



Innst. 34 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:6 (2014–2015)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes arbeid for økt oljeutvinning fra modne områ- der på norsk kontinentalsokkel

Til Stortinget

1. Sammendrag

Mange oljefelt på norsk kontinentalsokkel har passert utvinningstoppen. Økt utvinning fra felt i drift og utbygging av funn nær eksisterende infrastruktur er blant de viktigste utfordringene i petroleumssektoren, jf. Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten. Utnyttelsesgraden på norsk kontinentalsokkel er høy, men det er fortsatt betydelige mengder olje som kan utvinnes i modne områder. Disse ressursene representerer betydelige verdier for samfunnet. En rekke tiltak for å øke utvinningen er tidskritiske fordi eksisterende infrastruktur med tiden blir teknisk uegnet eller ulønnsom å holde i drift. I tillegg er nye funn nær felt i drift ofte avhengig av å bli bygget ut mens eksisterende infrastruktur er på plass.

Mest mulig av petroleummen i forekomstene skal utvinnes i samsvar med sunne økonomiske prinsipper, jf. petroleumsløven § 4-1. Rettighetshaverne til utvinningstillatelsene er ansvarlig for å planlegge, bygge ut og drifte feltene, og vurderer hvilke prosjekter og tiltak de skal gjennomføre. I tillegg til forekomstenes antatt utvinnbare mengde olje har faktorer som oljepris, utbyggings- og driftskostnader og myndighetenes rammebetingelser, spesielt på skatte- og HMS-området, stor betydning for gjennomføring av prosjekter for økt utvinning. Stabile rammebetingelser har preget norsk petroleumsförvaltning og er en

viktig forutsetning for at private aktører investerer på norsk sokkel. Olje- og energidepartementet legger i sin förvaltning av petroleumsvirksomheten stor vekt på at rammebetingelsene er utformet slik at interessene til oljenæringen i størst mulig grad blir sammenfallende med samfunnets interesser.

Målet med undersøkelsen har vært å belyse utnyttelsen av oljeressursene i modne områder på norsk kontinentalsokkel, og å vurdere hvordan Olje- og energidepartementets förvaltning bidrar til økt utvinning. Det er undersøkt hvordan Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet gjennom styring og oppfølging bidrar til økt utvinning, i hvilken grad myndighetene bidrar til utvikling og implementering av ny teknologi, og i hvilken grad förvaltningen av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) bidrar til økt utvinning fra modne felt. Undersøkelsen omfatter i hovedsak förvaltningen av felt i Nordsjøen, som er et modent område. Undersøkelsesperioden er 2006–2014.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Petroleumsløven av 29. november 1996 med tilhørende forskrifter
- Innst. 143 S (2011–2012), jf. Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten (petroleumsmeldingen)
- Innst. S. nr. 249 (2003–2004), jf. St.meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten
- Innst. S. nr. 243 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 60 (2006–2007) Sammenslåing av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet
- Innst. S. nr. 198 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 36 (2000–2001) Eierskap i Statoil og fremtidig förvaltning av SDØE

- Olje- og energidepartementets budsjettproposisjoner i perioden (2006–2014) og tilleggspolisjoner

Rapporten ble forelagt Olje- og energidepartementet ved brev 9. oktober 2014. Olje- og energidepartementet har i brev 17. november 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport.

Hovedfunn

- Det er risiko for at samfunnsøkonomisk lønnsomme oljeressurser i modne områder ikke blir utvunnet i tide.
- Oljedirektoratet har ikke tilstrekkelig gjennomslag i oppfølgingen av prosjekter der økt utvinning er tidskritisk.
- Det er behov for styrket oppfølging av samordningsmuligheter på tvers av utvinningstillatelser.
- Olje- og energidepartementet bruker i begrenset grad de virkemidlene som er tilgjengelig for å sikre økt utvinning i modne områder.
- Petoros kapasitet begrenser selskapets muligheter for å maksimere verdien av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE).

