalitet til grunn for utforming av endelig forslag til sammensetning av tillatelsene. Olje- og energidepartementet viser til at OD er løpende involvert gjennom hele tildelingsprosessen og i sentrale vurderinger i departementet. Dokumentasjon bekrefter ODs sentrale rolle i gjennomføringen av tildelingsprosessen, helt fram til sammensetningen av utvinningstillatelsene og utformingen av endelig forslag til tildeling.<sup>127</sup> Observasjon av interne møter mellom Olje- og energidepartementet og OD i forbindelse med utviklingen av 20. konsesjonsrunde bidrar til å bekrefte inntrykket av den avgjørende vekten departementet legger på ODs faglige vurderinger.

127) Jf. OD: "Konsesjonsrundeprosessen 19. konsesjonsrunde", presentert i møte med Riksrevisjonen 11. april 2007, jf. også Olje- og energidepartementets oppsummeringsnotater fra 19. runde, TFO 2007, TFO 2008 og 20. runde.

## Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurderinger av HMS

Petroleumsmyndighetene har det overordnede ansvaret for at tildeling av utvinningstillatelser skjer på en slik måte at hensynet til god og effektiv ressursutnyttelse veies opp mot andre samfunnshensyn og -interesser, som hensynet til helse, miljø og sikkerhet (HMS).<sup>128</sup>

Olje- og energidepartementet beskriver i intervju HMS-krav som et "terskelkriterium", det vil si et krav som må være oppfylt for at tildeling av utvinningstillatelse kan skje. Olje- og energidepartementet viser til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Ptil gjør selvstendige vurderinger av selskapenes kapasitet og kompetanse innen HMS. Olje- og energidepartementet opplyser videre at etter en prosess mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Olje- og energidepartementet om sikkerhetskriterier, tas endelig innspill fra sikkerhetsmyndighetene normalt til følge. Arbeids- og inkluderingsdepartementet bekrefter i intervju at det skjer avklaringer med petroleumsmyndighetene når det gjelder sammensetning av utvinningstillatelsene og utpeking av operatør. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser også til at Olje- og energidepartementets forslag til tildelinger ikke kan anbefales dersom dette ikke vurderes å være sikkerhetsmessig forsvarlig. Hvis det ikke oppnås enighet på departementsnivå, må avklaringer skje i regjeringen. Dette skjer ifølge både Olje- og energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i liten grad.

Med utgangspunkt i vurderingene til Ptil har Arbeids- og inkluderingsdepartementet i rundene som er omfattet av undersøkelsen, lagt særlig vekt på at det ikke tildeles 100 prosent eierandeler, at selskapene har en tilstrekkelig organisasjon i Norge, samt tilstrekkelig og relevant erfaring som operatør eller rettighetshaver. Med utgangspunkt i disse gjennomgående kravene skjer det avklaringer mellom Olje- og energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om enkelt-selskaper og enkelt-søknader. Dokumentasjon fra rundene viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementets krav må være innfridd for at tildeling kan skje, eventuelt med en forpliktende plan for at kravet blir innfridd.<sup>129</sup>

Undersøkelsen har vist at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved behandling av søknader i tidligere nummererte konsesjonsrunder og TFO-konsesjonsrunder har fremmet krav til erfaring i utvinningstillatelsene (jf. også punkt 4.4).<sup>130</sup> Kravene førte til at Olje- og energidepartementet for tildelingene i TFO 2007 utarbeidet nye vilkår for tilfeller der en utvinningstillatelse manglet en erfaren operatør, og ved søknader om 100 prosent tildeling.<sup>131</sup> Utlysningstekstene for TFO 2008 og 20. runde inneholdt tre tildelingskriterier når det gjaldt sikkerhet som tydeliggjorde kravet om boreerfaring og flere rettighetshavere i én utvinningstillatelse.<sup>132</sup> Olje- og energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet bekrefter i intervju at bakgrunnen for at kriteriene på denne måten ble konkretisert og tatt inn i utlysningsteksten var de avklaringene mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Olje- og energidepartementet som skjedde i forbindelse med avviklingen av TFO 2007. Olje- og energidepartementet mener at konkretiseringen og kunngjøringen av tildelingskriteriene har gitt større forutsigbarhet for selskapene.

### 4.5.2 Olje- og energidepartementets vurderinger og rolle i tildelingsprosessen

#### Bruk av øvrige tildelingskriterier

I tillegg til geologisk forståelse, teknisk kompetanse (herunder miljø) og kompetanse og erfaring når det gjelder HMS, omfatter de kunngjorte tildelingskriteriene også finansiell kapasitet, søkerens erfaringer på norsk sokkel og myndighetenes erfaringer med søkerens virksomhet.

Det er viktig for myndighetene å sikre at selskapene har tilstrekkelig finansiell kapasitet til å påta seg de forpliktelsene som en tildeling av utvinningstillatelser innebærer. Olje- og energidepartementet vurderer selskapenes finansielle styrke i forbindelse med både prekvalifisering og tildeling av utvinningstillatelser. Utlysningstekstene krever at det i søknaden skal opplyses om selskapsforhold. Søknadsveiledningene beskriver nærmere hva som kreves med hensyn til dokumentasjon av eierstruktur og økonomiske forhold. Det framgår samtidig av oppsummeringsnotatene for rundene at vurderingen av om selskapene som søker har

128) Jf. petroleumsløven § 9-1, § 10-1.

129) Notat Olje- og energidepartementet 17. januar 2006:

"19. konsesjonsrunde – Oppsummeringsnotat".

130) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 4. januar 2008: "Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2007"; brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet 18. januar 2008: "TFO 2007 – Forslag til tildelinger".

131) Notat Olje- og energidepartementet 21. desember 2007.

132) Olje- og energidepartementet, innbydelse til å søke om utvinningstillatelser i TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde.

et tilstrekkelig finansielt fundament i stor grad skjer gjennom prekvalifiseringsordningen. I notatene er det føyd til: "Dette til tross for at den finansielle vurderingen ikke er en sentral del av ordningen."<sup>133</sup> Evalueringsskjemaet som benyttes i forbindelse med prekvalifisering, omfatter ikke Olje- og energidepartementets vurderinger av finansiell kapasitet, men de kompetansekravene OD og Ptil vurderer selskapene opp mot.<sup>134</sup>

Ifølge myndighetenes veiledninger og informasjon om prekvalifiseringsordningen innebærer evne til å ivareta finansielle forpliktelser som rettighetshaver blant annet et solid fundament av egenkapital og et rimelig forhold mellom egenkapital og gjeld.<sup>135</sup> Kravene om finansiell kapasitet ses opp mot det engasjementet aktørene opparbeider seg, og vurderingen vil derfor være av generell art. Det vises til at det ved konkrete søknader om overdragelse eller tildeling kan være aktuelt å stille mer konkrete finansielle krav. Det understrekes generelt at den endelige vurderingen av om en aktør er kvalifisert eller ikke for engasjement på norsk sokkel, foretas i forbindelse med en konkret søknad om andel/operatørskap, der også operasjonelle og feltspesifikke forhold vil bli vurdert. Også overfor enkelt-selskap som har gjennomgått en prekvalifisering, understrekes det generelt fra myndighetenes side at forhåndsvurderingen er veiledende og ikke representerer et forhåndstilsagn om resultatet av behandlingen av konkrete saker.<sup>136</sup>

Olje- og energidepartementet viser i intervju til at vurderinger i forbindelse med prekvalifisering av selskaper baseres på den informasjonen søkeren selv gjør tilgjengelig for myndighetene. Det vurderes om myndighetene har tilstrekkelig og oppdatert informasjon om selskapene. Dersom prekvalifiseringen ligger langt tilbake i tid, og selskapet ikke er rettighetshaver på norsk sokkel, kan det ifølge Olje- og energidepartementet i enkelte tilfeller være behov for å rekvalifisere selskapet.

Gjennomgående legges informasjonen fra prekvalifiseringen av selskapene til grunn ved vurdering av selskapenes finansielle kapasitet i

133) Olje- og energidepartementet 17. januar 2006: "19. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat"; Olje- og energidepartementet 2. juli 2008: "TFO 2007 – oppsummeringsnotat"; Olje- og energidepartementet 2. februar 2009: "TFO 2008 – oppsummeringsnotat"; Olje- og energidepartementet 18. mai 2009: "20. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat".

134) OD: "Evaluation scheme – new companies", [www.npd.no](http://www.npd.no).

135) OD, 6. oktober 2006: "Krav til nye rettighetshavere/operatører", [www.npd.no](http://www.npd.no).

136) Brev fra Olje- og energidepartementet til Spring Energy Norway AS 14. mai 2009.

hver enkelt runde, med mindre det er behov for oppdatert informasjon. I lys av finanskrisen ble imidlertid selskapenes finansielle situasjon gjenstand for en særskilt vurdering i forbindelse med TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde. Søkerne i rundene ble i brev fra departementet bedt om å levere oppdaterte og utfyllende redegjørelser for finansiell status.<sup>137</sup> Redegjørelsene ble i begge rundene vurdert og gjennomgått av OD og oppsummert i en egen rapport, der selskapenes finansielle status ble sett i lys av de forpliktelsene selskapene ville være i stand til å kunne påta seg som følge av eventuell tildeling i runden.<sup>138</sup> OD viser i intervju til at vurderinger knyttet til arbeidskapasitet var årsaken til at OD fikk i oppdrag å foreta den særskilte vurderingen av selskapenes finansielle status i forbindelse med TFO 2008 og 20. runde.

