

Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 10.02.2020

Utreder: (...)

Oppdragsnr: 2020031

Spørsmål om adgangen til å trekke tilbake utvinningslisenser og erstatningsansvar

OPPDRAK:

Hvilke juridiske muligheter har regjeringen til å trekke tilbake lisenser som er gitt?

Vil det kunne reises noen form for erstatningskrav mot staten dersom man trekker tilbake lisenser som er gitt?

SAMMENDRAG

Petroleumsloven har egne regler om tilbakekall av utvinningstillatelser. Adgangen til å tilbakekalle en utvinningstillatelse etter petroleumsloven er snever, og har aldri vært benyttet.

En utvinningstillatelse kan i tillegg omgjøres etter alminnelige ulovfestede regler om omgjøring. Adgangen til slik omgjøring avhenger av en interesseavveining. For at omgjøring skal kunne skje må de hensyn som taler for omgjøring, veie vesentlig tyngre enn de som taler mot. I hovedsak vil det være nye opplysninger som kan gi grunnlag for omgjøring, for eksempel at risikoen for forurensningsulykker er større enn man trodde ved tildelingen av utvinningstillatelsen. Dersom det først er adgang til omgjøring, er hovedregelen av omgjøring kan foretas uten plikt til å betale erstatning til rettighetshaver. Dersom det i kombinasjon med omgjøring ytes erstatning til rettighetshaver, kan adgangen til omgjøring utvides.

En utvinningstillatelse gir ikke i seg selv adgang til utbygging av et felt. For å iverksette et utbyggingsprosjekt kreves i tillegg bl.a. godkjenning av PUD (plan for utbygging og drift). Adgangen til å ikke godkjenne en PUD og til å stille vilkår er underlagt begrensninger. Myndighetene kan ikke la være å godkjenne bare fordi myndighetene på tidspunktet for innsendelse av planen ikke ønsker utvinning fra konsesjonsområdet. Dette ville reelt sett innebære en omgjøring av utvinningstillatelsen, og forutsette tilbakekall etter reglene i petroleumsloven eller i medhold av den ulovfestede regel om omgjøring av forvaltningsavgjørelser.

Dersom det foretas tilbakekall, omgjøring eller avslag utenfor rammene av adgangen til dette, vil et ugyldig vedtak kunne medføre erstatningsansvar for staten. Når det foreligger ansvarsgrunnlag og årsakssammenheng, er utgangspunktet at rettighetshaver har krav på erstatning for det tap som er påført som følge av omgjøringen. Utmåling av erstatning beror på en konkret vurdering, og det ofte vil inngå en del skjønsmessige vurderinger.



INNHold

1	Oversikt.....	2
1.1	Sammenheng med tidligere oppdrag.....	2
1.2	Oversikt over relevant lovgivning og den videre fremstilling.....	2
2	Tilbakekall etter petroleumsloven § 10-13	3
3	De ulovfestede regler om omgjøring i forvaltningsretten	4
4	Adgangen til å nekte godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD)	7
4.1	Godkjenning av PUD - petroleumsloven § 4-2	7
4.2	Juridisk teori om adgangen til å nekte godkjenning av PUD.....	9
4.3	Rettspraksis om å nekte godkjenning av PUD.....	10
5	Erstatningsansvar.....	12
5.1	Erstatning ved lovlig tilbakekall eller omgjøring, eller ved lovlig adgang til å avslå søknad om PUD.....	12
5.2	Erstatning ved ugyldig vedtak	12

1 Oversikt

1.1 Sammenheng med tidligere oppdrag

(...)

I dette notat redegjøres det for juridiske muligheter til å trekke tilbake utvinningslisenser som er gitt, og hvorvidt det i så fall vil kunne reises erstatningskrav.

1.2 Oversikt over relevant lovgivning og den videre fremstilling

Utvinningstillatelse gis i medhold av petroleumsloven.

Petroleumsloven har egne regler om tilbakekall av tillatelser i [§ 10-13](#). Disse er omtalt i pkt. 2.

Petroleumsloven suppleres av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Dersom det ikke er adgang til å tilbakekalle en utvinningstillatelse etter petroleumsloven § 10-13, vil adgangen til å omgjøre tillatelsen bero på om vilkårene for omgjøring av vedtak etter forvaltningsrettens ulovfestede regler om omgjøring er oppfylt. De ulovfestede reglene om omgjøring er omtalt i pkt. 3.