1.1 Riksrevisjonens merknader

1.1.1 *Det er risiko for at samfunnsøkonomisk lønnsomme oljeressurser i modne områder ikke blir utvunnet i tide*

Det har i perioden 2006–2013 vært en betydelig tilvekst av oljereserver, og det er gjort nye funn i Nordsjøen. Flere tiltak har bidratt positivt til dette, som ordningen med tildeling av utvinningstillatelser i forhåndsdefinerte områder (TFO) etter 2003, innskjerping av arealavgiften og tiltak for å øke antall og mangfoldet av rettighetshavere. Likevel er det fortsatt betydelige mengder olje som kan utvinnes i modne områder.

Det kommer ifølge Riksrevisjonens rapport fram i intervjuer med operatører i feltutvalget og Petoro at rettighetshaverne ofte legger til grunn høyere avkastningskrav enn myndighetene ved vurdering av investeringer. I tillegg er rettighetshavernes tilnærming til dels mer kortsiktig. Rettighetshaverne vurderer prosjekter som kan bidra til økt utvinning opp mot andre prosjekter på norsk sokkel og internasjonalt. Selskapenes begrensede tilgang til kapital tilsier at bare de mest lønnsomme prosjektene blir gjennomført. Dette innebærer at enkelte samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter for økt utvinning kan bli nedprioritert av rettighetshaverne. Utnyttelse av ressurser i modne områder kan være tidskritisk, fordi blant annet eksisterende infrastruktur med tiden blir teknisk uegnet eller ulønnsom å holde i drift. For lønnsom utbygging

av nye, mindre funn i nærheten av eksisterende felt er det ofte en forutsetning at etablert infrastruktur fortsatt er på plass.

1.1.2 *Oljedirektoratet har ikke tilstrekkelig gjennomslag i oppfølgingen av prosjekter der økt utvinning er tidskritisk*

Oljedirektoratets hovedmål er å bidra til størst mulige verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten med en forsvarlig og effektiv ressursforvaltning innen utbygging og drift, jf. Prop. 1 S (2013–2014) Olje- og energidepartementet.

God ressursforvaltning forutsetter at rettighetshaverne velger løsninger som er både bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme. Oljedirektoratet har den faglige kompetansen og er delegert myndighet til den løpende oppfølgingen av arbeidet i rettighetshavergruppene.

Oppfølging av felt i drift og utbyggingsplaner er ressurskrevende for myndighetene med bakgrunn i at antall utvinningstillatelser og aktører har økt betydelig i perioden 2006–2013. I tillegg har kompleksiteten i problemstillingene på norsk sokkel bidratt til å øke oppgavemengden uten at antall ansatte i Oljedirektoratet er økt tilsvarende.

Oljedirektoratet prioriterer i sitt arbeid enkelte felt og har i hovedsak oppmerksomhet på utvinningsstillatelser der det skal tas viktige beslutninger. I de fleste tilfellene følger direktoratet opp feltene ved å delta i styrings- og arbeidskomitémøter i rettighetshavergruppene, og ved direkte kontakt med operatører og rettighetshavere. Denne dialogbaserte arbeidsformen er ifølge Olje- og energidepartementet godt egnet til å følge opp planleggingsprosessene i utvinningstillatelsene. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Oljedirektoratet er en aktiv pådriver for god ressursutnyttelse i de prioriterte utvinningstillatelsene gjennom blant annet å vurdere ressursgrunnlaget, følge opp utbyggingsplaner og etterspørre alternative løsninger ved behov. Undersøkelsen viser imidlertid at Oljedirektoratets løpende oppfølging ikke alltid er tilstrekkelig til å sikre god nok framdrift i enkelte prosjekter der økt utvinning er tidskritisk.

1.1.3 *Det er behov for styrket oppfølging av samordningsmuligheter på tvers av utvinningstillatelser*

Ifølge petroleumsloven § 4-7 skal rettighetshaver søke å oppnå avtale om rasjonell samordning dersom en petroleumsforekomst strekker seg over flere blokker som ikke har samme rettighetshaver, eller når det åpenbart vil være rasjonelt å samordne virksomheten på tvers av flere forekomster.

