



NORSK
OLJEMUSEUM

Årbok 1990
med årsmelding for 1989



Oljevirkksomheten i Norge er drevet både av staten, private norske og utenlandske selskaper. Innenfor denne trekanten finner vi mange av de viktigste konfliktlinjene i norsk oljehistorie. Tyngdepunktet har gjennomgående forskjøvet seg fra det ene hjørnet av trekanten i retning av et annet.

Helt siden staten i mai 1963 slo fast at den hadde eiendomsretten til de lovende områdene i Nordsjøen, har den stått overfor viktige valg om hvem som egentlig skulle drive denne virksomheten. I den første fasen var det de utenlandske selskapene som dominerte, i den neste fikk Statoil en stadig mer sentral posisjon. Deretter gikk vi inn i en periode hvor Statoil ble bevisst svekket og Hydro og Saga tilsvarende styrket. En ikke helt utenkelig tanke er at Statoil kan bli privatisert, og i såfall vil denne trend bli vesentlig forsterket.

Vi skal her konsentrere oss om den første fasen og innledningen til den andre. Herunder vil vi forsøke å vise at det ikke var noen selvfølge at utviklingen ble som den ble. De norske myndigheter har hele tiden hatt et reelt valg mellom flere mulige handlingsalternativer.

Det var ekspedisjonssjef Jens Evensen i Utenriksdepartementet som, i egenskap av formann for det såkalte kontinentalsokkelutvalget, utformet rettingslinjene for den første konsesjonsrunden i 1965. Av forskjellige grunner, som vi skal få komme tilbake til, fikk han en meget viktig posisjon. Evensen stilte seg i denne perioden negativt til å risikere norsk kapital i denne uhyre krevende virksomheten. Han frarådet norske selskaper å engasjere seg, og han drøftet ikke mulighetene for statlig deltagelse.

Nå hadde hverken staten eller private norske selskaper noen mulighet til å sette i gang offshore-boring etter olje på egenhånd siden det ikke fantes kompetanse på dette området i Norge. Men Evensen stilte seg også skeptisk til samarbeid mellom norske bedrifter og utenlandske oljeselskaper. Begrunnelsen var primært at det hele var for risikabelt så lenge en ikke visste om det fantes olje på norsk sokkel.

*Olav Erik Areklett og
Helge Ryggvik¹*

Industripolitisk valg

HVEM SKULLE

DRIVE OLJE-

VIRKSOMHETEN?

**FØRSTE KONSE-
SJONSRUNDE**

Dette var ingen selvfølgelig slutning. Norsk næringsliv hadde, for det første, ofte deltatt i risikabel virksomhet hvis den potensielle gevinsten var stor nok, ikke minst i skipsfart. Ett av hovedargumentene for statlig virksomhet hadde dessuten vært at staten måtte komme inn der risikoen for mindre private enheter ble for stor.

Oljeselskapene var faktisk forundret da de oppdaget hvor lite oppsatt de norske myndighetene var på å få norske interesser med allerede fra starten av. De ventet krav om sterke nasjonale preferanser og ikke minst statlig deltagelse.

På dette tidspunktet spilte det statlige engasjement fortsatt en beskjeden rolle i OPEC-landene og utgjorde ingen alvorlig trussel mot den internasjonale oljeindustrien. I Europa derimot var de utenlandske selskapene vant til å måtte forholde seg til en betydelig statlig virksomhet.

De statlige oljeselskapene var for en stor del opprettet for å bremse "dollarlekkasjen" som følge av den stadig økende oljeimporten til relativt høye priser fra britiske og amerikanske giganter. Statsselskapene kom naturlig nok sterkest inn i raffinering og distribusjon, og baserte seg i stor utstrekning på å kjøpe råolje direkte fra produsentlandene. Men en del selskaper startet også en omfattende oljeleting, og da fortrinnsvis utenfor sine egne landegrenser. At et land som Frankrike satset på denne måten er ikke overraskende. Men også i Italia og Belgia var det opprettet fullverdige oljeselskaper (ENI, FINA).

I Norge sto oljeselskapene overfor et europeisk land med gode muligheter til å finne olje på sitt område. Det var derfor naturlig å vente at staten ville spille en aktiv rolle. Norge var dessuten styrt av en "sosialistisk" regjering. I Storbritannia, der forventningene til eventuelle oljefunn også var store, hadde man på forhånd to tradisjonsrike oljegiganter, BP og Shell. Alle ventet at det halvstatlige BP kom til å bli stilt i første rekke når konsesjonssøknadene skulle vurderes. Hvorfor skulle ikke norske myndigheter gjøre noe lignende?

Det var altså ikke gitt på forhånd at de utenlandske selskapene skulle få en slik dominerende posisjon i Norge som de faktisk fikk. Det ser en kanskje best ved

å analysere de første utspillene de forskjellige selskapene selv kom med overfor myndighetene. I denne tidlige fasen pekte det seg ut en rekke forskjellige handlingsalternativer. Sommeren 1963 tilbød f. eks. det amerikanske offshore-selskapet Keer-McGee seg å bidra med teknisk veiledning hvis staten bestemte seg for å gå inn i oljevirksomheten selv. McKeer var en av de absolutte pionerene innen offshore og klart kompetent. Denne henvendelsen burde vel ha vakt en viss oppmerksomhet, men ble fullstendig oversett.