Tildelingskriteriet knyttet til myndighetenes erfaringer med selskapene karakteriseres av Olje- og energidepartementet i intervju som et "varselkriterium", det vil si et kriterium som benyttes dersom det er noe som tilsier at selskapene ikke har ivaretatt sine oppgaver på norsk sokkel på en god måte. Det pekes videre på at bruken av kriteriet er forankret i den administrative ledelsen i både Olje- og energidepartementet og OD sin lange erfaring fra saksfeltet og gode kjennskap til selskapene. Tildelingskriteriet knyttet til selskapenes erfaringer på norsk sokkel dannet i 20. runde utgangspunkt for en egen gjennomgang av selskaperfaringer i ODs endelige innstilling med vurderinger av søkere og søknader.<sup>139</sup> Det var ingen tilsvarende gjennomgang i innstillingen i 19. runde.<sup>140</sup>

Olje- og energidepartementet viser til at enkelt-selskaper kan bli vurdert nærmere etter behov, for eksempel med hensyn til kravene om tilstrekkelig finansiell styrke eller organisasjon. Dokumentasjonen gir eksempler på hvordan tildelingskriteriene på denne måten kan tas i bruk overfor enkelt-selskaper som myndighetene ikke er sikre på vil være i stand til å innfri de kravene som er nedfelt i tildelingskriteriene. I 19. runde ble ett

137) Olje- og energidepartementet 2. februar 2009: "TFO 2008 – oppsummeringsnotat"; Notat Olje- og energidepartementet 18. mai 2000: "20. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat".

138) Fra OD til Olje- og energidepartementet 1. desember 2008: "Redegjørelse for finansiell status TFO 2008"; fra OD til Olje- og energidepartementet 22. januar 2009: "Redegjørelse for finansiell status – 20. konsesjonsrunde". Riksrevisjonen deltok som observatør på møtet i Olje- og energidepartementet der OD presenterte sin gjennomgang og vurdering av selskapenes redegjørelser for finansiell status i 20. konsesjonsrunde.

139) OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

140) OD: "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse".

selskap gjenstand for en særskilt vurdering når det gjaldt kravet om organisasjon i Norge, mens myndighetene i TFO 2007 vurderte den finansielle situasjonen til ett av selskapene nærmere.<sup>141</sup>

Olje- og energidepartementet foretar samlet sett ingen systematisk vurdering av selskaper og søknader opp mot de kunngjorte tildelingskriteriene på samme måte som i OD og Ptil. Olje- og energidepartementet understreker i intervju at departementet har ansvaret for de helhetsvurderingene som ligger til grunn for endelig forslag om tildeling. Ifølge departementet kan også andre kriterier enn geofaglige og tekniske kriterier legges til grunn for tildeling, noe som særlig er aktuelt i tilfeller der søknader står likt med hensyn til geologi og teknologi. Eksempler på slike hensyn kan ifølge Olje- og energidepartementet være selskapets kapasitet og framtidige forpliktelser.

Olje- og energidepartementet peker videre på at tildelingskriteriene gir handlingsrom for å tildele utvinningstillatelser til selskaper som skaper størst mulig verdier. Ifølge departementet trenger ikke alle kriteriene i utlysningsteksten å bli vurdert. Tildelingen baseres ifølge departementet i stor grad på en helhetsvurdering av alle søkerne. Det understrekes også at tildelingskriteriene ikke bør brukes mekanisk og snevert, men tas inn i en helhetsvurdering der verdiskapning er det overordnede hensynet. Olje- og energidepartementet peker på at tildelingskriteriene har vist seg å være robuste og tilpasningsdyktige overfor de endringene som har skjedd på norsk sokkel.

#### **Forhandlinger med selskapene**

Ifølge utlysningstekstene forbeholder Olje- og energidepartementet seg retten til å forhandle med søkerne. Områdene det kan forhandles om, er ifølge utlysningstekstene:

- omfang av, innhold i og tidsplan for arbeidsforpliktelsen
- varighet av utvinningstillatelsens initiale periode og varighet av konsesjonsperioden etter utløp av den initiale perioden
- omfang av, og tidspunkt for tilbakelevering av areal
- området for utvinningstillatelsen<sup>142</sup>

Olje- og energidepartementet viser i intervju til at forhandlingsmøtenes hovedfunksjon er å presentere myndighetenes forslag til areal og arbeidsprogram. Olje- og energidepartementet

karakteriserer forhandlingsmøtene som avklaringsmøter. Selskapenes signaler på møtene om hva de kan godta med hensyn til andeler og operatørskap, bidrar ifølge Olje- og energidepartementet til å definere myndighetenes handlingsrom når det gjelder sammensetning av rettighetshaverne i utvinningstillatelsene og utpeking av operatør. Det at selskapene ikke vet hvor mange som har søkt på de enkelte blokkene, gir ifølge Olje- og energidepartementet myndighetene bedre muligheter til å få gjennomslag for sitt forslag til arbeidsprogram.

Det gjennomføres forhandlingsmøter både i nummererte konsesjonsrunder og i TFO-konsesjonsrunder. Riksrevisjonen deltok, som tidligere nevnt, som observatør på forhandlingsmøtene i 20. konsesjonsrunde som ble avviklet i februar 2009. Møtene ble fordelt på søknader, med samme tilmålte tid for hvert møte.<sup>143</sup> Representanter fra Olje- og energidepartementet, OD og Ptil var til stede, og Olje- og energidepartementet ledet møtene. Myndighetene benyttet et standardisert forhandlingsskjema for hvert møte.<sup>144</sup> Skjemaene gir for hver søknad en oversikt over søkers prioriteringer med hensyn til andel og operatørskap, samt ODs og søkers forslag til areal, arbeidsprogram og varighet på utvinningstillatelsen. Hvert skjema har en egen kolonne for referat fra møtet. En representant fra OD hadde ansvaret for å føre referater, som ble gjennomgått i fellesskap ved lunsjtid og etter endt møtedag. Viktige punkter i referatene var hvilke selskaper som aksepterte myndighetenes forslag til areal og arbeidsprogram på selve møtet, hvilke som ønsket å benytte seg av sju-dagers-fristen for å gi svar, samt selskapenes preferanser med hensyn til andel og operatørskap.

Hvert enkelt møte ble gjennomført på samme måte. Olje- og energidepartementet innledet hvert møte med å orientere om møtets funksjon, forhandlingstemaer og selskapenes mulighet til å akseptere myndighetenes forslag på selve møtet, eller benytte seg av sju-dagers-fristen. OD presenterte myndighetenes forslag til areal, arbeidsprogram og varighet på utvinningstillatelsen. Selskapene fikk overlevert en papirkopi av myndighetenes forslag, på norsk eller engelsk. OD svarte på eventuelle spørsmål selskapene måtte ha til foreslått areal og arbeidsprogram. Enkelte selskaper aksepterte myndighetenes forslag

141) Jf. Olje- og energidepartementet 17. januar 2006: "19. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat"; Olje- og energidepartementet 2. juli 2008: "TFO 2007 – oppsummeringsnotat".

142) Nytt punkt i utlysningstekstene i TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde.

143) Dette synes å være standard opplegg for gjennomføring av forhandlingsmøter i forbindelse med tildeling av utvinningstillatelser, jf. oppsummeringsnotatene for TFO 2007 og TFO 2008.

144) Riksrevisjonen mottok forhandlingsskjemaene som ble benyttet i gjennomføringen av møtene.



på selve møtet. De fleste benyttet seg likevel av muligheten til å svare i sju-dagers-brevet. Olje- og energidepartementet stilte selskapene spørsmål om deltagerandel og operatørskap. Standardspørsmålet var om et selskap i tilfelle operatørskap kunne godta 40 prosent i utvinningstillatelsen, eventuelt 20 prosent hvis selskapet ble tilbudt en deltagerandel. Enkelte selskaper ga uttrykk for hva de ønsket i selve møtet, men de fleste ønsket også å svare på dette i sju-dagers-brevet.

Forhandlingsmøtenes hovedfunksjon er å presentere myndighetenes forslag til areal og arbeidsprogram. Observasjon av forhandlingsmøtene i 20. runde viser at OD har en sentral rolle i den sammenhengen. Møtene har i tillegg en viktig funksjon når det gjelder å avklare myndighetenes muligheter til sammensetning av utvinningstillatelsene og utpeking av operatør. Observasjonen viste at temaene på forhandlingsmøtene i 20. runde var som annonsert i utlysningsteksten. Disse var for hver enkelt søknad konkretisert i egne standardiserte forhandlingsskjemaer. Dokumentasjon fra de andre rundene som er omfattet av undersøkelsen, bidrar til å bekrefte hovedinntrykket av forhandlingsmøtenes funksjoner og gjennomføring. Om det ble lagt inn andre temaer på forhandlingsmøtene enn de som var annonsert i utlysningsteksten, ble selskapene informert i forkant.<sup>145</sup> Det ble benyttet egne standardiserte skjemaer i gjennomføringen av forhandlingsmøtene i 19. runde. Skjemaene var i hovedsak de samme som de som ble benyttet i 20. runde.

#### **Sammensetning av utvinningstillatelsene**

Sammen med ODs rangering av søknadene med hensyn til kvalitet og Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurderinger av selskapenes kompetanse med hensyn til sikkerhet, danner resultatene av forhandlingsmøtene grunnlaget for de helhetsvurderingene Olje- og energidepartementet gjør i forbindelse med sammensetning av utvinningstillatelsene og utpeking av operatør. Olje- og energidepartementet viser i intervju til at departementet beslutter den endelige sammensetningen av selskaper i hver utvinningstillatelse, men peker også på at utgangspunktet for dette arbeidet er ODs rangering av kvaliteten på selskapenes søknader.

OD har derfor en sentral rolle også i arbeidet med den endelige sammensetningen av utvinningstillatelsene og tildeling av operatørskap, en rolle som ser ut til å ha blitt styrket. Dette reflekteres i

ODs endelige innstilling til Olje- og energidepartementet i 20. runde som i motsetning til tilsvarende innstilling i 19. runde også omfatter forslag til sammensetning, operatør og andeler i utvinningstillatelsene.<sup>146</sup> OD bekrefter i intervju at direktoratet i TFO 2008 og 20. runde var mer involvert i det videre arbeidet med sammensetning av tillatelsene, fordeling av andeler og utpeking av operatør, enn i 19. runde.