Samordning av felt og utbygginger er viktig for å bidra til lavere samlede kostnader med felles utbyggings- og driftsløsninger og for å utnytte eksisterende

innretninger gjennom tredjepartstilknytning. Undersøkelsen viser at for å få til gode samordningsløsninger må det inngås avtaler om dette tidlig i utbyggingsfasen. Dersom planleggingsprosesser er kommet langt eller er i ulike faser, vil det ofte ikke være mulig å realisere de løsningene som er best samfunnsøkonomisk. Myndighetene involverer seg i store enkeltsaker og har dialog med rettighetshaverne for å få etablert avtaler om samordning. Undersøkelsen viser imidlertid at forhandlingsprosesser mellom rettighetshavere kan trekke ut i tid, og at muligheten for hensiktsmessig samordning dermed kan bli sveket.

Forskrift om andres bruk av innretninger slår fast at rettighetshavere som har behov for å bruke en annens innretning, skal ha rett til slik bruk. Forskriften er viktig for å sikre mindre utbygginger tilgang til eksisterende infrastruktur. Det er krevende å få på plass tilknytningsavtaler, blant annet fordi det er lite åpenhet om kapasiteten på innretningene, og fordi det kan være vanskelig for partene å bli enige om fordeling av risiko og kostnader. Riksrevisjonen mener det er viktig at petroleumsmyndighetene har nødvendig informasjon og bidrar til å sikre at bestemmelsene om informasjonsdeling i forskriften blir etterlevd.

I mange områder varierer eiersammensetningen i rettighetshavergruppene. Rettighetshaverne har dermed ikke helhetlig oversikt over tilgjengelig kapasitet og samordningsmuligheter, noe Oljedirektoratet gjennom sin tilgang til informasjon kan ha. Direktoratet viser til at det har foretatt egne områdestudier for enkelte områder.

Etter Riksrevisjonens oppfatning bør direktoratet ha en mer systematisk og overordnet tilnærming for å identifisere samordningsmuligheter på et tidlig tidspunkt. Dette kan også styrke oppfølgingen av samordningsmuligheter.

1.1.4 Olje- og energidepartementet bruker i begrenset grad de virkemidlene som er tilgjengelig for å sikre økt utvinning i modne områder

Virkemidlene hjemlet i petroleumslovgivningen gir et stort handlingsrom for å sikre god ressursutnyttelse gjennom feltenes levetid. Når et felt bygges ut, mangler operatøren ifølge Riksrevisjonen kunnskap og erfaring med reservoaret. Framlagt plan for utbygging og drift (PUD) er forbundet med usikkerhet og legger ofte liten vekt på drift sent i feltets livsfase, særlig ved felt med antatt lang levetid. Riksrevisjonen peker i rapporten på at myndighetene i liten grad stiller vilkår om framtidig drift og utvikling av feltene i sine godkjenninger av PUD. Olje- og energidepartementet legger vekt på at PUD er et resultat av en prosess der det forutsettes at det er tatt hensyn til

myndighetenes synspunkter. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at det i godkjent PUD i størst mulig grad tas høyde for senere tiltak for å maksimere uttaket av økonomisk lønnsomme ressurser i feltene – selv om marginene i slutten av feltenes levetid eventuelt skulle bli lavere.

Rettighetshaverne skal underrette departementet dersom det oppstår vesentlige avvik eller endringer sammenlignet med PUD, og eventuelt legge fram ny eller endret plan, jf. petroleumsløven § 4-2 siste ledd. Selv om det for felt med lang levetid legges fram endret PUD, resulterer ikke det i en helhetlig oppdatering av utvinningsstrategien og videre planer basert på opparbeidet driftserfaring eller endrete forhold. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det være vanskeligere for Oljedirektoratet å følge opp feltene systematisk når en helhetlig, oppdatert strategi og plan for videreutvikling av feltet ikke er formalisert enten i PUD eller endret PUD. Dette gjelder særlig sent i feltenes driftsfase. Riksrevisjonen mener at dette kan gi myndighetene mindre handlingsrom til å være pådriver for videre utvikling og eventuelt å kunne pålegge tiltak i produksjonstillatelsen som kan øke utvinningen.