Litt senere fikk myndighetene vite at Norsk Hydro hadde fått tilbud om en betydelig "carried interest"-avtale med franske (statlige) oljeselskaper. Tilbudet innebar at Hydro kunne delta i letefasen uten selv å bære noen risiko, og også dette burde vel ha påkalt en viss positiv interesse. Hvis Hydro kunne, måtte det være mulig både for andre norske selskaper, og ikke minst den norske stat, å oppnå noe lignende.

Det franske initiativet ble imidlertid møtt med betydelig skepsis hos Jens Evensen som på dette tidspunkt (august 1963) var tiltenkt en lederposisjon i arbeidet med oljesaker. Hydros forhandlingsposisjon overfor de franske selskapene ble naturlig nok svekket av denne mangel på entusiasme. Tilbudet var rimeligvis ment som en inngangsbillet til den norske sokkelen. Derfor var det viktig for Hydro å kunne vise til positive signaler fra myndighetene.

Til tross for manglende støtte fikk Norsk Hydro en ganske god "carried interest"-avtale som deltager i "Petronord-gruppen". Da avtalen ble offentliggjort i pressen, skapte den sterk uro hos et av de største oljeselskapene. Man fryktet naturlig nok at Petronord-gruppen skulle få enerett, og i all hast forsøkte selskapet å utrede mulig mottrekk. Ett av dem var selv å inngå en allianse med norske bedrifter. Etter noen telefoner og et møte med Evensen viste det seg imidlertid at man hadde engstet seg unødig. Det var overhodet ikke aktuelt å gi Petronord-gruppen enerett, og de norske myndighetene kom ikke til å kreve at de store selskapene skulle inngå samarbeidsavtaler med norske bedrifter.

Noen uker senere skapte en uklar pressereportasje, som kunne tolkes som om Evensen var tilhenger

av statsdrift, lignende uro. Men også denne gang ble selskapene beroliget av noen telefoner.

Foruten Hydro var en rekke andre norske selskaper sterkt interessert i olje allerede i den første fasen. I den gruppen, som ble hetende NOCO - The Norwegian Oil Consortium -, lyktes det å samle mange av de viktigste norske selskaper både innen industri og skipsfart.

Selskapets muligheter var basert på en viss begunstiggelse fra staten ved tildeling av blokker i og med at de ikke hadde noen kompetanse selv. Det ble tatt som en selvfølge at man kunne regne med en relativt klar prioritering av norske selskaper. Bob Svare, NOCOs canadiske rådgiver, mente på denne bakgrunn det var mulig å få de utenlandske oljeselskapene til å gå med på en "carried interest" på opp i mot 50%.

Skuffelsen var derfor stor da det etterhvert viste seg at de norske myndighetene var svært negative til dette initiativet. Evensen sa klart fra at NOCO ikke kunne vente seg noen privilegier, og at selskapet måtte slutte med å drive utpressing over for de utenlandske selskapene.² Resultatet var at NOCOs "markedsverdi" falt.

NOCO endte til slutt opp med en "carried interest" avtale med AMOCO på 15%, men denne gjaldt bare til og med første boring. Hydro hadde til sammenligning oppnådd 20% fram til eventuelle funn, mot at de senere betalte 30% av foretatte letetekstnader. Tilsammen var de norske selskapene dermed representert med nokså beskjedne andeler i 22 av de 81 blokkene som ble delt ut i den første konsesjonsrunden. Staten var ikke representert i det hele tatt. Eksemplene foran kan utbygges, men de viser at den norske andelen kunne vært betydelig større. De indikerer også at argumentet om at Norge burde vise tilbakeholdenhet som følge av den høye risikoen ikke var holdbart. De utenlandske selskaperes interesse for den norske sokkelen var så stor at de ville ha gått med på langt større "carried interest", hvis dette hadde vært nødvendig for å få konsesjon.

Myndighetenes negative holdning til Petronord-avtalen ble begrunnet med at denne var et forsøk på å skaffe gruppen særfordeler, muligens enerett. NOCO

ble på sin side mistenkt for spekulasjon, dvs. erverving av blokker for videre salg.

Det er ikke usannsynlig at Hydro ønsket den samme stilling som A.P. Møller hadde sikret seg Danmark, dvs. enerett. Det er også mulig at en del av deltagerne i NOCO hadde klart spekulative hensikter. Men i den tidlige fasen i 1963 var faktisk de fleste selskaper ute etter enerett i en eller annen form, og det var jo opp til Evensen selv å lage regler som hindret de norske selskapene å opptre som spekulanter.

Hvis norske myndigheter var såpass skeptiske til private norske selskaper, hvorfor gikk så ikke staten inn i en "carried interest"-avtale? Svært mye tyder på at dette hadde vært mulig. Med mere omfattende deltaker-avtaler kunne man ha bygd opp norsk kompetanse allerede fra starten av. Når hverken staten eller private norske selskaper fikk en større andel av blokkene i den første konsesjonstildelingen, skyldtes dette for en stor del at Evensen ikke ønsket noe stort engasjement.

Evensens mål var å sikre et stort og forpliktende engasjement fra kompetente selskaper og på denne måten raskt finne ut om det virkelig fantes olje på norsk sokkel. Et sentralt poeng i hans resonnement var at Norge sto i et konkurranseforhold til de andre nordsjøstatene - i og med at oljeselskapene hadde begrensede ressurser.

Den viktigste konkurrenten var Storbritannia som var i ferd med å gjennomføre omfattende konsesjonstildelinger. Oljeselskapenes betingelser i Norge burde helst være litt bedre enn det de sto overfor i Storbritannia. Dette var en strategi som Evensen var svært bevisst, og som ble formulert eksplisitt i en rekke sammenhenger.³ Vi har imidlertid ikke funnet noe sted der det for alvor blir diskutert om dette var en klok strategi.