Hvis flere selskaper søker sammen som en gruppe, vil ifølge utlysningstekstene gruppens sammensetning, anbefalt operatør og samlet kompetanse tillegges vekt. I tillegg kan andre forhold komme i betraktning ved sammensetning av tillatelsene, som antall tildelinger og/eller operatørskap et selskap ligger an til å få i runden, eller hvordan selskapene selv har prioritert den aktuelle tillatelsen.<sup>147</sup>

Olje- og energidepartementet legger ellers noen generelle prinsipper til grunn ved sammensetning av selskapsgrupper i en utvinningstillatelse.<sup>148</sup> Det er ifølge departementet ikke ønskelig med for mange rettighetshavere i én utvinningstillatelse, og departementet anser normalt fire rettighetshavere som et maksimumstall. Flere enn fire rettighetshavere vil etter myndighetenes oppfatning fort forsinke beslutningsprosesser i utvinningstillatelsene. Myndighetene ønsker normalt ikke at en rettighetshaver skal ha en eierandel som er mindre enn 20 prosent. Ved valg av operatør følger Olje- og energidepartementet ofte det selskapene i en gruppesøknad selv har foreslått.<sup>149</sup> Dersom det er flere mulige operatører, gjør departementet en helhetsvurdering, der det særlig legges vekt på den operatøren som har levert den beste søknaden, og som kan sikre en best mulig utforskning av det aktuelle området. Operatøren får en høyere andel enn de andre rettighetshaverne for å sikre at operatøren har incitament til å være en drivende kraft i ledelsen av arbeidet i utvinningstillatelsen. Hvis det er flere grupper som har søkt på samme areal, er det ofte aktuelt å sette sammen selskaper som myndighetene mener kan utfylle hverandre når det gjelder kompetanse og geologisk forståelse.

145) OD: "Konsesjonsrundeprosessen. 19. konsesjonsrunde" presentert i møte med Riksrevisjonen 11. april 2007.

146) OD: "20. konsesjonsrunde. ODs vurderinger av søknader, søker og vilkår for utvinningstillatelse".

147) Olje- og energidepartementets oppsummeringsnotater for TFO 2007, TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde.

148) Olje- og energidepartementets oppsummeringsnotater for TFO 2007, TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde.

149) Olje- og energidepartementets oppsummeringsnotater for TFO 2007, TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde.

Det er samlet sett vurderingene av selskaper og søknader opp mot de kunngjorte tildelingskriteriene som danner utgangspunktet for myndighetenes forslag om hvilke selskaper en utvinningstillatelse skal bestå av. En gjennomgang av tildelingene i 20. runde gir det inntrykk at Olje- og energidepartementets handlingsrom når det gjelder sammensetning og utpeking av operatører, er størst der selskapene ellers står likt, eller i tilfeller der det er marginale forskjeller i kvaliteten på søknadene.<sup>150</sup> Dokumentasjonen gir få eksempler på at andre hensyn enn de som er nevnt ovenfor, blir utslagsgivende for myndighetenes forslag til sammensetning av utvinningstillatelsene og tildeling av operatørskap.

Olje- og energidepartementet har delegert mye av vurderingsarbeidet, og bruken av de mest sentrale tildelingskriteriene, til OD. Dette gir OD en sentral rolle i gjennomføringen av tildelingsprosessen. I tillegg til innstillingene til Olje- og energidepartementet med vurderinger av søknadenes kvalitet med hensyn til geologisk forståelse og teknisk kompetanse, vurderer OD også selskapenes erfaringer og finansielle styrke, spiller en sentral rolle i forhandlingene med selskapene om areal og arbeidsprogram og utarbeider forslag til sammensetning av tillatelsene. Dokumentasjonen viser også at Olje- og energidepartementet tar Arbeids- og inkluderingsdepartementets krav med hensyn til sikkerhet til følge. Kravene har blitt konkretisert over tid, og dokumentasjonen viser hvordan dette har resultert i nye tildelingskriterier.

Forhold som vektlegges av Olje- og energidepartementet i tildelingsprosessen, er dermed gjennomgående preget av at sentrale tildelingskriterier brukes av OD og Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Ptil. Dokumentasjonen viser at Olje- og energidepartementet for en stor del har en koordinerende rolle i tildelingsprosessen, noe som omfatter håndtering av innspill fra underliggende etater og andre departementer, kontakt med selskapene, politiske klareringer og gjennomføring av forhandlingsmøter med selskapene. Olje- og energidepartementet bruker selv tildelingskriteriene mer fleksibelt og etter behov, og gjør skjønsmessige helhetsvurderinger når det gjelder sammensetning av tillatelser og utpeking av operatør, der også andre hensyn kan vektlegges.

#### **4.5.3 Egenskaper ved forvaltningspraksisen i Olje- og energidepartementet**

Olje- og energidepartementet opplyser i intervju at departementets forvaltningspraksis i det vesentlige er lik i TFO-konsesjonsrunder og nummererte konsesjonsrunder. Sammenlignet med antall medarbeidere som er involvert i OD, er det relativt få som er involvert fra departementets side i gjennomføringen av tildelingsprosessen. Olje- og energidepartementet opplyser at departementets gjennomføring i første rekke involverer leder/avdelingsdirektør og én saksbehandler fra leteseksjonen, samt en saksbehandler fra petroleumsjuridisk seksjon. Saksbehandleren fra leteseksjonen har ansvaret for å koordinere avviklingen av runden. Arbeidsformen i departementet bekreftes av observasjonen av møter i 20. konsesjonsrunde.

Olje- og energidepartementet viser videre til at mange av oppgavene i forbindelse med avviklingen av en runde er delegert til OD. Olje- og energidepartementet uttaler også at det bevisst er lagt opp til at kompetansen i departementet ikke skal duplisere kompetansen i fagetatene, og viser til at det derfor ikke er geofaglig eller teknisk personale i departementet. De som er involvert i departementets saksbehandling ved tildeling av utvinningstillatelser, er hovedsakelig økonomer og jurister.

Kvalitetssikringen av vurderinger som gjøres i departementet, skjer ifølge Olje- og energidepartementet på vanlig måte i linjen, samt gjennom den løpende involveringen av OD i tildelingsprosessen. Olje- og energidepartementet opplyser at departementet kvalitetssikrer ODs forslag til arbeidsprogram med hensyn til klarhet og konsistens. Dette bekreftes også av observasjonen av interne møter i forbindelse med avviklingen av 20. runde. Erfaringsoverføring i departementet sikres ifølge Olje- og energidepartementet ved at nye saksbehandlere er med på avviklingen av rundene. I tillegg er erfaringsmateriale samlet i den skriftlige dokumentasjonen fra rundene. Olje- og energidepartementet viser til at oppsummeringsnotatene som utarbeides i etterkant av rundene, er viktige i denne sammenheng.

#### **Likebehandling**

Olje- og energidepartementet understreker i intervju at departementet generelt legger stor vekt på likebehandling av selskapene. Departementet viser samtidig til at likebehandling først og fremst sikres ved den vurderingen av selskapenes

150) Olje- og energidepartementet 18. mai 2009: "20. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat".

søknader som skjer i OD, og gjennom de retningslinjene og rutinene som er etablert for en ensartet og systematisk søknadsbehandling i direktoratet. Departementet viser også til at likebehandling både i departementet og i direktoratet sikres gjennom bruk av etiske retningslinjer og generelle retningslinjer og regelverk for god forvaltningsskikk.

Olje- og energidepartementet har ikke tilsvarende faste prosedyrer eller retningslinjer for saksbehandlingen som i OD. Olje- og energidepartementet uttaler at dette sikrer et best mulig resultat av konsesjonsrundene og viser til at OD som fagetat gjør de geofaglige og tekniske vurderingene av søknadene, mens departementet fatter beslutning om tildeling ut fra en petroleumsfaglig helhetsvurdering. Olje- og energidepartementet viser videre til at de geofaglige og tekniske vurderingene som OD foretar, er sentrale i fordelingen av tillatelsene, og at myndighetene ikke har mottatt klager vedrørende systemet. Olje- og energidepartementet sier at det ikke har vært behov for å formalisere retningslinjer for skjønnsutøvelse, eller utvikle faste prosedyrer for vurdering av kriteriene, på linje med vurderingsarbeidet som gjøres i OD. Olje- og energidepartementet understreker at departementet innenfor rammen av det lovbestemte skjønn skal kunne stå forholdsvis fritt, og at de relevante kriteriene skal kunne anvendes fleksibelt. Dette tilsier ifølge Olje- og energidepartementet at det ikke er noe stort behov for, eller vil være hensiktsmessig, med standardisering av rutiner for skjønnsutøvelse.

Olje- og energidepartementet viser i intervju til at departementet benytter *Etiske retningslinjer for statstjenesten* og at det i tillegg er etablert egne supplerende retningslinjer, blant annet for ansattes adgang til å handle med aksjer og verdipapirer.<sup>151</sup> Olje- og energidepartementet opplyser videre at når ansatte sier opp for å gå til oljerelatert virksomhet utenfor departementet, blir habilitet vurdert ut fra eksisterende arbeidsoppgaver i departementet. Ifølge Olje- og energidepartementet gjelder ellers vanlig taushetsplikt. Olje- og energidepartementet opplyser videre at selskapenes søknader arkiveres i departementet på vanlig måte. For informasjonssikkerhet ellers gjelder ifølge Olje- og energidepartementet departementets ordinære rutiner.

151) Jf. Moderniseringsdepartementet 7. september 2005: *Etiske retningslinjer for statstjenesten*.