I tillegg til PUD og endret PUD har departementet flere virkemidler til rådighet for å styrke Oljedirektoratets mulighet for å være en effektiv og langsiktig pådriver for god ressursutnyttelse. Departementet kan gjennom produksjonstillatelser stille vilkår som ivaretar samfunnsinteresser eller effektiv ressursutnyttelse i produksjonsfasen. Petroleumsløven angir ikke noe spesifikt om produksjonstillatelsenes varighet, men etablert praksis er å gi tillatelsen for ett år om gangen. Vurdering av søknader om årlig produksjonstillatelse skjer blant annet basert på den årlige rapporteringen fra operatørene. Riksrevisjonen mener at myndighetenes forventninger til videre utvikling og drift av felt bør formidles klarere i produksjonstillatelsene, selv om eventuelle vilkår ikke kan gå lenger enn de forutsetningene som er beskrevet i PUD.

Olje- og energidepartementet kan pålegge rettighetshavere å utarbeide rapport om feltrelaterte forhold, jf. petroleumsløven § 4-4 siste ledd, men departementet har ikke ansett bruk av dette virkemiddelet som nødvendig. Riksrevisjonen mener at dette virkemiddelet for eksempel kunne blitt brukt for å gjøre systematiske og formelle vurderinger av feltenes drift og videre utvikling sammenlignet med opprinnelige planer.

Olje- og energidepartementet skal godkjenne søknader om særskilt forlengelse av konsesjonstiden for en utvinningstillatelse ved samme eierstruktur dersom søknaden sannsynliggjør bedre utnyttelse av ressursene. Olje- og energidepartementet legger vekt på at rettighetshaverne beslutter videre investeringer

i feltene, og har ved flere anledninger innvilget kortere konsesjonsperioder enn omsøkt for å sikre departementet framtidig handlingsrom. Bruk av særskilt forlengelse av konsesjonstiden er et effektivt virkemiddel for å sikre utvinning i slutten av feltenes levetid, men det kan gi risiko for at investeringene i økt utvinning blir kortsiktige. Feltene kan også framstå som mindre attraktive for tredjepartstilknytninger. Riksrevisjonen mener at en formell oppdatering av utvinningsstrategien i løpet av driftsfasen i god tid før utløp av konsesjonsperioden ville være mer hensiktsmessig for å sikre en langsiktig videreutvikling av feltet.

1.1.5 Petoros kapasitet begrenser selskapets muligheter for å maksimere verdien av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

Statsaksjeselskapet Petoro AS (Petoro) ivaretar de forretningsmessige forholdene ved Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Selskapet opptre som rettighetshaver på lik linje med andre oljeselskaper, men er ikke operatør. Petoro skal være en aktiv partner i rettighetshavergruppene som bidrar til å maksimere verdien av SDØE.

Petoro har prioritert sin innsats med å realisere ressurspotensialet i og nær store modne felt som utgjør en stor del av SDØE-porteføljen. Antall utvinningstillatelser i porteføljen er mer enn doblet siden 2003, og problemstillingene har blitt mer komplekse, mens antall ansatte i perioden 2007–2014 har økt med ca. 20 prosent. Bruk av ordningen med forretningsførere ble avsluttet i 2013, og de aktuelle feltene følges etter dette opp av Petoro. I de 3–4 høyest prioriterte feltene utøver Petoro sin rolle som aktiv partner i rettighetshavergruppen gjennom å stille spørsmål, utrede alternative løsninger og arbeide for å ta i bruk ny teknologi. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar Petoro på denne måten til mer langsiktige beslutninger i disse utvinningstillatelsene.

Olje- og energidepartementet framhever at SDØE og Petoro ikke er et ressursforvaltningsmessig virkemiddel for økt utvinning, men et finansielt instrument som skal skaffe staten inntekter. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan Petoros begrensede kapasitet gjøre det vanskelig for selskapet å ha en aktiv oppfølging av de øvrige utvinningstillatelsene i SDØE-porteføljen. Det vises til at flere operatører mener at Petoro, blant annet som følge av manglende ressurser, ikke har mulighet til å utfordre operatørene slik andre rettighetshavere er i stand til. Riksrevisjonen vurderer det derfor som usikkert om statens interesser blir godt nok ivaretatt med Petoros muligheter og begrensninger.