I enkelte sammenhenger ble det fastslått at det var viktig raskt å finne ut om det virkelig fantes olje. Det ble f. eks. vist til at det var umulig for staten å engasjere seg før dette var bragt på det rene. Et nærliggende spørsmål blir dermed om det var fornuftig å tilby selskapene så mange blokker som man fak-

STRATEGI FOR OLJEPOLITIKK

tisk gjorde. Hele 278 blokker ble utlyst, dvs. nesten samtlige blokker sør for 62 breddegrad. Selskapene konsentrerte seg rimeligvis om de blokkene der de regnet med at mulighetene for funn var gode. De leverte inn søknader om totalt 204 blokker, men på grunn av overlapping omfattet søknadene bare 81 forskjellige blokker, hvorav samtlige ble utdelt. Sannsynligheten var derfor tilstede for at staten kunne ha gitt fra seg samtlige blokker der det fantes olje. Dermed ville det ha vært uaktuelt med norsk deltagelse på et senere tidspunkt. Heldigvis gikk det ikke slik.

Evensen var overbevist om at han valgte en strategi som tjente norske interesser på en god måte. Et selvfølgelig utgangspunkt var at både politikere og embedsverk var nærmest uvitende i de spørsmål man nå måtte ta stilling til. Heller ikke fra norsk industri kunne man vente seg noe særlig hjelp.

I denne situasjon gjorde Evensen det helt klart for oljeselskapene at det ikke ville bli fattet en eneste beslutning og ikke tildelt en eneste lisens, før myndighetene følte seg rimelig sikre på hva de gjorde. Desto raskere Evensen ble informert om sentrale spørsmål, jo bedre ville det være for alle parter.

Og oljeselskapene var mer enn villige til å informere. De formelig sto i kø og kom på en rekke måter til å spille en vesentlig rolle i utformingen av oljepolitikken. Evensen skjønte naturligvis godt at selskapene primært var ute etter å mele sin egen kake. Han møtte representantene for den internasjonale oljeindustrien med en solid porsjon skepsis og forsøkte på flere måter å sjekke de opplysninger han fikk. Vi må imidlertid spørre om disse forholdsregler var tilstrekkelige og om ikke oljeselskapene i litt for stor grad fikk legge premissene for norsk oljepolitikk.

Evensens motpart var en av verdens største og best organiserte industrier, og selv hadde han praktisk talt ingen organisasjon i det hele tatt, kun én sekretær i deltidsstilling - riktignok en meget dyktig Leif Terje Løddesøl.

Et hovedpoeng i denne sammenheng er det at Industridepartementet, som under normale forhold ville tatt seg av oljesaken, var satt ut av funksjon som følge av den politiske stormen rundt Kings Bay-saken.

Kings Bay-ulykken i november 1962 der 21 arbeidere mistet livet sjokkerte Norge. Et halvt år senere, samme dag som rapporten om ulykken forelå i Regjeringen, gikk industriminister Kjell Holler av. Det var den statlige industripolitikken, de statlige industribedriftene og Industridepartementet denne stormen særlig rettet seg mot. Det ble nå avslørt for almenheten i hvilken grad toppfolk i departementet innehadde styreverv i statsbedrifter. Spesielt rammet av kritikken ble ekspedisjonssjef Karl Skjerdal og byråsjef Harry Lindstrøm.

Det har forekommet større ulykker enn den i Kings Bay både før og senere, uten at det tilnærmelsesvis har skapt så mye politisk turbulens. Tore Grønlie, som har sett meget detaljert på utviklingen av de statlige industriengasjementene fram til 1963, mener likevel at det var Kings Bay-krisen i seg selv som var årsaken til at nye statlige industriprosjekter ble lagt på hylla. "Krisen var ikke noen kulminasjon på intensivert strid om statlig industriengasjement.....tidlig i 1960-årene var det enighet om grunntrekkene i industripolitikken og betydelig støtte også for det direkte statsengasjement."⁴

Grønlie kan ikke se noe forhold i industripolitikken før ulykken som bidro til at krisen fikk det omfang den faktisk fikk. Her synes det nærliggende å lete etter alternative eller bakenforliggende forklaringer, men det skal vi ikke gjøre her.

Vi kan imidlertid slå fast at statsdrift i industrien, som ifølge Grønlie var akseptert av de fleste før Kings Bay, med ett var blitt så upopulært at politikerne knapt turde ta ordet i sin munn. Ulykken skulle få stor betydning for oljepolitikken.

Uten Kings Bay ville oljesaken som nevnt ha havnet i Industridepartementet. Men dette departementet var altså handlingslammet i store deler av 1963. Skjerdal, som normalt ikke var redd for å ta ansvar, sendte oljeselskapene over til den rettsavdelingen i Utenriksdepartementet der Evensen var ekspedisjonssjef. Denne avdelingen var da allerede igang med et arbeid for å sikre at kontinentalsokkelen skulle bli norsk territorium. Det var dette miljøet under Evensen ledelse som kom til å spille hovedrollen i utfor-

KINGS BAY
LAMMER
INDUSTRIDE-
PARTEMENTET

ET INDUSTRI- POLITISK ALTERNATIV

mingen av den norske oljepolitikken på 60-tallet, først i UD, senere i det frittstående Kontinentalsokkelutvalget, og fra 1965 i Oljerådet.