En utvinningstillatelse gir ikke i seg selv adgang til å iverksette et utbyggingsprosjekt. Slik iverksetting forutsetter bl.a. godkjenning av PUD¹ (plan for utbygging og drift) etter petroleumsloven [§ 4-2](#). I praksis vil et felt ikke kunne utbygges dersom en PUD ikke godkjennes. Adgangen til å ikke godkjenne en PUD er omtalt i pkt. 4.

¹ Se nærmere omtale av rammeverket og konsesjonssystemet på <https://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/>

Erstatningsansvar vil avhenge av om det er lovlig adgang til å avslå PUD, eller tilbakekalle eller omgjøre utvinningstillatelsen. Erstatningsansvar er omtalt i pkt. 5.

2 Tilbakekall etter petroleumsloven § 10-13

Petroleumsloven har i [§ 10-13](#) egne regler om tilbakekall av tillatelser gitt i medhold av loven. Paragrafen lyder slik:

«§ 10-13. Tilbakekall

Ved alvorlig overtredelse eller gjentatte overtredelser av denne lov, forskrifter gitt i medhold av den, fastsatte vilkår eller gitte pålegg, kan Kongen tilbakekalle tillatelse etter loven her.

Hvis det i en søknad om tillatelse er gitt uriktige opplysninger eller opplysninger av betydning er tilbakeholdt og det må antas at tillatelse ikke ville ha vært gitt om riktige eller fullstendige opplysninger hadde foreligget, kan tillatelsen tilbakekalles overfor vedkommende rettighetshaver.

En tillatelse kan tilbakekalles dersom den sikkerhet rettighetshaver plikter å stille etter § 10-7 er vesentlig svekket, eller dersom selskapet eller annen sammenslutning som innehar tillatelsen oppløses eller tas under akkord- eller konkursbehandling.»

Som det fremgår hjemler bestemmelsen tilbakekall begrunnet i at rettighetshaver har overtrådt bestemmelser i loven, forskrifter eller vilkår og pålegg, at rettighetshaver har gitt uriktige opplysninger i en søknad om tillatelse eller har tilbakeholdt opplysninger av en viss betydning, eller at den sikkerhet departementet har krevet er blitt vesentlig svekket eller selskapet er tatt under konkurs- eller akkordbehandling eller oppløses.

I Hammer m. fl. Kommentartutgave til Petroleumsloven omtales tilbakekallelse bl.a. slik:

«Det er en tillatelse som er gitt i medhold av petroleumsloven som kan tilbakekalles i henhold til petrl. § 10-13. Dette betyr at undersøkelsestillatelser (§ 2-1), utvinningstillatelser (§ 3-3) og tillatelser til anlegg og drift av innretninger (§ 4-3) omfattes.

(...)

En tilbakekallelse er en svært sterk reaksjon, og det skal nok svært mye til før dette sanksjonsmiddel blir tatt i bruk. Etter vår vurdering vil det være naturlig å benytte seg av de andre sanksjonsmidler som tvangsmulkt og stansing, før det er aktuelt å tilbakekalle en tillatelse. Så vidt vi er kjent med er denne hjemmel da heller aldri benyttet.»

Vi går ikke nærmere inn på de ulike vilkårene i petroleumsloven § 10-13.

Dersom det ikke er adgang til å tilbakekalle tillatelsen etter § 10-13 vil spørsmålet om tilbakekall/omgjøring bero på om vilkårene for omgjøring av vedtak etter forvaltningsrettens ulovfestede regler om omgjøring er oppfylt.

3 De ulovfestede regler om omgjøring i forvaltningsretten

Alminnelige forvaltningsrett gir på visse vilkår adgang til omgjøring av vedtak.

Regler om omgjøring av vedtak følger av forvaltningsloven [§ 35](#). Bestemmelsen lyder slik:

«§ 35. (omgjøring av vedtak uten klage).

Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller

b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller

c) vedtaket må anses ugyldig.

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ.

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes ham innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes ham innen tre måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøving av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort likevel sendes vedkommende innen tre uker.

Annet og tredje ledd gjelder ikke for kommunale, fylkeskommunale eller statlige organer som er klageinstans §28 annet ledd første eller annet punktum. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.

De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.»

Paragrafens siste ledd viser til den ulovfestede lære om omgjøring av vedtak.

Jan Fridthjof Bernt omtaler vurderingstemaet ved den ulovfestede lære om omgjøring av vedtak slik i kommentarutgave til forvaltningsloven, Gyldendal rettsdata:

«De ulovfestede regler om omgjøring, slik disse er formulert i teori og praksis, gir adgang til å omgjøre et vedtak i situasjoner hvor det er en klar og vesentlig interesseovervekt i

favør av dette. Dette er da et rettsspørsmål, som kan overprøves fullt ut av domstolene eller ved annen rettslig overprøving.