### Dokumentasjon og sporbarhet

Olje- og energidepartementet viser i intervju til at dokumentasjon og sporbarhet av de helhetsvurderingene som departementet gjør, først og fremst sikres ved oppsummeringsnotatene som utarbeides i etterkant av rundene. Det opplyses at saksbehandler som koordinerer avviklingen av runden, har ansvaret for å utarbeide notatet. Det pekes videre på at det i oppsummeringsnotatene også vises til underlagsmateriale og annen viktig dokumentasjon. Dokumentasjon og sporbarhet sikres ifølge Olje- og energidepartementet også gjennom ODs presentasjoner og innstillinger til departementet, samt gjennom skjemaene og referatene fra forhandlingsmøtene. Olje- og energidepartementet opplyser videre at utarbeidelse av oppsummeringsnotater er fast praksis. Notatene har ifølge Olje- og energidepartementet blitt bedre over tid.

Oppsummeringsnotatene i rundene som er omfattet av undersøkelsen, er relativt omfattende.<sup>152</sup> Notatene er bygget opp på samme måte som ODs innstillinger til departementet. De inneholder innledningsvis en beskrivelse av prosessen i den aktuelle runden og hvilke kriterier og hensyn som gjennomgående har ligget til grunn for myndighetenes forslag til tildeling.<sup>153</sup> Notatene gir ellers en sammenfattende oversikt over hvilke vurderinger som har vært utslagsgivende for hver enkelt tildeling, herunder selskapenes søknader, ODs anbefalinger, eventuelle merknader fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, resultater fra forhandlingsmøtene, samt de helhetsvurderingene i Olje- og energidepartementet som har blitt avgjørende når det gjelder sammensetning av utvinningstillatelsene og utpeking av operatører. Notatene beskriver også den kontakten som har vært mellom myndighetene og selskapene.

Olje- og energidepartementet viser til at dersom andre relevante hensyn blir avgjørende for tildeling avklares saken med politisk ledelse. Dokumentasjon blir ifølge departementet da særlig viktig. Oppsummeringsnotatene gir eksempler på dette. Notatet for 19. konsesjonsrunde dokumenterer hvordan departementet i ett tilfelle lot kjennskap til norske samfunnsforhold og evne til mediehandtering bli utslagsgivende for valg av operatør, herunder departementets

152) Oppsummeringsnotatet i 19. runde var på 59 sider, i TFO 2007 54 sider, i TFO 2008 37 sider og i 20. runde 28 sider.

153) Olje- og energidepartementet 17. januar 2006: "19. konsesjonsrunde – Oppsummeringsnotat"; Olje- og energidepartementet 2. juli 2008: "TFO 2007 – oppsummeringsnotat"; Olje- og energidepartementet 2. februar 2009: "TFO 2008 – oppsummeringsnotat"; Olje- og energidepartementet 18. mai 2009: "20. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat".

kontakt med de aktuelle selskapene og klareringen med politisk ledelse.

Fra og med TFO 2007 ser oppsummeringsnotatene ut til å ha funnet en fast form. Notatene for TFO 2008 og 20. konsesjonsrunde er bygget over samme lest. Notatene har fra og med TFO 2007 også vedlegg/henvisninger til annen sentral dokumentasjon. Vedleggene i oppsummeringsnotatet fra 20. konsesjonsrunde omfatter blant annet ODs rapport med evaluering av søknadene, ODs endelige anbefalinger om tildeling og ODs redegjørelse for selskapenes finansielle status, Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Ptils vurderinger av søknadene, timeplan, skjemaer og referat fra forhandlingsmøtene, samt skjematisk oversikt over alle tildelingene.

Bruk av egne skjemaer bidrar til å sikre dokumentasjon og sporbarhet når det gjelder de temaene og problemstillingene som blir tatt direkte opp med selskapene i forhandlingsmøtene. Olje- og energidepartementet sier i intervju at skjemaene har blitt forbedret over tid. Det vises til at Olje- og energidepartementet i samråd med OD kontinuerlig vurderer forbedringspotensialet. Olje- og energidepartementet viser også til at skjemaene inneholder referater fra møtene, at OD har ansvar for å føre referat, og at skjemaene arkiveres på vanlig måte. En sammenligning av forhandlingsskjemaene fra 19. og 20. runde bekrefter at skjemaene har blitt videreutviklet. En viktig forskjell er at referatene fra forhandlingsmøtene i 20. runde er skrevet direkte inn i skjemaene, noe som gjør det lettere å sammenholde myndighetenes utgangspunkt før hvert møte med gjennomføringen og resultatet av møtet.<sup>154</sup>

154) Riksrevisjonen har mottatt forhandlingsskjemaene med ferdig utfylte referater.



## 5 Vurderinger

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at konsesjonssystemet bidrar til å realisere overordnede petroleumspolitiske målsettinger om effektiv ressursutnyttelse på sokkelen. Departementet har også ansvar for at forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser er i samsvar med Stortingets forutsetninger og vedtak, slik disse framgår av petroleumsloven og petroleumsforskriften. Departementet har i tillegg ansvar for å sikre at forvaltningspraksis er i samsvar med krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk.

---

### 5.1 Krevende avveininger mellom ressurshensyn og miljø- og fiskerihensyn

Ifølge petroleumsloven har Olje- og energidepartementet det overordnede ansvaret for at tildeling av utvinningstillatelser skjer på en slik måte at hensynet til god ressursutnyttelse veies opp mot andre samfunnshensyn. I forbindelse med utlysning av areal skal det derfor skje en reell avveining av ressurshensyn mot miljø- og fiskerihensyn. I undersøkelsen er det samme kravet til avveining av miljø- og fiskerihensyn lagt til grunn både i nummererte konsesjonsrunder og i TFO-konsesjonsrunder.

Undersøkelsen viser at det er etablert prosesser som sikrer innspill fra miljø- og fiskerimyndighetene og en reell avveining av miljø- og fiskerihensyn. Den viser også at petroleumsmyndighetenes forslag til utlysning gjennomgående ble endret som følge av innspill fra miljø- og fiskerimyndighetene. I 19. og 20. konsesjonsrunde ble om lag 80 prosent av Olje- og energidepartementets opprinnelige forslag til utlysning endelig utlyst etter innsigelser fra miljø- og fiskerimyndighetene.

Undersøkelsen viser samtidig at omstridt areal blir utlyst på nytt i påfølgende runder. I den forbindelse er det grunn til å se positivt på etableringen av forvaltningsplaner, noe som vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag, klarere rammer for avveining og større forutsigbarhet. Det er også grunn til å se positivt på utviklingen i retning av større åpenhet omkring utlysningsprosessen i nummererte konsesjonsrunder, noe som innebærer

offentliggjøring av faglige innspill fra miljø- og fiskerimyndighetene.

Undersøkelsen viser at miljø- og fiskerimyndighetene er kritiske til måten miljø- og fiskerihensyn avveies i forbindelse med utvidelse av TFO-området. De kriteriene som er etablert for definisjon av modent areal, oppfattes som uklare og det etterlyses en tydeligere definisjon. Miljømyndighetene tar til orde for at miljøfaglige kriterier tas i bruk på lik linje med ressursfaglige kriterier. Videre hevder miljømyndighetene at sårbare områder innlemmes i TFO-området, og i sammenheng med dette viser de til forutsetningen om at ordningen ikke skulle omfatte de mest miljø- og fiskerisensitive områdene.

Fiskerimyndighetene mener det er uklart om et areal som er innlemmet i TFO-området kan trekkes tilbake som følge av ny kunnskap om fiskeri- og havmiljø. Miljømyndighetene peker på at ny kunnskap om miljø- og fiskeriforhold ikke i tilstrekkelig grad får konsekvenser for utlysning av areal som tidligere er definert som modent og inkludert i TFO-området. I forbindelse med dette viser de til at TFO-området bare kan utvides og ikke innskrenkes, og de etterlyser muligheter for å ta ut områder ved ny og forbedret kunnskap. Samlet er det derfor grunn til å stille spørsmål ved om miljø- og fiskerihensyn i tilstrekkelig grad blir tatt hensyn til når TFO-området utvides. Det er for øvrig grunn til å se positivt på at det nå er satt i gang en evaluering av TFO-ordningen som også omfatter problemstillinger knyttet til avveininger av miljø- og fiskerihensyn.

---

### 5.2 Vurderinger forankret i tildelingskriteriene

Undersøkelsen viser at det er selskapenes faglige kompetanse som legges til grunn, og som er avgjørende for tildeling av utvinningstillatelser. Det er geologisk forståelse og kompetanse innen teknologi/miljø og sikkerhet som er de utslagsgivende kriteriene. Undersøkelsen viser hvordan dette gir underliggende fagetater en sentral rolle i tildelingsprosessen, og beskriver nærmere hvordan kriteriene om geologisk forståelse, teknisk kompetanse og HMS-kompetanse er

operasjonalisert og anvendt av OD og Ptil når de vurderer selskaper og søknader.

Undersøkelsen viser videre at Olje- og energidepartementet for en stor del har en koordinerende rolle i tildelingsprosessen, og at de selv anvender tildelingskriteriene på en mer fleksibel måte. Departementets helhetsvurderinger av sammen-setningen av utvinningstillatelser er basert på vurderingene til OD og Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Ptil og resultatene av forhandlingsmøtene med selskapene. Observasjon av forhandlingsmøtene i 20. konsesjonsrunde viste at møtene gjennomgående ble avgrenset til de temaene og problemstillingene som var annonsert i utlysningstekstene.

Samlet sett synes de faglige kriteriene som legges til grunn, samt de helhetsvurderingene og den skjønnsutøvelsen som skjer, å være forankret i de tildelingskriteriene som er nedfelt i lov og forskrift og kunngjort i utlysningstekstene.

---

### **5.3 Forvaltningspraksis synes å være betryggende**

Undersøkelsen viser flere generelle likhetstrekk mellom forvaltningspraksis i OD og Ptil. Vurderingsarbeidet hos begge er preget av standardiserte vurderingsformer som er forankret i faglige kriterier. Relevant kompetanse og erfaring samles i egne vurderingslag; i Ptil i et fast lag, mens det i OD er egne rundelag. Undersøkelsen viser at vurderingsarbeidet som gjøres i OD er ressurskrevende. I forbindelse med avviklingen av TFO 2008 opplevde OD utfordringer med hensyn til tilgjengelig tid og kvalitetssikring av vurderinger.