Det er grunn til å tro at staten ville ha fått en annen og langt mer sentral rolle i utformingen av den første konsesjonspolitikken hvis henvendelsen fra oljeselskapene hadde kommet noen år tidligere. I såfall ville det vært en initiativrik Skjerdal og et Industridepartement fullt av selvtillit som hadde fått hovedansvaret.

At Trygve Lie overtok som industriminister i den siste regjeringen Gerhardsen, innebar samtidig en overgang fra én industripolitisk fløy i Arbeiderpartiet til en annen. Mye tyder på at oppnevningen av Kontinentalsokkelutvalget var sterkt påvirket av dette.

Jens Evensen var Trygve Lies mann. Det var Trygve Lie som tok imot den første henvendelsen fra Phillips høsten 1962 og som sendte saken over til Utenriksdepartementet. Trygve Lie hadde god kontakt med UD da loven om norsk overhøyhet over sokkelen ble behandlet i første halvdel av 1963. Trygve Lie kjente godt til at miljøet i UD i stigende utstrekning tok seg av den direkte kontakten med oljeselskapene, og han var industriminister da Kontinentalsokkelutvalget ble opprettet i november 1963.

Trygve Lie hadde siden 1960 dessuten ledet et annet utvalg med den målsetning å få utenlandsk kapital til å etablere seg i Norge, og han var plukket ut til å lede dette utvalget på grunn av sitt kjente navn og brede internasjonale kontaktflate. Finansieringsutvalgets eller Trygve Lie-utvalgets viktigste mål var å etablere ny eksportindustri for å sikre bedre tilgang på utenlandsk valuta foruten nye arbeidsplasser.

Bakgrunnen for opprettelsen av utvalget var stagnasjonstendensene i norsk økonomi på slutten av 50-tallet. Siden etterkrigstidens store barnekull snart ville gjøre entré på arbeidsmarkedet, fryktet man ny arbeidsledighet og dertil problemer med betalingsbalansen. Utvalget var også et svar på en alminnelig internasjonaliseringsbølge med opprettelsen av EF og EFTA som de viktigste kjennetegn. Oppnevningen uttrykte samtidig en erkjennelse av at statsdrift ikke løste alle de problemer en sto overfor og at privat norsk kapital var utilstrekkelig.

Denne dreiningen mot utenlandsk kapital foregikk ikke uten konflikt. Både private norske interesser og deler av byråkratiet reagerte på at utenlandske aluminiumsselskaper fikk konsesjoner basert på gigantiske statlige kraftutbyggingprosjekter. De norske aluminiumsselskapene var naturlig nok bekymret for at deres avsetningsmuligheter skulle svekkes ved etableringer av utenlandske selskaper.

At Evensen ble oppnevnt av Trygve Lie til å lede Kontinentalsokkelutvalget, betyr naturligvis ikke at han automatisk overførte Finansieringsutvalgets forutsetninger til oljepolitikken. Men både for Lie og Evensen må det ha vært nærliggende å se oljesaken i sammenheng med det arbeidet man ellers drev for å få utenlandsk kapital til å etablere seg i Norge. Initiativet fra de utenlandske oljeselskapene kom som bestilt.

Det er bemerkelsesverdig at det var embetsmenn på vegne av en sosialdemokratisk regjering som banet veien for at multinasjonal oljekapital skulle etablere seg i Norge. Samtidig ble utspill som pekte mot statsdeltagelse eller større engasjement fra norske selskaper enten neglisjert eller motarbeidet.

Da Evensen den 18. august 1965 orienterte pressen om at han hadde fått 8 oljeselskap til å forplikte seg til et boreprogram på den norske kontinentalsokkelen til en samlet sum av 600 mill. kr., var han tilfreds med det arbeidet som var utført.⁵ Vel vitende om den intense og hektiske prosessen man hadde vært gjennom, er det ikke vanskelig å forstå følelsen av lettelse og glede av å endelig se et konkret resultat.

Bare to og et halvt år tidligere hadde Evensen, i likhet med nordmenn flest, ingen som helst anelse om hva oljeboring til havs dreide seg om. Nå sto han fram som opphavsmannen til et lovverk og et regelverk som skulle legge premissene for all oljevirk-somhet i år framover.

Oljeselskapenes representanter var også tilfreds med resultatet og berømmet norske myndigheter for godt arbeid og for den velviljen selskapene var blitt møtt med. Sist men ikke minst var regjeringen fornøyd med Evensens håndtering av dette store og vanskelige saksområdet. Det var kort tid igjen til valget, og

her hadde man en embetsmann, en sentral person i Regjeringens administrasjon, fri for skandaler som fremsto med handlekraft og kunne vise til konkrete, for ikke å si eventyrlige resultater.

ET SPILL "ALLE" KUNNE VINNE

Det var som nevnt 81 blokker som ble delt ut i 1965. Hvis vi ser på hvordan prosessen konkret skjedde, virker det hele forbausende liketil. En fersk juridisk kandidat, Nils Gulnes, satte seg ned med selskapenes søknader, la noen lapper utover et kart, og dermed var hele puslespillet lagt. Bare unntaksvis var det nødvendig med noen inngående prioritering mellom selskapene, og bare da deltok Evensen som Gulnes nærmeste overordnede.

Selskapene hadde i over to år anstrengt seg til det ytterste for å komme i best mulig posisjon til den endelige tildelingen og underveis nedlagt betydelige ressurser. Så kommer en helt fersk sekretær som kun har arbeidet med oljesaken i et par måneder og fordeler samtlige interessante blokker i løpet av et par dager.