På noen områder – ved fare for liv og helse, eller for alvorlig miljøskade – vil slik omgjøring være forholdsvis kurant, og det samme må antakelig gjelde der nasjonale utenriks-, sikkerhets- eller handelspolitiske hensyn kommer inn med vesentlig styrke. I andre situasjoner vil avgjørelsen av om omgjøring kan skje, måtte bero på en sammensatt vurdering, hvor det må legges vekt både på om omgjøringsbehovet skyldes en uventet og vesentlig endring i forhold til de forutsetninger vedtaket er basert på, den relative styrken av de hensyn som taler henholdsvis for og imot omgjøring, og hvor sentralt eller perifert den part som omgjøring ev. vil være til skade for, står i saksforholdet slik vedkommende lov eller annet hjemmelsgrunnlag definerer dette.»

I NOU 2019:5, Ny forvaltningslov, pkt. [25.2.5](#) oppsummeres omgjøring etter ulovfestede regler slik:

«Det er en begrenset adgang til å omgjøre et vedtak på grunnlag av alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige regler (jf. fvl. § 35 femte ledd). Denne omgjøringsadgangen beror på en avveining av de interesser og hensyn som taler for og mot omgjøring, og forutsetter at det foreligger en markert interesseovervekt til fordel for omgjøring. Det vil særlig ha betydning om tungtveiende allmenne hensyn tilsier at vedtaket bør endres, og om forholdene har endret seg på noen vesentlig måte siden vedtaket ble truffet. I vurderingen vil det videre spille inn hvor omfattende endring det er tale om å gjøre i vedtaket, om den private part blir kompensert på noen måte, og om parten på noen måte har forårsaket behovet for omgjøring. Både vedtaksorganet selv og overordnede organer kan omgjøre et vedtak på grunnlag av den alminnelige ulovfestede omgjøringsregelen.

Forvaltningsloven forutsetter også at et forvaltningsorgan kan ha adgang til å ta forbehold om omgjøring i vedtaket selv (§ 35 femte ledd). Det er noe uklart hvor langt omgjøringsadgangen kan utvides på denne måten. I prinsippet må et slikt forbehold ligge innenfor de rammer som gjelder for adgangen til å sette vilkår i forvaltningsvedtak. Et generelt forbehold vil neppe ha særlig betydning ved siden av de alminnelige omgjøringsreglene, men det kan stille seg annerledes ved mer spesifiserte forbehold eller ved en særlig risikofylt tillatelse. Et forbehold om at retten til en løpende ytelse bortfaller eller kan omgjøres hvis lovens vilkår for ytelsen ikke lenger er til stede, vil være lovlig.»

Eckhoff/Smith omtaler vurderingstemaet bl.a. slik i Forvaltningsrett, 2019:

«2. Omgjøring etter «alminnelige forvaltningsrettslige regler

Fvl. 35 siste ledd viser til ulovfestede regler, men lovfester dem ikke. De gjelder når omgjøring ikke kan bygge på bestemmelsene i fvl. eller annen lov.

(...)

Kompetansen til å omgjør etter disse reglene beror på en interesseavveining. Det kan være private og offentlige interesser som står mot hverandre, eller private interesser som trekker i ulike retninger. For at omgjøring skal kunne skje, må de hensyn som taler for omgjøring, veie vesentlig tyngre enn de som taler mot. (...) Hva som kan regnes som tungtveiende allmenne hensyn, kan variere over tid, Men når slike hensyn foreligger i en gitt situasjon vil det normalt være adgang til det. En tillatelse må f.eks kunne tas tilbake hvis det viser seg at den pågående virksomheten er helsefarlig eller medfører en vesentlig sikkerhetsrisiko; det er f.eks. gitt tillatelse til et kloakkanlegg som senere viser seg å forgifte drikkevannet, eller man oppdager at konstruksjonen er så svak at et hus det er gitt byggetillatelse for, kan rase sammen. I slike tilfeller er det adgang til omgjøring selv om det vil medføre et betydelig tap for den private part. Med mindre det kan bebreides forvaltningen at den f. eks. ikke oppdaget svakhetene da søknaden ble behandlet, oppstår det som hovedregel heller ikke krav på erstatning. (...)

Det er vanskelig å si så mye generelt om hvor sterke hensyn som må tale for omgjøring. Det er av betydning om vedtaket er av en slik art at det er viktig for folk å kunne innrette seg etter det. Ellers beror mye på hvor sterke private interesser som taler for at vedtaket blir opprettholdt, om omgjøring vil endre den bestående tilstand, hvor mye parten har innrettet seg etter vedtaket, og hvor vidtrekkende endringer det er tale om. Men når private interesse trekker i hver sin retning, må ikke bare parten, men også andre private interesser tas i betraktning. (...)