1.2 Riksrevisjonens anbefalinger

For å sikre en langsiktig og god ressursforvaltning anbefaler Riksrevisjonen at Olje- og energidepartementet

- vurderer hvordan Oljedirektoratets oppfølging av felt kan gjøres mer effektiv
 - direktoratet kan styrke oppfølgingen av rettighetshaverne med systematiske gjennomganger av drift og videreutvikling ved ulike tidspunkter i feltenes levetid
 - det kan i noen tilfeller være behov for mer utøvelse av myndighet
- stiller klarere krav til rettighetshaverne om samordning der det er rasjonelt, og til Oljedirektoratet om å prioritere at det foreligger områdeplaner som gjør det mulig å foreslå og følge opp samordning
- vurderer på hvilken måte Petoro ytterligere kan bidra til størst mulig verdiskaping for Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

1.3 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at det norske rammeverket for petroleumsvirksomheten gir en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom myndigheter og næring. Myndighetene styrer gjennom forutsigbare rammer i form av lover, forskrifter og konsesjoner som gir rettighetshaverne rettigheter og plikter. Aktørene i næringen, som har mest kunnskap, kompetanse og informasjon om muligheter og utfordringer, er ansvarlig for å lete etter, planlegge, bygge ut, drive og videreutvikle olje- og gassfeltene. Ifølge statsråden skal rammeverket skape et attraktivt forretningsklima som gjør det interessant for de beste selskapene å investere i norsk petroleumsvirksomhet.

Statsråden mener at den norske forvaltningsmodellen og rammeverket har vist seg å være robust over tid og gitt svært gode resultater i form av verdiskaping. Systemet har gitt en stabilitet og forutsigbarhet som er en styrke for norsk sokkels konkurransekraft sammenliknet med mange andre petroleumsprovinser, og det har fått internasjonal anerkjennelse. Statsråden peker på at økt bruk av virkemidlene i petroleumsløven lett vil bryte med dagens forvaltningsregime og medføre risiko for at hovedmodellen med en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom myndighetene og rettighetshaverne undergraves.

Når det gjelder risikoen for at samfunnsøkonomisk lønnsomme oljeressurser i modne områder ikke blir utvunnet i tide, framhever statsråden det som viktig at myndighetene kontinuerlig vurderer utformingen av rammene for petroleumsvirksomheten. Det kan ifølge statsråden være rasjonelle grunner til å utsette prosjekter, som spesielt høy risiko, spesielle ressursbegrensninger, behov for mer modning av

prosjekter eller nødvendige prioriteringer mellom ulike prosjekter. I de fleste tilfellene er det ifølge statsråden hensiktsmessig at selskapene gjør disse krevende vurderingene.

Statsråden framhever videre at Oljedirektoratet er en aktiv pådriver for å realisere mest mulig av ressurspotensialet, og prioriterer sin oppfølging ut fra de budsjetttrammene som Stortinget har gitt. Det understrekes at myndighetene i liten grad pålegger rettighetshaverne bestemte løsninger, og at Oljedirektoratet påvirker uten å anvende lovfestede virkemidler. Departementets erfaring er at rettighetshaverne normalt er lydhøre overfor myndighetenes synspunkter under utformingen av et utbyggingsprosjekt. Rettighetshaverne er klar over at vilkår om nødvendig kan bli stilt ved ulike myndighetsgodkjennelser. Statsråden mener at Oljedirektoratet har gjennomslag for sine synspunkter i viktige saker. Feltene Troll og Snorre framheves som gode eksempler på det. Statsråden mener det likevel er viktig at direktoratet kontinuerlig arbeider for å forbedre sine systemer for oppfølging av felt.

Statsråden redegjør videre for Oljedirektoratets arbeid med samordning, viser til at vurdering av potensialet for samordning er en viktig del av direktoratets oppfølging, og at direktoratet gjør egne områdestudier. Som følge av kapasitetsbegrensninger prioriterer direktoratet å gjøre større områdestudier for de delene av norsk sokkel der det ser størst verdipotensial. Etter statsrådens mening har Oljedirektoratet gode systemer for å identifisere, følge opp og være en pådriver for at samordningsmuligheter på tvers av utvinningstillatelser utnyttes. Direktoratet gjør i dag et viktig arbeid med å vurdere slike muligheter. Statsråden mener at Oljedirektoratet allerede i dag følger Riksrevisjonens anbefaling. Direktoratet vil i de årlige planleggingsprosessene prioritere sine ressurser mot de oppgavene der det kan bidra mest til verdiskaping. En økning i direktoratets arbeid med samordning må veies opp mot andre viktige arbeidsoppgaver.