Likevel var selskapene fornøyd. Da Evensen på pressekonferansen poengterte at han ikke hadde "hørt noen interessegruppe uttrykke misnøye", var dette en treffende beskrivelse. Alle selskapene fikk nemlig tildelt mange av de blokkene de hadde gitt høy prioritert, samtlige fikk sitt førstevalg.

Ved å bestemme seg for å utlyse hele 278 blokker hadde de norske myndighetene skapt et spill der alle kunne vinne. Selv de 81 blokkene som selskapenes søknader konsentrerte seg om, var et så gigantisk område at det var nok til alle. Med et gjennomsnitt på 2.5 søker pr. blokk, samtidig som selskapene hadde lange ønskelister, var det gode muligheter for at alle kunne få tildelinger som sto høyt på deres preferanseliste.

Dette var slett ikke dårlig i et område av oljeverdenen som i denne perioden ble vurdert som det mest interessante. Sammenlignet med senere utlysninger var tildelingen forbausende enkel. Men siden selskapene stort sett fikk det de ba om, er det på grunnlag av konsesjonstildelingen i 1965 vanskelig å si noe bestemt om hvordan myndighetene prioriterte mellom ulike selskaper.

I alt 9 industrigrupper fikk konsesjon på norsk sektor. De "syv søstre" var representert med Esso, Shell, Gulf foruten Caltex-gruppen som besto av Texaco og Chevron. En rekke "uavhengige" selskaper var representert, blant dem amerikanske Phillips belgiske Fina og italienske Agip som tilsammen dannet Phillips-gruppen. Norsk Hydro deltok i Petro-nord-gruppen sammen med flere franske selskaper. NOCO gikk sammen med de amerikanske selskapene AMOCO og Amerada Hess, og dannet AMOCO-NOCO-gruppen.

Hvis vi betrakter den måten som konsesjonstil- delingen ble foretatt på, fremtrer en tydelige tredeling av selskapene. Den første gruppen består av de store selskapene. Disse fikk alle blokker høyt oppe på sine prioriteringslister, og ingen av dem gikk sammen med norske selskaper. Det uavhengige Phillips ble også plassert i denne gruppen. Begrunnelsen var at selskapet hadde vært det første til å søke og dessuten særlig behjelpelig med informasjon om oljeindustri- en.

Den andre gruppen besto av de to "uavhengige" gruppene som hadde norsk deltagelse. Også disse fikk mange av sine ønsker oppfylt. Men de hadde altså akseptert en viss "carried interest" i forhold til norske selskaper. Den tredje gruppen besto av mindre uav- hengige selskaper som enten fikk svært få blokker eller blokker som lå langt nede på prioriteringslisten i søknadene.

Det var som vi har sett stor tilfredshet ved konsesjons- tildelingen i 1965. Regjeringen var fornøyd, Stortin- get var fornøyd og ikke minst selskapene uttrykte til- fredshet. Imidlertid var det en liten gruppe av norske næringslivsledere som var mindre fornøyd. Spesielt gjaldt dette Torvild Aakvaag i Norsk Hydro som var skuffet over den behandlingen Hydro hadde fått av Evensen. Det var Aakvaag som ble den fremste tals- mannen for en alternativ og mer nasjonal oljepoli- tikk i årene som fulgte, helt fram til Arbeiderpartiet tidlig på 70-tallet vendte tilbake til tanken om stats- drift.

Den som da skulle formulere partiets nye oljepoli- tiske linje, var en ung jurist og siviløkonom med navn

KRAV OM EN NASJONAL OLJEPOLITIKK

Arve Johnsen. Det var neppe noen tilfeldighet at han siden 1965 hadde vært ansatt i Norsk Hydro.

Aakvaag var i 1965 klart uenig i den "defensive" tankegangen som Evensen etter hans mening sto for - og forsåvidt også den løsning norske myndigheter valgte. Han delte ikke den oppfatning at såvel staten som norsk næringsliv skulle være tilbakeholdne i sitt engasjement på sokkelen "før olje var funnet". Aakvaag var skeptisk til den sterke avhengigheten av de utenlandske oljeselskapene og ønsket en mer aktiv oljepolitikk bl. a. med det formål å bygge opp norsk ekspertise. Allerede høsten 1965 rettet Hydro en henvendelse til Industridepartementet der kritikken kom klart til uttrykk:

” De norske myndigheter har såvidt vites aldri tatt noe initiativ for å bygge opp en uavhengig organisasjon med tanke på å skape reell konkurranse i markedet, og man har heller ikke gjort bruk av konsesjonslovene for å gjøre etablering av oljeraffinerier avhengig av norsk kapitaldannelse. Det er ikke gitt noen lovmes- sig fortrinnsrett til norske selskaper, bortsett fra krav om at konsesjonæren skal registreres i Norge. Det er heller ikke ved utformingen av skattebestemmelser, royalty-bestemmelser e.l. gitt fordeler av noen art til norske selskaper. Tvert om vil de utenlandske oljeselskaper p.g.a. sine store skattemessige manøvreringsmulig- heter,..., i skattemessig henseende rent faktisk stå langt gunstigere enn norske selskaper, i det de har muligheten for å overføre inntekt fra Norge til land med lavere skattesatser.”

Ut fra et ønske om å sikre nasjonale interesser skisserte Aakvaag så et mulig samarbeide mellom Hydro og staten - både på undersøkelsessiden (40% Hydro og 60% stat) og på raffinerisiden (60% Hydro og 40% stat). Hydro og Aakvaag gjorde i tiden som fulgte en rekke henvendelser til myndighetene med sikte på å oppnå en mer nasjonal oljepolitikk. Men disse hen- vendelser ser ikke ut til å ha gjort noe særlig inntrykk, hverken på embetsmenn eller politikere.