Nye fakta som er kommet til etter at vedtaket ble truffet, kan få stor betydning i avveiningen. (...) Også endringer i de faktiske forhold som den som nyter godt av vedtaket, ikke har ansvar for, vil kunne gi grunnlag for omgjøring ut fra synspunkter som er beslektet med privatrettens regler om bristende forutsetninger. Men ikke enhver brist i forutsetningene for vedtaket åpner for omgjøring. Her som ellers må det foretas en avveining. På den ene siden må det tas hensyn til hvor relevante og vesentlige endringene er, på den annen side må man se på hvor sterk interesse den private har i at vedtaket opprettholdes, og hvor viktig det er at folk kan innrette seg i tillit til vedtak av den art det gjelder. (...)

Hensynet til publikums tillit til forvaltningen veier tungt bl.a. når det gjelder tillatelser som parten alt har innrettet seg etter. Hvis det gjelder varig virksomhet som krever store investeringer, skal det mye til for at endringer i de faktiske forhold kan gi grunnlag for å trekke tillatelsen tilbake etter at virksomheten er i gang. Mindre vidtgående omgjøringer, f.eks. skjerpede vilkår for tillatelsen som følge av økt vekt på miljøvern, vil lettere kunne godtas.(...)

Hva slags virksomhet det dreier seg om, kan også spille inn. Våpeneksport er det f.eks. viktig at regjeringen til enhver tid har kontroll over, og vesentlige politiske forandringer i land som det er gitt lisens for eksport til, kan gi tilstrekkelig grunn for tilbakekall. Selv om det ikke har funnet sted noen slik endring, må antagelig en ny politisk vurdering i Norge, f.eks. som følge av et stortingsvalg som har gitt et nytt politisk flertall, være tilstrekkelig. Men et endret politisk syn kan ikke i seg selv berettige omgjøring dersom det ikke er tale om svært sensitive saksområder, og tilstrekkelig sterke grunner taler imot»

Jon Vegard Lervåg omtaler spørsmålet i publikasjonen Marlus 2008 nr. 363 fra Institutt for sjørett: «Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd : tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenninga av PUD og forureiningskonsesjonen».² Lervåg konkluderer som følger:

«4.4. Oppsummering (...)

Eg er komen til at omgjeringslæra gjeld på vanleg vis for petroleumsverksemda. Spørsmålet om det kan omgjerast vil då vere avhengig av ei vekting av omsyna som taler for og imot omgjerung. I denne vurderinga vil omsynet til dei rettmessige forventningane rettshavaren har – og dei store investeringane han har gjort – vege tungt. På den andre sida er det også klart at miljøomsyn er omsyn som har sær stor vekt i slike vurderingar. Dette vert understreka av at retten til miljø er grunnlovsfesta i GrL § 110 b. Dersom det kjem fram nye opplysningar i samband med konsekvensutgreiinga som blir gjort i tilknytning til utbyggingsplanen, vil det dermed kunne vere aktuelt med omgjerung. Det er i hovudsak nye opplysningar som kan grunnngi omgjerung. Særleg er det situasjonar der konsekvensutgreiinga kjem med feltspesifikke opplysningar som viser at risikoen for forureiningsulykker er større enn ein trudde ved tildelinga av utvinningsløyvet, som etter mitt syn kan tenkjast å gi omgjeringsrett for styresmaktene. Nye vurderingar av det same faktumet – nye politiske vurderingar – kan i mindre grad grunnngi ei omgjerung. I slike tilfelle vil truleg den relevante framgangsmåten vere ny lovgiving og eventuelt oreigningserstatning.

Dersom det først er heimel til omgjerung, vil det vere høve til dette sjølv om den private parten blir påført store tap. Den private parten har som eit utgangspunkt ikkje krav på erstatning ved ei lovleg omgjerung, men erstatning kan kome inn som eit element i vurderinga av om det er interesseovervekt for omgjerung³.»

Dersom det er usikkert om interesseovervekten er tilstrekkelig til at det er grunnlag for omgjøring, vil erstatning til den private part kunne utvide adgangen til omgjøring, jf. nærmere om dette i pkt. 5.1.

4 Adgangen til å nekte godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD)

4.1 Godkjenning av PUD - petroleumsloven § 4-2

En utvinningstillatelse gir etter petroleumsloven [§ 3-3](#) rettighetshaveren «enerett» til undersøkelse, leteboring og utvinning innenfor rammen for tillatelsen og eiendomsrett til produsert petroleum. Den viktigste siden av «eneretten» knyttet til en utvinningstillatelse ligger i det negative; at ingen andre har eller kan få rett til å utvinne petroleum fra området.