Etter statsrådens vurdering vil økt bruk av virkemidlene i petroleumsloven lett bryte med dagens forvaltningsregime og medføre risiko for å undergrave hovedmodellen med en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom myndighetene og rettighetshaverne. Konsekvensen av en slik utvikling kan være at næringen får lavere tillit til myndighetene, og at risikoen for investeringer blir oppfattet som større. Dette kan resultere i mindre interesse for å utvikle krevende, marginale utbyggingsprosjekter, og dermed redusert verdiskaping fra sokkelen.

Når det gjelder Petoro, anses det som viktig at selskapet fortsetter å bidra til gode løsninger for langsiktig feltutvikling og økt utvinning fra de modne feltene i SDØE-porteføljen. Ifølge statsråden legges det

spesielt vekt på at Petoro yter en særlig innsats for å videreutvikle modne olje- og gassfelt av stor verdi for staten. Statsråden viser til at Petoro er et lite selskap med relativt få ansatte som foretar en streng prioritering av sine arbeidsoppgaver, og at Petoro over flere år har fått bevilget ekstra midler til arbeid med modne felt.

Avslutningsvis peker statsråden på at både departementet og direktoratet kontinuerlig vurderer om politikk og praksis for styringen er slik at hovedmålet i petroleumspolitikken nås, og om det er riktig balanse mellom rammestyring og bruk av direkte pålegg og vilkår i forbindelse med ulike godkjennelser. Statsråden viser til at Riksrevisjonens vurderinger og anbefalinger vil bli tatt med i det videre arbeidet med å forvalte petroleumsressursene, slik at det legges til rette for lønnsom produksjon i et langsiktig perspektiv.

1.4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Etter Riksrevisjonens oppfatning kan en mer systematisk gjennomgåelse av drift og videre utvikling av felt ved ulike tidspunkter i feltenes levetid gi Oljedirektoratet et bedre referansepunkt i sin oppfølging av rettighetshaverne – før det eventuelt kan bli nødvendig å bruke andre virkemidler. Riksrevisjonen er kjent med at Oljedirektoratet også foreslo dette for departementet etter Stortingets behandling av Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Ellen Eriksen og Kari Raustein, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at det er etablert klare rammer for utbygging og drift knyttet til oljeutvinning på norsk kontinentalsokkel for å sikre god langsiktig forvaltning av petroleumsressursene og at andre samfunnshensyn blir ivaretatt. Dette innebærer at det fra utbygging av feltene og frem til avvikling må tas hensyn til langsiktige, helhetlige og effektive løsninger, blant annet effektiv ressursutnyttelse i modne områder.

I flere av feltene som er i drift, er det store gjenværende ressurser. Den gjennomsnittlige utvinnings-

grad for olje fra oljefelt er om lag 47 prosent på norsk sokkel.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Miljøpartiet De Grønne, mener at det må være en målsetting at utvinningsgraden øker ytterligere. En økning på ett prosentpoeng i utvinningsgraden fra oljefeltene som er i drift, ville gi ekstra olje med en brutto salgsverdi på over to hundre mrd. kroner, selv med dagens relativt sett lave oljepris.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at arbeidet med økt utvinning på norsk sokkel har gitt gode resultater, og at norsk sokkel har en utvinningsgrad som er verdensledende. Flertallet er av den oppfatning at det skyldes et strategisk og langsiktig samarbeid mellom partene på sokkelen og myndighetene, hvor blant annet teknologiutvikling har vært en viktig komponent. Flertallet viser videre til at en svært høy utvinningsgrad i internasjonal sammenheng er oppnådd også i en periode med høye investeringer i nye felt.