Det var derfor først ved den andre konsesjonsrunden i 1968 at det fant sted noen endring av betydning i den norske oljepolitikken.

Utløsningen fant sted den 21. 5. med samme vilkår som fastsatt ved kgl. res. av 9. april 1965. Men da Evensen møtte selskapene i september for å diskutere en konkret fordeling av de ialt 68 utlyste blokkene, kunne han opplyse at myndighetene denne gang ville be om en viss deltakerrett for staten ved eventuelle funn. Denne tilleggsbetingelse vakte stor oppstandelse i en del av selskapene, og den norske stat ble i klartekst bedt om å holde seg til de spillereglene den selv hadde laget.

Bakgrunnen for at de myndighetene nå gikk inn for å stramme skruen, var en internasjonal radikaliseringsprosess der OPEC hadde gjort prinsippvedtak om statsdeltakelse, betydelige gassfunn på britisk sokkel, og sist men ikke minst Phillips-gruppens oppdagelse av Codfeltet i juli 1968. Codfunnet vakte stor begeistring, men det viste seg til stor skuffelse at feltet ikke var drivverdig alene⁷.

I denne konsesjonsrunden inngikk staten "carried-interest"-avtaler med Petronord-gruppen, Phillips-gruppen foruten Syracuse (1971). Dermed oppnådde man deltakerrett uten risiko frem til kommersielle funn. Esso og Amoco-gruppen ville ikke være med på statsdeltakelse, men aksepterte "profit-sharing". Disse "net-profit"-avtalene innebar at staten i tillegg til eksisterende skatter og avgifter skulle få en bestemt andel av selskapenes eventuelle netto overskudd på de blokkene som var dekket av slike avtaler:

”Avtalen med Esso om 17.5% "net profit interest" medfører således at Norges antatte inntekt av petrolumsfunn stiger fra ca. 56% til ca. 63% av selskapets overskudd før skatt av vedkommende funn, regnet over funnets hele produksjonstid.”

En tredje gruppe av selskaper, nemlig Caltex, Gulf, Murphy og Shell ville ikke være med på noen av

2. KONSESJONS- RUNDE; IKKE STATSDRIFT, MEN STATS- DELTAKELSE

delene. Dette medførte at de tre første ikke fikk noen blokker i denne konsesjonsrunden. Shell ble derimot innrømmet særbehandling. Som det eneste selskap i denne fikk det konsesjon uten statsdeltagelse eller overskuddsdeling. For å kompensere dette tilbød Shell seg å utarbeide et treningsprogram for de ansatte i Industridepartementets oljekontor.

Av forskjellige grunner kom myndighetene i større grad til å prioritere mellom oljeselskapene i den andre konsesjonsrunden enn de hadde gjort i den første. Dette skyldes dels at tallet på utlyste blokker var mindre - 68 mot 278. Men enda viktigere var det nok at geologene nå hadde en mer ensartet oppfatning av hvilke blokker som var de beste, slik at det ble større konkurranse om disse. Det var f. eks. minst to selskaper som hadde felter som Frigg, Heimdal, Oseberg, Sleipner, Valhall og Hod høyt oppe på listen.

Myndighetene foretok en langt klarere nasjonal prioritering i 1968/69 enn i 1965, idet gruppene med norsk representasjon kom langt bedre ut både kvalitativt og kvantitativt. Dette var et tydelig uttrykt mål under behandlingen av søknadene, og vi ser at det også slår ut i praksis. Mens disse gruppene i første runde ble tildelt 22 av ialt 81 blokker, fikk de nå 7 av 14. Vi kan videre konstatere at Petronord ble tildelt begge Frigg-blokkene i konkurranse med flere selskaper og at Amoco-Noco ble klart prioritert foran Phillips.⁹

Esso og Shell hadde hele tiden stått sterkt hos norske myndigheter. De hadde gode kort på hånden, som omfattende salgskjeder og oljeraffinerier i Norge, og befraktet dessuten vesentlige deler av den norske handelsflåten.

Hensynet til disse selskapene veide fortsatt tungt. Utlysningen i mai 1968 kom i stand fordi Esso som eneste selskap hadde fullført sitt boreprogram fra første runde. Esso fikk med unntagelse av 25/1 (Frigg) de blokkene som sto øverst på prioriteringslisten. Dette må ses i sammenheng med at selskapet allerede i august 1968 aksepterte Evensens invitt om "en eller annen form for statsdeltagelse".

Shell fikk bare to blokker, men slapp altså betingelsen om "net-profit"- eller "carried interest"-avtale.

Alt i alt viser denne runden et klart ønske hos myndighetene om å prioritere de norsk-representerte gruppene, foruten Esso og Shell som på forhånd var sterkt representert i norsk økonomi. Det synes ikke urimelig å si at dette gikk på bekostning av de amerikanske selskapene Phillips, Caltex, Gulf og Murphy.

Også leverandørsiden fikk nå en klarere nasjonal prioritering. At selskapene skulle benytte seg av norske varer og tjenester kom i 1965 bare med som en form for "gentlemens agreement". Nytt i 2. runde var det derfor at dette ble tatt med som en formell betingelse i avtalene. I 1972 gikk man enda et skritt videre og fastsatte i det offisielle regelverket fortrinnsrett for norske leverandører såfremt disse kunne sies å være konkurransedyktige.

Som formell betingelse var kravet om bruk av norske varer og tjenester en sterkere understreking av myndighetenes ønske om at norsk næringsliv i størst mulig grad skulle trekkes inn i virksomheten på kontinentalsokkelen.