² Skriftserien Marlus 2008 nr. 363 fra Institutt for sjørett, opprinnelig studentavhandling. 2006 versjon av avhandlingen er tilgjengelig online [her](#).

³ Jf. utsegnene i Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 55.

Det er naturlig å se det slik at selve *tillatelsen* til å utvinne petroleum i konsesjonsområdet følger av utvinningstillatelsen i medhold av petrl. § 3-3, mens godkjenningen i medhold av petrl. § 4-2 gjelder *måten* utvinningen skal foregå på.

Petroleumsloven § 4-2 lyder slik

«§ 4-2. Plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster

Beslutter rettighetshaver å bygge ut en petroleumsforekomst, skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten.

Planen skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold samt opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten. Planen skal også inneholde opplysninger om innretninger for transport eller utnyttelse som omfattes av § 4-3. I tilfelle en innretning skal plasseres på territoriet, skal planen dessuten gi opplysninger om hvilke tillatelser m.v. som det er søkt om etter ellers gjeldende lovgivning.

Departementet kan når særlige grunner tilsier det, kreve at rettighetshaver foretar en nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger, mulig fare for forurensninger samt virkninger for andre berørte virksomheter for et større samlet område.

Planlegges utbygging i to eller flere trinn, skal planen så vidt mulig omfatte den samlede utbygging. Departementet kan avgrense godkjenningen til å gjelde enkelte trinn.

Vesentlige kontraktsmessige forpliktelser må ikke inngås eller byggearbeider påbegynnes før plan for utbygging og drift er godkjent, med mindre departementet samtykker i dette.

Departementet kan etter søknad fra rettighetshaver frafalle krav om plan for utbygging og drift.

Departementet skal underrettes om og godkjenne vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger. Departementet kan kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjenning.»

Myndighetene kan innenfor visse rammer la være å godkjenne PUD eller stille vilkår, jf. også forskrift til petroleumsloven [§ 20](#) fjerde ledd:

«Departementet skal i eget dokument, som skal offentliggjøres, redegjøre for og begrunne vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne plan for utbygging og drift. I begrunnelsen skal det bl.a. fremgå hvilke miljøvilkår som eventuelt er knyttet til godkjenningen samt hvilke tiltak som eventuelt er forutsatt å avbøte vesentlige negative miljøvirkninger. Taushetsbelagte opplysninger skal ikke offentliggjøres.»

Adgangen til å ikke godkjenne en PUD og til å stille vilkår er imidlertid underlagt begrensninger. Myndighetene kan ikke la være å godkjenne bare fordi myndighetene på tidspunkt for

innsendelse av planen ikke ønsker utvinning fra konsesjonsområdet. Dette ville reelt sett innebære en omgjøring av utvinningstillatelsen, og forutsette tilbakekall etter reglene i petroleumsloven eller i medhold av den ulovfestede regel om omgjøring av forvaltningsavgjørelser.

I de følgende punkter gjengis omtale av adgangen til å nekte godkjenning av PUD fra juridisk teori og fra rettspraksis.

4.2 Juridisk teori om adgangen til å nekte godkjenning av PUD

Spørsmålet er omtalt slik i Hammer m. fl. Kommentartutgave til Petroleumsloven:

«Det er naturlig å se det slik at selve tillatelsen til å utvinne petroleum i konsesjonsområdet følger av utvinningstillatelsen i medhold av petrl. § 3-3, mens godkjennelsen i medhold av petrl. § 4-2 gjelder måten utvinningen skal foregå på. Det kan således reises spørsmål om dette betyr at rettighetshaver allerede har et krav på å få foreta utbygging av en forekomst som omfattes av en utvinningstillatelse, altså at myndighetene må godkjenne plan for utbygging og drift i medhold av petrl. § 4-2. Svaret på det må være nei. Myndighetene kan treffe vedtak om ikke å godkjenne en plan for utbygging og drift dersom det er grunnlag for dette, eksempelvis på grunn av at planen ikke godt nok ivaretar hensyn nevnt i petroleumsloven, sikkerhetshensyn eller miljøhensyn.⁴ Myndighetene kan imidlertid ikke uten videre la være å godkjenne planen alene fordi myndighetene på tidspunkt for innsendelse av planen ikke ønsker utvinning fra konsesjonsområdet; dette ville reelt innebære en omgjøring av utvinningstillatelsen gitt i medhold av petrl. § 3-3. I så fall må myndighetene gå veien om å tilbakekalle utvinningstillatelsen dersom vilkårene for dette er til stede, eksempelvis i medhold av den ulovfestede regel om omgjøring av forvaltningsavgjørelser. Innenfor rammen av petrl. § 4-2 og alminnelig forvaltningsrett har myndighetene ved godkjennelse av planen imidlertid anledning til å stille strenge krav til måten utbyggingen skal skje på, eksempelvis for å ivareta miljøhensyn, som i realiteten kan innebære at rettighetshaver velger å ikke gå videre med utbyggingsplanen.⁵»