Flertallet viser til at det har vært tverrpolitisk enighet i Norge om at økt utvinning skal være en av bærebjelkene i norsk petroleumspolitik, senest stadfestet i behandlingen av Prop. 114 S (2014–2015) Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten. Flertallet mener både myndighetene og selskapene på sokkelen må arbeide målrettet for å realisere prosjekter for økt utvinning. Flertallet vil spesielt understreke viktigheten av utbygging av såkalte tidskritiske prosjekter for økt utvinning, hvor investeringsbeslutning må fattes mens infrastrukturen i modne felt fortsatt er operasjonell.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne understreker at uavhengig av hva man måtte mene om tempo i og omfang av norsk oljeutvinning, kan det være både miljømessig og samfunnsøkonomisk fornuftig med størst mulig utvinningsgrad i eksisterende områder framfor å åpne nye.

Disse medlemmer viser til at en hovedgrunn til at ressursutnyttelsen i modne områder ikke har vært høyere, er at antall nye utvinningstillatelser økte betydelig i perioden 2006–2013 og at hovedfokus både for selskaper og myndigheter har vært på nye områder i stedet for å øke utnyttelsesgraden i eksisterende. Dette er etter disse medlemmers syn en kortsiktig politikk og en politikk som også er en hovedforklaring på den eskalerende økning i kost-

nadsnivået som har vært i bransjen i den samme perioden.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener det er fornuftig å redusere antall utvinningstillatelser som gis, men mener at næringens tilgang til nye utvinningstillatelser gjennom konsesjonssystemet de senere årene ikke bør være en unnskyldning for at man ikke i tilstrekkelig grad makter å styre mot langsiktig ressursutnyttelse slik det er gitt politiske føringer for.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at Riksrevisjonen peker på at verken Oljedirektoratet eller Petoro har tilstrekkelige ressurser til å følge opp den innsatsen som er nødvendig for å videreutvikle modne olje- og gassfelt med stor verdi og at oppfølgingen ikke er effektiv nok. Disse medlemmer mener at det spesielt er nødvendig med en større gjennomgang av Petoros oppgaver og ressursbruk. I en slik gjennomgang bør det også vurderes om Petoros administrasjonsutgifter skal flyttes «under streken» og bli en del av den samlede kontantstrømmen i SDØE, slik Petoro selv har tatt til orde for. Det vil kunne gi større fleksibilitet og en ryddigere og tydeligere rolle- og ansvarfordeling mellom myndigheter og rettighetshavere.

Disse medlemmer viser til at en del av utfordringen åpenbart er hensynet til lønnsomhet og avkastningskrav hos oljeselskap og utbyggere ved økt utvinningsgrad i eksisterende og modne felt opp mot andre/nye prosjekter andre steder, spesielt i en situasjon med en lav oljepris. Disse medlemmer mener derfor at Olje- og energidepartementet i langt større grad må bruke de virkemidler som er tilgjengelige for å sikre økt utvinning, bl.a. gjennom petroleumsløven, og at planer for utbygging og drift (PUD) sikrer økt utvinningsgrad. Statsråden framhever selv at myndighetene i liten grad pålegger rettighetshaverne bestemte løsninger, og at Oljedirektoratet påvirker uten å anvende lovfestede virkemidler.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne ber derfor Olje- og energidepartementet vurdere om det skal fastsettes strengere krav til utvinningsgrad i pågående og framtidige konsesjonsrunder.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener Riksrevisjonens rapport gir grunnlag for å vurdere om Oljedirektoratet har tilstrekkelig

mandat for å sikre økt utvinning. Disse medlemmer mener Petoro spiller en viktig rolle i lisensene i arbeidet for økt utvinning, og at denne rollen bør styrkes.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at en systematisk tilnærming til å identifisere samordningsmuligheter mellom utvinningstillatelser, både på et tidlig tidspunkt og underveis i felters levetid, også er viktig for å kunne identifisere og realisere tiltak som kan kutte miljøskadelige utslipp fra produksjonen, slik som elektrifisering av petroleumsinstallasjoner. Erfaring fra utbygging av Utsira-høyden viser at dagens system for samordning av strømnnett på norsk sokkel er dårlig. Disse medlemmer

viser til at eierskap av både gass- og oljerørledninger er organisert på en annen måte, som i større grad sikrer samordning.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:6 (2014–2015) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for økt oljeutvinning fra modne områder på norsk kontinentalsokkel – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. november 2015

Martin Kolberg

leder

Abid Q. Raja

ordfører