Undersøkelsen viser også hvordan interne rutiner og retningslinjer, egne vurderingsskjemaer og maler, både i OD og Ptil, bidrar til at søknader og selskaper blir vurdert opp mot de operasjonaliserte kriteriene på en ensartet og systematisk måte. Observasjon av møter i forbindelse med avviklingen av 20. konsesjonsrunde viste hvordan egne standardiserte skjemaer bidro til en ensartet gjennomføring av forhandlingsmøtene med selskapene.

Det framgår av undersøkelsen at Olje- og energidepartementet ikke gjennomfører en systematisk og ensartet vurdering av selskaper og søknader opp mot tildelingskriteriene på samme måte som i OD og Ptil. Olje- og energidepartementet har ingen interne rutiner og retningslinjer, eller noen

fast praksis, som på samme måte bidrar til å standardisere vurderingsarbeidet. Den avgjørende vekten Olje- og energidepartementet legger på vurderingene og anbefalingene fra OD og Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Ptil, gir imidlertid departementet et relativt begrenset rom for skjønn og helhetsvurderinger.

Undersøkelsen viser at vesentlige vurderinger som gjøres i OD, er dokumentert på en god måte i direktoratets endelige innstilling til Olje- og energidepartementet. Den viser også at sporbarheten over tid har blitt bedre, ved at innstillingene nå rommer mer detaljert vurderingsinformasjon. Dermed reflekteres også i større grad det vurderingsarbeidet som faktisk skjer i OD. Ptils vurderinger av selskapenes HMS-kompetanse er dokumentert i tilsynets innstilling til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Sikkerhetsmyndighetenes vurderinger framkommer i tillegg i den skriftlige dokumentasjonen fra kommunikasjonen mellom Ptil og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og mellom sikkerhetsmyndigheter og ressursmyndigheter i hver enkelt runde.

Undersøkelsen viser at oppsummeringsnotatene som Olje- og energidepartementet utarbeider i etterkant av tildeling, ivaretar behovet for dokumentasjon og sporbarhet når det gjelder departementets helhetsvurderinger. Det framgår av undersøkelsen at notatene gir en oversiktlig sammenfatning av de vurderingene som ble utslagsgivende for tildeling, eventuelle avvik fra ODs vurderinger og anbefalinger, samt eventuelle prosesser med Arbeids- og inkluderingsdepartementet knyttet til sikkerhetskrav.

Undersøkelsen viser videre at oppsummeringsnotatene har blitt bedre over tid, og at de har funnet en fast form. Fra og med TFO 2007 er også annen relevant dokumentasjon, blant annet fra OD, lagt ved notatene. Den vekten Olje- og energidepartementet legger på vurderingene og anbefalingene til OD, gjør det også rimelig å betrakte dokumentasjonen av vurderingene i OD som en dokumentasjon av sentrale vurderinger i Olje- og energidepartementet. Også forhandlings-skjemaene har blitt forbedret. Referater fra møtene føres nå direkte inn i skjemaene, noe som gjør det lettere å sammenholde myndighetenes utgangspunkt med resultatet av møtene.

De myndigheter som er involvert i vurderingen av selskaper og søknader har etiske retningslinjer. I tillegg til statens etiske retningslinjer er det etablert supplerende retningslinjer.

Retningslinjene er gjort kjent for de ansatte på ulike måter. I forbindelse med dette er det også grunn til å peke på at de prosesser og arbeidsformer som er etablert, bidrar til å redusere muligheter for uetisk atferd. Bruk av faste faglige kriterier for vurderinger av selskaper og søknader, standardiserte vurderingsformer, uavhengig kvalitetssikring og det store antallet mennesker fra flere myndigheter som er involvert i hele tildelingsprosessen, bidrar også til dette.

Ved behandling av søknader om tildeling av utvinningstillatelser tilegner myndighetene seg sensitiv informasjon om selskapene. Undersøkelsen viser at petroleumsmyndighetene ikke har vurdert karantene eller saksforbud dersom ansatte går over til oljerelatert kommersiell virksomhet utenfor forvaltningen. Det kan stilles spørsmål ved om dette er i samsvar med god forvaltningspraksis, jf. "retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen".

Samlet sett viser undersøkelsen at forvaltningspraksisen ved tildeling av utvinningstillatelser i petroleumssektoren gjennomgående er i samsvar med generelle krav om forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk. I forbindelse med dette er det særlig grunn til å peke på at dokumentasjonen og sporbarheten av vesentlige vurderinger og beslutninger i tildelingsprosessen har blitt bedre over tid.

## 6 Departementenes svar

### 6.1 Olje- og energidepartementets svar

Utkast til rapport ble sendt Olje- og energidepartementet i brev av 11. september 2009 med kopi til Oljedirektoratet. Olje- og energidepartementet har i brev av 9. oktober 2009 gitt sine kommentarer til rapporten.

Departementets helhetsinntrykk er at undersøkelsen viser en god forståelse av forvaltningspraksis ved tildelinger av utvinningstillatelser i petroleumssektoren.

I sine overordnede merknader ber departementet om at rapportens omtale av evalueringen av TFO-ordningen fjernes fra undersøkelsen. Departementet viser til at behandlingen av høringsuttalelsene og evalueringen av TFO-ordningen ikke er ferdigstilt. Departementet mener det er uheldig at saken omtales i Riksrevisjonens rapport før regjeringen har ferdigbehandlet saken og således besluttet om, og eventuelt på hvilken måte, denne skal fremmes for Stortinget av regjeringen og fagdepartementet.<sup>155</sup>

### 6.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Utkast til rapport ble sendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev av 11. september 2009, med kopi til Petroleumstilsynet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev av 6. oktober 2009 gitt sine kommentarer til rapporten. Petroleumstilsynets merknader er innarbeidet i brevet.

Departementet ønsker å knytte noen generelle kommentarer til utlysning av areal og evaluering av TFO-ordningen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ifølge departementet ingen sterke oppfatninger om hvilke områder som skal utlyses, og er heller ikke direkte involvert i utlysningsprosessen. Departementet peker på at HMS-regelverket først gjelder fra det tidspunkt et område er åpnet for petroleumsvirksomhet.

Departementet peker videre på at regelverket bygger på forebyggende sikkerhetsarbeid som et viktig prinsipp, noe som vil redusere

sannsynligheten for at det oppstår feil og fare- og ulykkessituasjoner, herunder akutte utslipp til det ytre miljø. HMS-regelverket er funksjonelt innrettet. Det vil ifølge departementet si at det vil være tilpasset de spesifikke utfordringer i de ulike områdene på norsk sokkel. Departementet viser til at regelverket også er risikobasert, noe som innebærer at sikkerhets- og beredskapstiltak skal stå i forhold til risikoen i hver enkelt virksomhet. Dette sikrer ifølge departementet blant annet at løsninger for å forebygge akutt forurensning og dimensjonering av oljeberedskap er tilpasset virksomhetens særtrekk og lokasjon. Dette innebærer eksempelvis at det i sårbare områder vil stilles strengere krav til virksomheten enn i mindre sårbare områder. Det etablerte regelverks- og tilsynsregimet for petroleumsvirksomheten vil ifølge departementet bidra til å ivareta HMS også ved eventuell ny virksomhet, og i sårbare og verdifulle områder.

Departementet peker på at det for sikkerhetsmyndighetene ikke vil være noen prinsipielle forskjeller mellom tildelinger i TFO-runder og de nummererte konsesjonsrundene, og at de samme HMS-kravene vil gjelde for begge typer runder. Departementet viser til at selskaper som søker i TFO-runder også kan søke i de nummererte konsesjonsrundene, så fremt selskapene oppfyller kriteriene i utlysningsteksten. Det avgjørende for sikkerhetsmyndighetene er ifølge departementet at det enkelte selskap som blir tildelt andeler, er tilstrekkelig kvalifisert.

Departementet viser til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet var med i den interdepartementale arbeidsgruppen som skulle evaluere TFO-ordningen. Så vidt departementet kjenner til, er evalueringen ikke sluttført. Departementet mener det er uheldig å omtale denne saken i rapporten, før den er endelig ferdigbehandlet.

Departementet har kommentarer til rapportens vurdering knyttet til at petroleumsmyndighetene ikke har vurdert karantene eller saksforbud ved overgang av personell til oljerelatert kommersiell virksomhet utenfor forvaltningen. Departementet viser i den forbindelse til at ved tiltredelse i Petroleumstilsynet signerer alle medarbeidere en taushetserklæring, og det pekes på at denne også

<sup>155</sup>) Departementets øvrige merknader er innarbeidet i rapporten.

omfatter taushetsbelagte opplysninger etter opphør av ansettelsestiden. Departementet peker videre på at tilsynets personalreglement har et eget punkt om at tilsatte ikke for egen eller annens regning må drive eller ha økonomisk interesse i, eller være tilsatt i, virksomhet som omfattes av Petroleumstilsynets tilsynsområde. Dersom den nye medarbeideren er fra et selskap som Petroleumstilsynet fører tilsyn med, er det ifølge departementet etablert praksis at vedkommende ikke arbeider mot dette selskapet det første året. Etter mottak av en oppsigelse vurderer personallederen medarbeiderens oppgaver i oppsigelsesperioden. Departementet peker på at dette er en individuell vurdering, og at konsekvensene av en slik vurdering noen ganger er at medarbeideren tas ut av enkelte oppgaver/lag. Dette gjelder ifølge departementet spesielt i de tilfellene der medarbeideren skal starte hos et selskap som det føres tilsyn med.<sup>156</sup>

156) Departementets øvrige merknader er innarbeidet i rapporten.