I Stortingsmelding nr. 25. 1974 fant man imidlertid grunn til å poengtere at denne betingelsen ikke kunne tolkes som proteksjonisme på norsk sokkel.¹⁰

Fra 1965 til 1970 skjedde det ingen vesentlig utvidelse av det statlige engasjement utover de avtaler om statsdeltakelse eller andel i nettooverskudd (17,5 % eller mindre) som vi nettopp har diskutert. Den norske stat hadde inntatt en "vent-og se"-holdning og i hovedsak overlatt arenaen til utenlandske interesser. Industriminister Rostoft i Bortens regjering hadde i 1967 fremsatt følgende postulat: "Det er utenkelig at staten skal engasjere seg direkte og risikere skattebetalernes penger før kommersielt drivverdige funn er gjort"¹¹. Oljevirkomheten i Nordsjøen ble altså fortsatt ansett å være for risikofylt og hasardpreget til at den borgerlige regjeringen ønsket at staten skulle engasjeres.

Oljerådet begrunnet dessuten fremdeles statlig tilbakeholdenhet med hensynet til den norske tankflåten; statlig engasjement kunne utfordre de store oljeselskapene som var redernes største kunder.

**EKOFISK;
INGEN VEI
UTENOM ET
STATSSELSKAP**

Oppdagelsen av Ekofisk i desember 1969 er i flere henseende et avgjørende vendepunkt i Norges olje-historie. Dette funnet - sammen med en rekke nye i tiden som fulgte - bekreftet de forventninger oljesel-skapene hadde hatt til norsk kontinentalsokkel. Det faktum at det ble funnet kommersielt drivverdige ol-jeforekomster på norsk sokkel markerte samtidig en endring i myndighetenes syn på statsdrift.

Ekofisk-funnet tvang fram en bred diskusjon om framtidig oljepolitikk - og løftet samtidig oljesaken ut av den relativt snevre kontekst den før hadde stått i. Ganske plutselig begynte politikerne å interessere seg for oljepolitikk. Engasjementet var etterlengtet; det er i ettertid nesten utrolig hvor uinteresserte de hadde vært på 60-tallet.

Fra 1963 til 1965 hadde oljepolitikken nærmest vært Evensens private domene. Fra 1966 av, da Olje-kontoret ble opprettet, bygde Industridepartemen-tet gradvis opp en viss ekspertise og fremsto i stigen-de grad som et supplement og alternativ til Evensen og Oljerådet. Men helt frem til Ekofisk-funnet fikk denne relativt snevre gruppen av embetsmenn råde grunnen nærmest alene.

Ekofisk-funnet gjorde det helt påkrevet med et større statlig engasjement, og ikke minst ett forret-ningsmessig engasjement. Flere forhold tilsa dette, bl.a. bestemmelsen fra kgl. res. av 9. april 1965 om at den statlige royalty på 10% kunne tas ut som olje. Det viktigste var imidlertid avtalene om statsdeltakel-se. Disse var riktignok risikofrie inntil det ble gjort et "kommersielt funn". Men da ville det til gjengjeld bli nødvendig å avgjøre om man skulle benytte seg av deltakerretten eller ikke, og fra dette tidspunkt av ville deltagelsen ikke lenger være risikofri. Det kunne bli nødvendig å engasjere seg med betydelige beløp for å gjøre et eventuelt funn produksjonsklart. Og som alle visste, meget kunne gå galt i olje også etter at felt var blitt erklært for kommersielt drivverdig. Men framfor alt åpnet Ekofisk-funnet for nye per-spektiver. Som grunneier til sokkelen så staten nå muligheter for langt større inntekter enn det forelø-pig var tale om dersom et statsoljeselskap kunne etableres og ta netto-gevinsten i stedet for de interna-sjonale oljeselskapene.

Av mange grunner står oljen i en særstilling blant de norske naturressursene. Det faktum at det ikke eksisterte noen privat eiendomsrett til oljen i Nordsjøen, slik det i utgangspunktet oftest gjorde for både vannfall, skog og malm etc., legitimerte ønsket om at denne felles norske naturarv skulle underlegges nasjonal styring og kontroll. Et av redskapene for å sikre slik nasjonal styring og kontroll ville være å etablere et statsoljeselskap.

Også Rostoft innså nå raskt at det ville bli nødvendig med et statlig forretningsmessig engasjement. I den borgerlige regjeringen var det imidlertid lenge en viss tvil om hvordan dette skulle gjøres. Arbeiderpartiet, i opposisjon, uttrykte seg vesentlig klarere. Arve Johnsen i partiets industriutvalg skrev en rekke notater utover i 1970 - der han etter hvert kom frem til at de nasjonale interesser best kunne sikres gjennom et rent statlig selskap.

Den første mulige løsning som Rostoft så var å arbeide gjennom et allerede etablert industriselskap der staten hadde aksjermajoriteten. (Dette var forsåvidt i tråd med de signaler Arbeiderpartiet på dette tidspunktet ga). I Storbritannia hadde staten 51% av aksjene i BP - kunne en få til noe liknende i Norge? Hydro var det norske selskapet som hadde desidert størst erfaring i oljevirkksomhet. Allerede fra 1965 av hadde selskapet betydelige interesser på sokkelen, og nå planla dessuten selskapet et raffineri på Mongstad. På denne bakgrunn sørget Regjeringen i hemmelighet for, gjennom Hambros Bank i London, å sikre statlig aksjemajoritet. Den statlige eierandel i Hydro steg fra 48 til 51 %. Dermed skulle selskapet ifølge den tankegang som lå til grunn være et egnet instrument for å ivareta statens interesser.