Hammer m.fl. viser i sin omtale av spørsmålet til Jon Vegard Lervågs drøftelse i skriftserien Marlus 2008 nr. 363 fra Institutt for sjørett. Lervåg skriver bl.a. følgende om vilkår og avslag på PUD:

(...)

⁴ Så langt er det to eksempler på utbyggingsplan som er nektet godkjennelse, og den ene gjaldt et norsk/ dansk grensefelt hvor grenseoverskridende aspekter og tariffer for bruk ikke var tilfredsstillende løst, og det andre gjaldt videreutvikling av Troll som var tuftet på en forutsetning om økt uttak av gass, som i følge departementet ville svekket mulighetene for å hente ut oljemengder fra Troll. I begge eksemplene er således avslaget begrunnet med hensyn i petroleumsloven.

⁵ Jf. også drøftelse av dette i Jon Vegard Lervåg, Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd. Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenning av PUD og forureiningskonsesjonen, Marlus 2008 nr. 363

3.3.4 Førebels oppsummering

(...) «Dersom styresmaktene har ombestemt seg med omsynt til spørsmålet av om det skal skje, eller kven som skal få drive, petroleumsverksemd i eit område, kan dette berre gjerast ved ei omgjerung av utvinningsløyve, ev. gjennom ny lovgiving og oreigning.⁶

Godkjenninga av PUD er dermed ikkje tidspunktet for vurderinga av om, men av korleis utbygginga skal skje. Med omsyn til dette spørsmålet har styresmaktene framleis ein vid skjønsmargin. Departementet har høve til å avslå godkjenning av PUD så lenge det held seg innanfor det vurderingstemaet og dei omsyna som følgjer av heimelen i petrl. § 4-2. Omsynet til forsvarleg utvinning er her eit berande omsyn, jf. petrl. § 4-1. Styresmaktene har rett og plikt til å leggje vekt på miljøomsyn ved vurderinga av om PUD er god nok. (...)

3.5 Konklusjon (...)

Eg har vist at utvinningsløyvet både formelt og reelt er hovudløyvet i konsesjonssystemet, slik at dette gir dei grunnleggjande rettane til utvinning av petroleum. Likevel står det att ein vid kompetanse for styresmaktene til å regulere korleis utbygginga skal skje. Departementet kan avslå å godkjenne PUD dersom denne ikkje stemmer med krava etter petrl. §§ 4-2 jf. 4-1. I denne samanhengen er det truleg også mogleg å setje vilkår som gjer at det ikkje er kommersielt eller teknisk mogleg for rettshavaren å byggje ut feltet. Men dette må i tilfelle vere grunngitt i at det er nødvendig for å kunne drive feltet forsvarleg. Det er ikkje høve til å avslå å godkjenne PUD berre fordi styresmaktene har ombestemt seg i spørsmålet om det bør skje petroleumsverksemd på feltet.»

4.3 Rettspraksis om å nekte godkjenning av PUD

Godkjenning og avslag på PUD er omtalt i Borgarting lagmannsrett dom av 23. januar 2020 («klimasaken»). Sakens tema var om vedtak om tildeling av utvinningstillatelser i deler av Barentshavet i 23. konsesjonsrunde var ugyldig ([LB-2018-60499](#)). Dommen er etter det vi er kjent med ennå ikke rettskraftig.

Lagmannsretten uttaler bl.a. :

5.4 Lokale miljøvirkninger – samlet vurdering (...)

«Lagmannsretten legger til grunn at det er behov for ytterligere kunnskap knyttet både til oljeforurensning i is og til de særlige økologiske systemene i området. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke kan treffes vedtak før det er innhentet mer fullstendig kunnskap, dersom det er mulig å ta høyde for risikoen for miljøskade på en forsvarlig måte, jf. føre var-prinsippet. Det sentrale på åpningsstadiet og tildelingsstadiet vil være risikoen som følger av leteboring. Dersom det gjøres drivverdige funn, kreves det som nevnt godkjennelse av PUD, jf. petroleumsoven § 4-2. Det vil da normalt bli gjennomført ny konsekvensutredning, som også omfatter lokale miljøskader og tiltak som kan hindre

⁶ Som eg [Lervåg] har avgrensa mot å drøfte, jf. avsnitt 1.2.

eller redusere disse, jf. petroleumsforskriften § 22 a. Lagmannsretten viser for øvrig til gjennomgangen i pkt. 3.4 ovenfor.»