## 7 Referanseliste

### lover, forskrifter og regelverk

- *Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF av 30. mai 1994 om vilkårene for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner.*
- *Forskrift av 27. juni 1997 nr. 653 til loven om petroleumsvirksomhet.*
- *Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv.*
- *Forskrift av 31. august 2001 nr. 1016 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften).*
- *Forskrift av 19. desember 2003 nr. 1948 om delegering av myndighet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Petroleums-tilsynet.*
- *Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).*
- *Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven).*
- *Lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).*

### Annet regelverk og retningslinjer

- *Arbeids- og administrasjonsdepartementet juli 2001: Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen.*
- *Moderniseringsdepartementet 7. september 2005: Etiske retningslinjer for statsstjenesten.*
- *Moderniseringsdepartementet 2005: Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen.*

### Stortingsdokumenter

#### Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- *Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) Lov om petroleumsvirksomhet.*
- *St.meld. nr. 39 (1999–2000) Olje- og gassvirksomheten.*
- *St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav.*
- *St.meld. nr. 38 (2001–2002) Om olje- og gassvirksomheten.*
- *St.meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten.*

- *St.meld. nr. 8 (2005–2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).*
- *St.meld. nr. 12 (2005–2006) Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.*
- *St.meld. nr. 37 (2008–2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan).*
- *St.prp. nr. 60 (2006–2007) Sammenslåingen av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet.*
- *St.prp. nr. 1 (2007–2008) Olje- og energidepartementet.*

#### Innstillinger til Stortinget

- *Innst. S. nr. 87 (2002–2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om olje- og gassvirksomheten.*
- *Innst. S. nr. 161 (2002–2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rent og rikt hav.*
- *Innst. S. nr. 197 (2005–2006) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.*
- *Innst. S. nr. 225 (2005–2006) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).*
- *Budsjett-innst. S. nr. 9 (2007–2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet (rammeområde 12 og 13).*
- *Innst. S. nr. 126 (2007–2008) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådingene som gis.*
- *Innst. S. nr. 362 (2008–2009) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan).*

#### Dokumenter til Stortinget

- *Dokument nr. 3:9 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådingene som gis.*



- Dokument nr. 3:11 (2007–2008)  
*Riksrevisjonens undersøkning av behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saken").*

#### Dokumentasjon fra forvaltningen

##### *Arbeids- og inkluderingsdepartementet:*

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): "19. konsesjonsrunde – HMS-vurdering". Brev til Olje- og energidepartementet, 12. januar 2006.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): "19. runde avklaringer". <E-post til Petroleumstilsynet, 20. januar 2006>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): "Tildeling i 19. konsesjonsrunde". Brev til Olje- og energidepartementet, 28. februar 2006.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008): "Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2007". Brev til Olje- og energidepartementet, 4. januar 2008.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008): "TFO 2007 – Forslag til tildelinger". Brev til Olje- og energidepartementet, 18. januar 2008.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008): "Praksis ved prekvalifiseringer og tildelinger". Internt notat, 13. oktober 2008.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008): "Ordningen med prekvalifisering". Brev til Petroleumstilsynet, 31. oktober 2008.

##### *Olje- og energidepartementet – Brev, notater og presentasjoner*

- Olje- og energidepartementet (2005): "19. runde – Forslag til utlysning. Presentasjon for berørte departement", 18. mars 2005.
- Olje- og energidepartementet (2007): "TFO 2007 – OEDs forslag til utvidelse av TFO-området". Presentasjon, 18. februar 2007.
- Olje- og energidepartementet (2007): "TFO 2008 – utvidelse av TFO-området". Notat til statsråden, 8. november 2007.
- Olje- og energidepartementet (2007): "Formuleringer – Lundin-krav". Notat, 21. desember 2007.
- Olje- og energidepartementet (2008): "TFO 2008 – forslag til utvidelse av TFO-området". Brev til Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet, 4. januar 2008.
- Olje- og energidepartementet (2008): "Vedrørende forslag om blokker til utlysning i 20. konsesjonsrunde". Høringsbrev til berørte høringsinstanser, 10. april 2008.
- Olje- og energidepartementet (2009): "Forhåndsvurdering av Spring Energy Norway AS som operatør på norsk kontinentalsokkel".

Brev til Spring Energy Norway AS, 14. mai 2009.

##### *Olje- og energidepartementet – Innbydelser*

- Olje- og energidepartementet (2005): "Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum. 19. konsesjonsrunde", 16. juni 2005.
- Olje- og energidepartementet (2007): "Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum. Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007", 29. januar 2007.
- Olje- og energidepartementet (2008): "Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum. Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008", 9. april 2008.
- Olje- og energidepartementet (2008): "Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum. 20. konsesjonsrunde", 27. juni 2008.

##### *Olje- og energidepartementet –*

##### *Oppsummeringsnotater*

- Olje- og energidepartementet (2006): "19. konsesjonsrunde – Oppsummeringsnotat", 17. januar 2006.
- Olje- og energidepartementet (2008): "TFO 2007 – oppsummeringsnotat", 2. juli 2008.
- Olje- og energidepartementet (2009): "TFO 2008 – oppsummeringsnotat", 2. februar 2009.
- Olje- og energidepartementet (2009): "20. konsesjonsrunde – oppsummeringsnotat", 18. mai 2009.

##### *Olje- og energidepartementet – Pressemeldinger*

- Olje- og energidepartementet (2005): "Nominasjoner til 19. konsesjonsrunde". Pressemelding nr. 27, 11. mars 2005.
- Olje- og energidepartementet (2005): "19. konsesjonsrunde – utlysning av 64 blokker i Norskehavet og Barentshavet". Pressemelding nr. 77, 16. juni 2005.
- Olje- og energidepartementet (2007): "Rekordhøyt antall tildelinger i TFO 2006; Utvidelser i Barentshavet i TFO 2007; Timeplan for 20. konsesjonsrunde". Pressemelding nr. 21, 29. januar 2007.
- Olje- og energidepartementet (2008): "Stor selskapsiver for å nominere blokker". Pressemelding nr. 07, 18. januar 2008.
- Olje- og energidepartementet (2008): "Åpenhet i 20. konsesjonsrunde – offentlig høring". Pressemelding nr. 43, 11. april 2008.
- Olje- og energidepartementet (2008): "Utlysning – tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2008". Pressemelding nr. 52, 9. mai 2008.

- Olje- og energidepartementet (2008): "Utlysning av 20. konsesjonsrunde". Pressemelding nr. 91, 27. juni 2008.
- Olje- og energidepartementet (2008): "Offentlig høring om TFO-ordningen". Pressemelding nr. 152, 19. november 2008.

#### *Olje- og energidepartementet – Annet*

- Olje- og energidepartementet (2008): *Høring – ordningen med tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO)*. <<http://www.regjeringen.no/dep/oed/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing---ordningen-med-tildeling-i-forha/horingsuttalelser.html?id=537253>> [Hentedato 30. november 2009]

#### *Oljedirektoratet – Brev, notater, presentasjoner*

- Oljedirektoratet (2005): "Foreløpig anbefaling av blokker til utlysning i 19. konsesjonsrunde". Notat til Olje- og energidepartementet, 8. mars 2005.
- Oljedirektoratet (2005): "Revurdert anbefaling 19. runde". Notat til Olje- og energidepartementet, 20. mai 2005.
- Oljedirektoratet (2007): "Implementering av etiske normer og regler i OD". Brev til Riksrevisjonen, 13. februar 2007.
- Oljedirektoratet (2007): "Konsesjonsrunde-prosessen. 19. konsesjonsrunde". Presentasjon for Riksrevisjonen, 11. april 2007.
- Oljedirektoratet (2007): "VS: OLFs forslag til TFO 2008 utvidelser". <E-post til Olje- og energidepartementet, 26. oktober 2007>.
- Oljedirektoratet (2008): "20. konsesjonsrunde. Foreløpig anbefaling av blokker". Notat til Olje- og energidepartementet, 12. juni 2008.
- Oljedirektoratet (2008): "Redegjørelse for finansiell status TFO 2008". Notat til Olje- og energidepartementet, 1. desember 2008.
- Oljedirektoratet: "Erfaringer fra TFO 2008 og forslag til forbedringer/forenklinger i TFO 2009". Internt erfaringsnotat (udatert).
- Oljedirektoratet (2009): "Redegjørelse for finansiell status – 20. konsesjonsrunde". Notat til Olje- og energidepartementet, 22. januar 2009.
- Oljedirektoratet (2009): "Tilbakemelding – Kartlegging av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) ved OD". Brev til Riksrevisjonen, 27. mars 2009.

#### *Oljedirektoratet – Rapporter*

- Oljedirektoratet (2005): "Sammendrag av søknadene til 19. konsesjonsrunde". Rapport, 24. november 2005.

- Oljedirektoratet (2006): "19. konsesjonsrunde. Vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelser". Rapport OD-06-01 (udatert).
- Oljedirektoratet (2007): "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Beskrivelse av utlyste blokker". Rapport OD-07-12 (udatert).
- Oljedirektoratet (2007): "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Søknadssammendrag". Rapport OD-07-13 (udatert).
- Oljedirektoratet (2007): "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2007. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram". Rapport OD-07-15 (udatert).
- Oljedirektoratet (2008): "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008. Evaluering av søknader. Forslag til areal og arbeidsprogram". Rapport OD-08-09 (udatert).
- Oljedirektoratet (2008): "20. konsesjonsrunde. Søknadssammendrag". Rapport (udatert).
- Oljedirektoratet (2009): "20. konsesjonsrunde. ODs vurdering av søknader, søkere og vilkår for utvinningstillatelse". Rapport OD-09-02 (udatert).

#### *Oljedirektoratet – Veiledninger og retningslinjer*

- Oljedirektoratet (2005): "Rutine for kvalitetskontroll av geofaglig arbeid ved konsesjonsrunder". Intern veiledning, 23. juni 2005.
- Oljedirektoratet: "19. konsesjonsrunde. Veiledning til søknad om utvinningstillatelse". (Udatert).
- Oljedirektoratet: "Hvordan evaluere selskapenes søknad (19. runde)". Intern veiledning (udatert).
- Oljedirektoratet (2006): *Evaluation scheme – new companies*. <<http://www.npd.no/Global/Norsk/2%20-%20Tema/Utvinningstillatelser/Prekvalifisering/Evalueringsskjema.doc>> [Hentedato 30. november 2009]
- Oljedirektoratet (2006): *Krav til nye rettighetshavere/operatører*. <<http://www.npd.no/no/tema/utvinningstillatelser/temaartikler/prekvalifisering/krav-til-nye-rettighetshavereoperatører/>> [Hentedato 30. november 2009]
- Oljedirektoratet (2006): *Prekvalifisering. Krav til organisasjon i Norge* <<http://www.npd.no/no/Tema/Utvinningstillatelser/Temaartikler/Prekvalifisering/Krav-til-organisasjon-i-Norge/>> [Hentedato 30. november 2009].
- Oljedirektoratet: "Tildelinger i forhåndsdefinerte områder 2007. Veiledning til søknad om utvinningstillatelse". (Udatert).
- Oljedirektoratet (2007): "Retningslinjer for nominasjon av blokker til 20. konsesjonsrunde", 25. oktober 2007".

- Oljedirektoratet (2009) "Hvordan evaluere selskapenes søknader (TFO 2008)". Intern veiledning, 6. april 2009.

#### *Oljeindustriens landsforening*

- Oljeindustriens landsforening (udatert): "Forslag til utvidelse av TFO for 2007 i Norskehavet og Barentshavet". Notat til Olje- og energidepartementet.
- Oljeindustriens landsforening (2007): "OLF's forslag til TFO 2008 utvidelser". <E-post til Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet, 5. oktober 2007.

#### *Petroleumstilsynet*

- Petroleumstilsynet (2005): *Aktørvurdering*. <<http://www.ptil.no/aktoervurdering/category495.html>> [Hentedato 30. november 2009]
- Petroleumstilsynet (2007): "Avslag på søknad om samtykke til leteboring på utvinnings-tillatelse 305, med Bredford Dolphin". Brev til DNO, 16. januar 2007.
- Petroleumstilsynets årsrapport til Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2007.
- Petroleumstilsynet (2008): "TFO 2007 – vurdering av flere forslag til tildeling". Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 10. januar 2008.
- Petroleumstilsynet (2008): "Prinsipper for tildeling av lisensandeler på norsk kontinentalsokkel". Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 14. januar 2008.
- Petroleumstilsynet (2008): "Beskrivelse av Petroleumstilsynets (Ptil) arbeid med årlige tildelinger i forhåndsdefinerte områder og i runder". Notat til Riksrevisjonen, 30. september 2008.
- Petroleumstilsynet (2008): "Vurdering av ordning med prekvalifisering av rettighetshaver og operatør". Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 8. oktober 2008.
- Petroleumstilsynet (2008): "Tildeling i forhåndsdefinerte områder 2008". Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 4. november 2008. Vedlagt: "TFO 2008 – Ptil vurdering av den enkelte søknad".
- Petroleumstilsynet (2009): "20. konsesjonsrunde på norsk kontinentalsokkel – Vurdering av søknadene". Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 12. januar 2009. Vedlagt: "20. runde – Ptil vurdering av søknadene".
- Personalreglementet for Petroleumstilsynet, gjeldende fra 1. juli 2005.

#### *Andre*

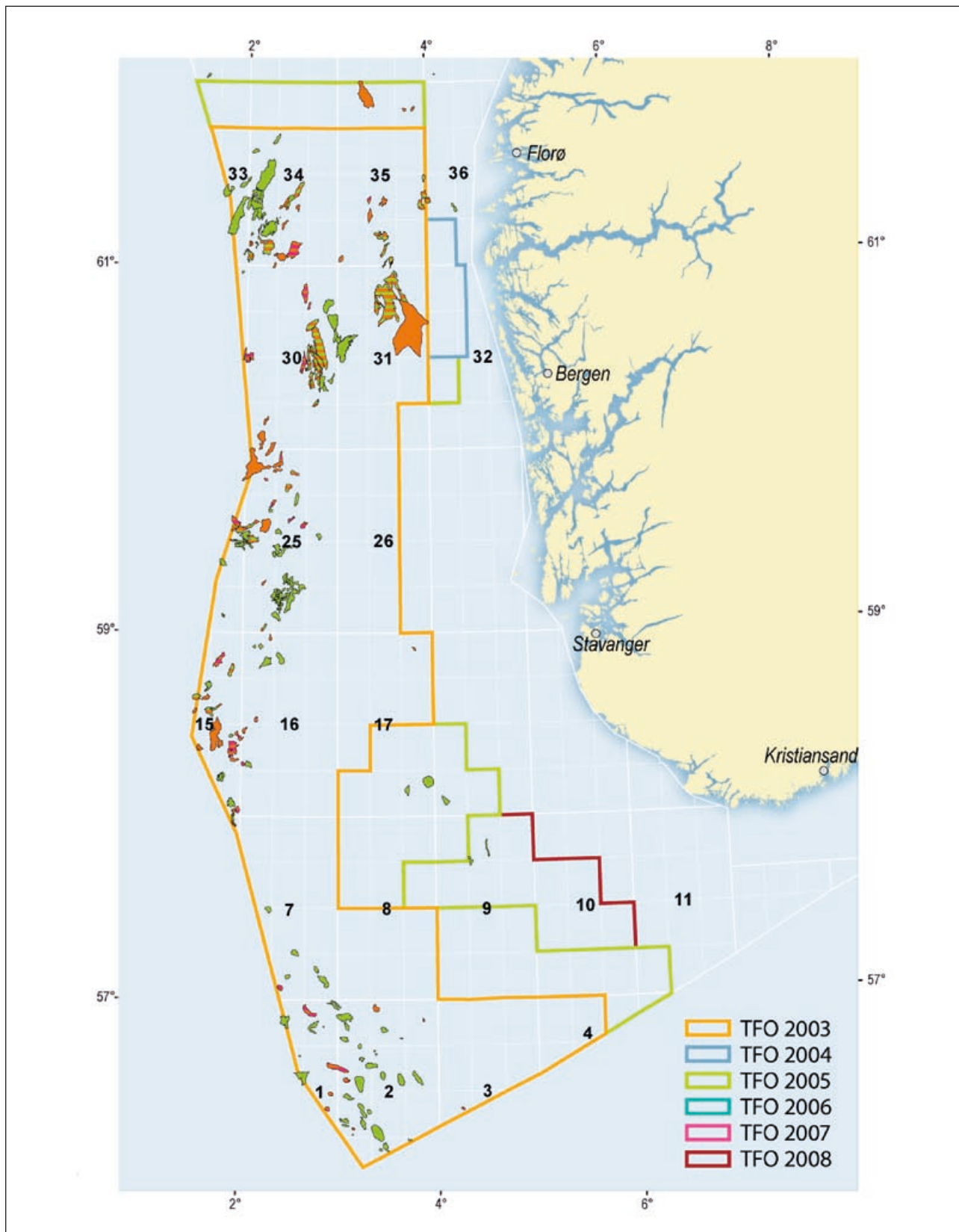
- Direktoratet for naturforvaltning (2008): *Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2008 – Miljøfaglig vurdering av Olje- og energidepartementets forslag til utvidelse av forhåndsdefinerte områder*. <<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500033946>> [Hentedato 30. november 2009]
- Statens forurensningstilsyn (2008): *Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) 2008. SFTs vurdering av aktuelle områder for utlysning*. <[http://www.klif.no/nyheter/brev/tfo2008\\_vurdering180108.pdf](http://www.klif.no/nyheter/brev/tfo2008_vurdering180108.pdf)> [Hentedato 30. november 2009]

#### **Litteratur**

- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003): *Frihagens forvaltningsrett bind 1*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (1994): *Forvaltningsrett*. Oslo: Tano.
- Graver, Hans Petter (2002): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hesjedal, Anne (2001): *Konsesjoner til nye aktører på marginale felt*. Oslo: Sjørettsfondet.
- Oljedirektoratet: Norsk sokkel. Tidsskrift fra Oljedirektoratet nr. 3 – 2008.
- Olje- og energidepartementet/Oljedirektoratet: *Fakta. Norsk petroleumsværksemnd 2009*.