«3.2 Følgene av vedtaket for utslipp av klimagasser ved utvinningen i Norge

(...)

Det er videre slik at selv om det skulle bli gjort drivverdige funn, gir ikke en utvinningstillatelse en ubetinget rett til utvinning. Eventuelle drivverdige funn kan ikke utvinnes uten at rettighetshaver har fått godkjent plan for utbygging og drift (PUD) i henhold til petroleumsloven § 4-2. Det vil normalt bli gjennomført en konsekvensutredning som også skal omfatte utslipp til luft, jf. petroleumsforskriften § 22 a. Departementet kan nekte godkjennelse eller sette vilkår for godkjennelse.

Partene er uenige om nektelse, eller godkjennelse på vilkår som i praksis innebærer en nektelse, er et reelt alternativ. Rettighetshaver vil på dette stadiet normalt ha pådratt seg omfattende kostnader i forbindelse med leting, basert på en forutsetning om å kunne få dekket dette dersom det gjøres drivverdige funn.

Lagmannsretten peker på at loven krever godkjennelse, uten at det er stilt opp kriterier for avgjørelsen. Rettighetshaver er gjennom utvinningstillatelsen gitt enerett til utvinning, men dette har først og fremst en negativ side, på den måten at ingen andre kan gis slik rett, og gir ikke en ubetinget rett til å kunne utvinne, jf. Hammer m.fl., Petroleumsloven (2009), s. 41-42. Rettighetshaver har derfor ikke krav på godkjennelse av PUD. Samtidig kan en nektelse ikke reelt sett innebære en omgjøring av utvinningstillatelsen, jf. Hammer m.fl. s. 98. På den annen side må petroleumsloven § 4-2 leses i sammenheng med Grunnloven § 112. Myndighetene må derfor kunne treffe vedtak om ikke å godkjenne en plan for utbygging og drift dersom miljøhensyn på vedtakstidspunktet ikke i tilstrekkelig grad vil kunne ivaretas gjennom planen. Uansett vil rettighetshaver måtte forholde seg til de generelle rammene for petroleumsvirksomhet på utvinningstidspunktet. Kvotepris, nivået for CO₂-avgift og eventuelle andre krav som er stilt ut fra klimahensyn, kan ha utviklet seg slik at terskelen for å utvinne funn av olje eller gass ligger for høyt.» (...)

3.4. Følgene av vedtaket for lokale miljøskader

(...)

Det er truffet en rekke tiltak som skal sikre mot lokale miljøskader. Det er et strengt sikkerhetsregime på norsk sokkel, med omfattende reguleringer for å sikre mot lokale utslipp. I tillegg kreves det flere enkelttillatelser, slik som tillatelse for den enkelte leteboring, der det kan stilles særvilkår. Dersom det gjøres drivverdige funn, vil det bli gjennomført ny konsekvensutredning i forbindelse med søknad om godkjennelse av PUD, der det igjen kan stilles vilkår, jf. petroleumsloven § 4-2. Eksempel på et konkret tiltak er forbud mot fakling med mulighet for dispensasjon. Det framgår videre av tilleggsmelding til Meld.St.36 (2012–2013), Meld.St.41 (2012–2013), at det vil bli satt

boretidsbegrensninger, blant annet at det i områder nærmere enn 50 km fra faktisk/observert iskant ikke kan skje leteboring i perioden fra 15. desember til 15. juni.»

5 Erstatningsansvar

5.1 Erstatning ved lovlig tilbakekall eller omgjøring, eller ved lovlig adgang til å avslå søknad om PUD

Dersom omgjøring kan foretas på grunn av tungtveiende allmenne hensyn, er hovedregelen at omgjøring ikke medfører erstatningsansvar. Eckhoff /Smith uttaler i Forvaltningsrett, 2018:

«Med mindre det kan bebreides forvaltningen at den f.eks. ikke oppdaget svakhetene da søknaden ble behandlet, oppstår det som hovedregel heller ikke krav på erstatning.»

Vi er ikke kjent med eksempler på at erstatning er tilkjent i slike tilfelle.⁷ Men fra praksis er det tilkjent erstatning for direkte utgifter, der en godkjent byggeanmeldelse senere ble tilsidesatt av reguleringsplan, jf. Rt. 1968 s 62.