## Vedlegg Utvidelse av TFO-området 2003–2008

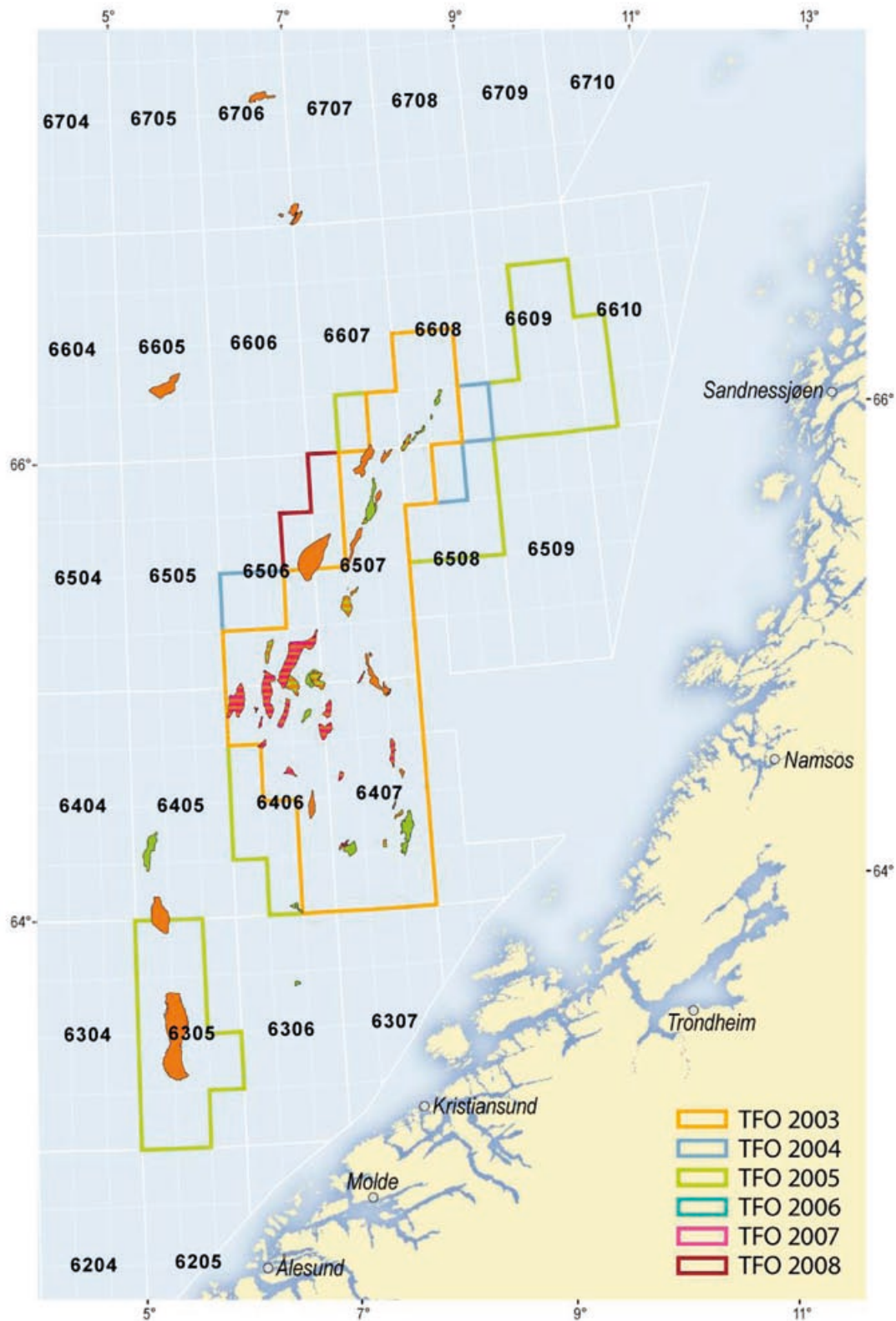
Kart 1 Utvidelse av TFO-området i Nordsjøen



Kilde: Oljedirektoratet. (De nummererte områdene på kartene er kvadranter.)

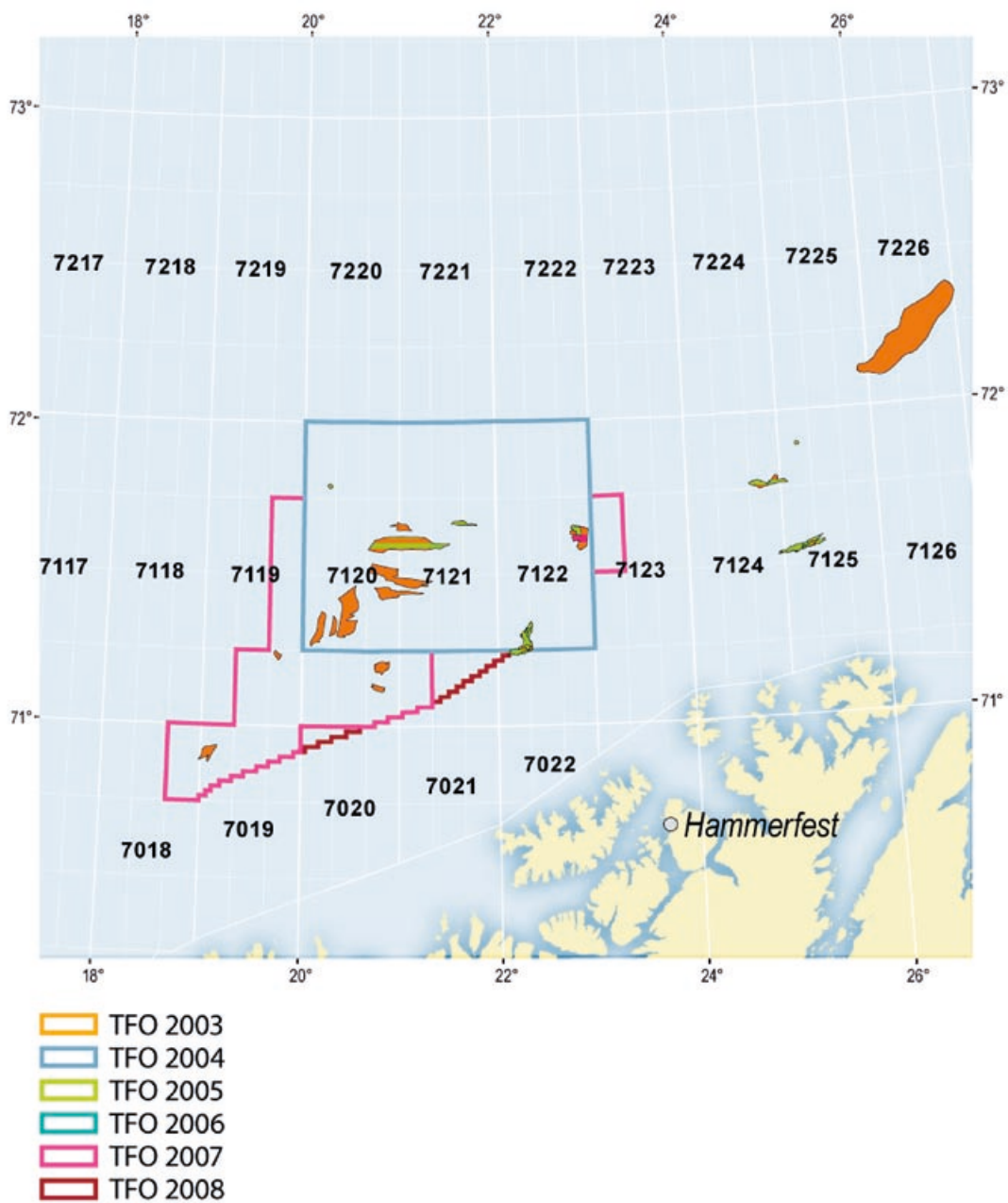


## Kart 2 Utvidelse av TFO-området i Norskehavet



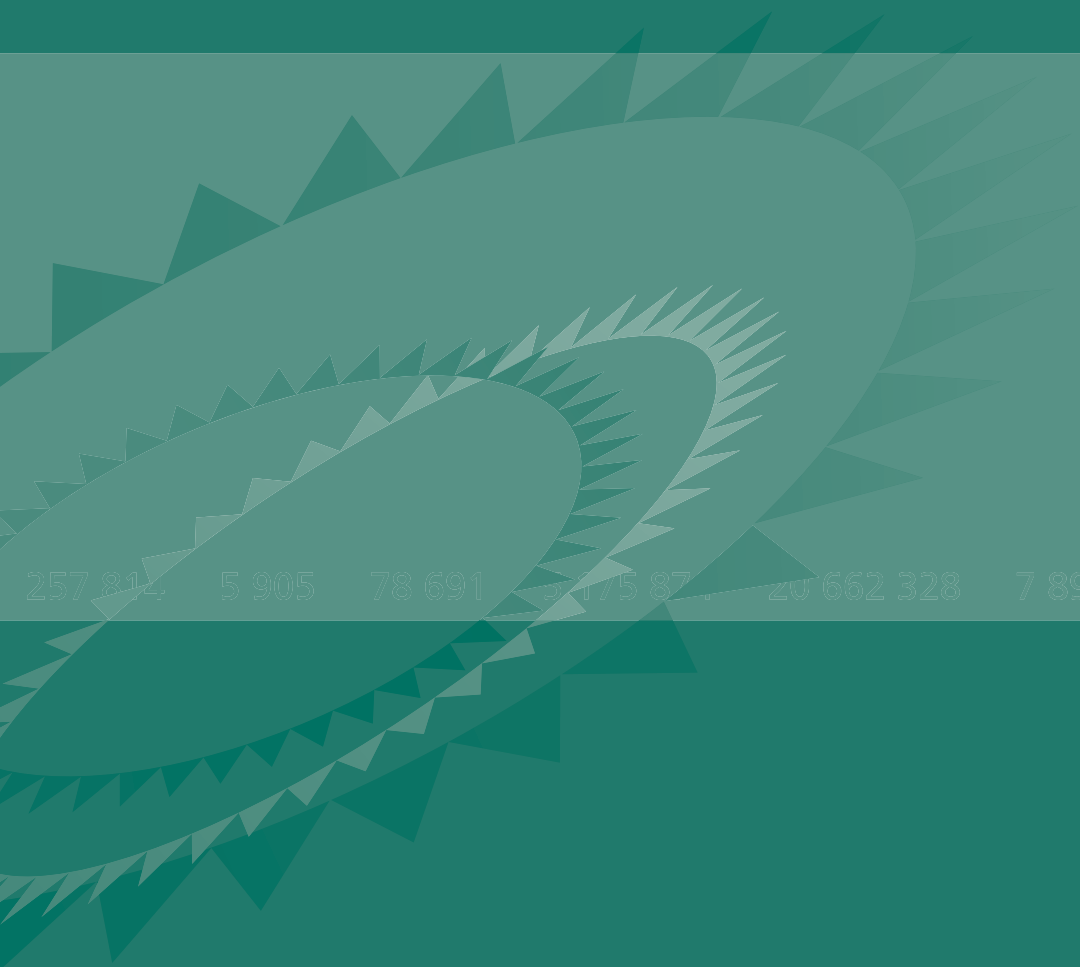
Kilde: Oljedirektoratet. (De nummererte områdene på kartene er kvadranter.)

Kart 3 Utvidelse av TFO-området i Barentshavet



Kilde: Oljedirektoratet. (De nummererte områdene på kartene er kvadranter.)





257 814 5 905 78 691 3 475 87 20 662 328 7 894 823 -7 490 960 549



241 491  
Trykk: Lobo Media AS

Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