Adgang til omgjøring og erstatning på petroleumsområdet er omtalt slik av Lervik i Marlus nr. 363 2008:

«4.2.10 Kort om erstatning

Dersom det først er heimel til omgjøring, har ein privat part som hovudregel ikkje krav på erstatning med mindre styresmaktene kan klandrast for noko i samband med det opphavlege vedtaket. Dette sjølv om det skulle føreliggje eit omfattande økonomisk tap.⁸ Erstatning kan truleg likevel kome inn som eit element ved vurderinga av konsekvensane av omgjøring for den private parten.⁹ I eit tilfelle der styresmaktene ønskjer å omgjøre eit utvinningsløyve, men det er tvilsamt om interesseovervekta er stor nok, kan såleis erstatning vere eit aktuelt middel for å få den nødvendige interesseovervekta.¹⁰»

Omgjøring mot erstatning kan følgelig utvide omgjøringsadgangen, ved at den private økonomiske interesser i å motsette seg omgjøring blir redusert eller bortfaller.

5.2 Erstatning ved ugyldig vedtak

Dersom utvinningstillatelsen tilbakekalles/omgjøres, eller PUD nektes uten at det var grunnlag for dette, vil rettighetshaver kunne kreve erstatning som følge av ugyldig forvaltningsvedtak.

⁷ Jf. også Eckhoff/Smith Forvaltningsrett 2018 side 320

⁸ Sjå Eckhoff s. 529.

⁹ Sjå Eckhoff/Smith s. 536.

¹⁰ Sjå Rt. 1968 s. 62 der ein byggherre fekk erstatning for direkte utgifter som var pådrege i tillit til ei godkjend byggemelding han seinare ikkje fekk nytte. Sjå også Rt. 1976 s. 1376 der det ikkje vart tilkjent erstatning etter ein byggjestans.

Hammer m. fl. Kommentarutgave til Petroleumsloven uttaler bla. «En uberettiget tilbakekallelse kan selvsagt medføre et erstatningsansvar for staten»¹¹

Eckhoff/Smith uttaler i Forvaltningsrett, 2018 s. 230 «Også hvis vedtaket om omgjøring er uberettiget, kan det bli spørsmål om erstatning for tap som det påfører en part»

For staten gjelder et alminnelig arbeidsgiveransvar for feil lovtolkning, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. Feilen må være unnskyldelig for å gå fri fra ansvar. For vedtak av den øverste myndighet på området, som regjeringen, vil staten være erstatningsansvarlig direkte på grunnlag av culpapregelen, «organansvar». Dette ansvarsgrunnlaget er like strengt som under arbeidsgiveransvaret.¹²

I tillegg har staten et objektivt ansvar for uhjemlet myndighetsutøvelse som er særlig inngripende, eller hvor det for øvrig gjør seg gjeldende «særlige hensyn». Eksempler på ansvar på dette grunnlag er uhjemlet tvangsmessig tilbakeholdelse i psykiatriske sykehus og tilbakekallelse av autorisasjon som lege. ¹³

I forvaltningsretten er utgangspunktet at parten kan kreve full erstatning når et ugyldig forvaltningsvedtak har påført parten økonomisk tap.»¹⁴

Erstatning forutsetter årsakssammenheng. Hvorvidt det foreligger ansvarsgrunnlag, årsakssammenheng og et økonomisk tap vil bero på en konkret vurdering. Skadelidte har også en tapsbegrensningsplikt, og skadeerstatningsloven har regler om lemning av erstatningskravet. I praksis vil dermed ofte erstatningsutmåling avhenge av en viss skjønnsmessig vurdering.

¹¹ Hammer m. fl. Kommentarutgave til Petroleumsloven

¹² Jens Edvin A. Skoghøy, Det offentlige erstatningsansvar, - noen grunnleggende problemstillinger, Festskrift til Inge Lorange Backer 2016, s. 482.

¹³ Hagstrøm/Stenvik, Erstatningsrett 2014 s. 259.

¹⁴ Forvaltning eller kontrakt: Det ene, det annet, begge deler eller ingen av delene? Boe, Erik og Woxholth, Geir, Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt, 2013 s. 81-97: «Regelen i avtaleretten er at erstatning ikke inntre ved ugyldighet, med mindre det er tale om negativ kontraktsinteresse. I forvaltningsretten er utgangspunktet det motsatte: Parten kan kreve full erstatning når et ugyldig forvaltningsvedtak har påført parten økonomisk tap.