Samtidig med at regjeringen Borten søkte etter passende løsninger for å ivareta statens interesser, var olje-eventyret blitt et folke-eventyr. Ikke bare staten og alt som talte innen norsk industri, shipping, bank og finans engasjererte seg for å få en posisjon i oljevirkkomsten. Også det alminnelige publikum fulgte med. Faktisk satset ikke mindre enn 230 000 aksjonærer tilsammen 530 mill. kr. på nye oljeselskaper.

En av regissørene bak tanken om å få Ola Nordmann direkte engasjert i olje-eventyret, var daværende statssekretær i Finansdepartementet Jan P. Syse. Syse tenkte seg en modell for å få innpasset oljen i samfunnsmønsteret der selskapssammenslutningen ble dannet med tre pilarer:

“Det som må utredes, er om det ikke må dannes ett eller flere selskaper hvor Staten spiller aktivt med, i tillegg to andre interessenter, nemlig de større firmaer, og som en tredje gruppe det brede lag av folket”.¹²

Stort lenger enn dette kom ikke regjeringen Borten før fratredelsen i mars 71.

Det såkalte Organisasjonsutvalget med Knut Endre Knutsen som formann, oppnevnt i juni 1970, anbefalte et “non operativt” statlig holdingsselskap. Også i Stortinget var det i debatten i juni 1971 enighet om at kravene til nasjonal styring og kontroll kunne ivaretas ved et “statlig holdingsselskap”.¹³ På dette tidspunkt syntes det klart at Stortinget ikke ønsket et sterkt, sentralisert statsselskap.

Det skulle imidlertid ikke gå lang tid før Bratteli-regjeringen la om kursen: “Finn Lied (industriminister) og jeg kom fort til at et non-operativt selskap ikke var en hensiktsmessig løsning”, skriver daværende statssekretær Arve Johnsen. “Vi måtte skape et operativt selskap.”¹⁴

Arbeiderpartiregjeringen skulle heller ikke finne plass til folkeaksjeelskapene på norsk sokkel; idet man mente at dette hadde karakter av spekulasjon og ikke ville tjene nasjonens interesser. Ifølge regjeringen ville det ikke være plass til mer enn tre norske selskaper: det helstatlige Statoil, det halvstatlige Hydro foruten ett privat selskap. Alle private bedrifter og privatpersoner som ønsket å være med fikk nærmest beskjed om organisere seg i Saga. Disse tre selskapene skulle tilsammen sikre et tilfredstillende nasjonalt engasjement på sokkelen.

Da Stortinget vedtok å opprette Statoil i juni 1972, var det rimelig klart at selskapet skulle spille en hovedrolle i fornorskningsprosessen. Men det var på ingen måte gitt hvordan dette skulle skje, og den fremtidige prioriteringen i forhold til Hydro og Saga

var høyst uklar. Få av de stortingsmennene som bestemte at Statoil skulle opprettes hadde noen forestilling om hvor stort og mektig selskapet skulle bli. De fleste hadde åpenbart tenkt seg en langt høyere grad av parlamentarisk kontroll enn den man faktisk fikk.

Etter Ekofisk-funnet styrket Norge sin forhandlingsposisjon vis a vis oljeselskapene kolossalt. Balansen i det gjensidige avhengighetsforholdet mellom staten og oljeselskapene ble vesentlig forrykket. Staten hadde til nå brukt oljeselskapenes risikovillige kapital og teknologi for å finne frem til eventuelle oljeforekomster. Betingelsene var satt deretter. Nå visste man at norsk sokkel inneholdt olje, endog i store mengder; sentralt plassert i forhold til store markeder og under betryggende stabile politiske forhold. Norske myndigheter kunne fra et nytt ståsted fremme helt nye krav.

På en helt annen måte enn tidligere måtte embedsverket i Industridepartementet etter Ekofisk-funnet forholde seg til en politisk ledelse som i stigende grad var utsatt for press fra en bred opinion. Departementets håndtering av konsesjonssøknader ble ikke lettere ved periodens hyppige regjeringsskifter. Tallet på aktører ble raskt vesentlig større - både på embedsnivå og på politisk nivå. En lang rekke initiativ ble tatt, og disse kom til å sprike i mange retninger. Et hovedproblem ble nå hvilken posisjon det framtidige statsoljeselskap skulle ha - i forhold til de etablerte selskaper.

I utgangspunktet var embedsmennene i Industridepartementet innstilt på å bidra til å kontinuerlig aktivitet på sokkelen. Man ønsket derfor å imøtekomme søknader om nye blokker etter hvert som selskapene hadde fullført sine boreprogrammer, riktignok mot sterkt skjerpede krav og betingelser. Som i 1968 var begrunnelsen at man ville forhindre at selskaper skulle trekke seg ut p.g.a. manglende arbeidsoppgaver.

Den politiske ledelsen derimot, hvis vi skal forsøke å

SPILLET OM STATFJORD- BLOKKENE

skjære de ulike regjeringene i denne perioden over samme lest, ønsket å avvente situasjonen til nyorganiseringen av forvaltningen var gjennomført - og det statlige oljeselskap etablert. Dermed bidro den preutlysning som departementet kom med sommeren 1972 bare til å villed. Den generelle utlysning senere på høsten, som her ble varslet, fant ganske enkelt ikke sted. Ifølge de nye politiske signaler måtte man vente til det framtidige statsoljeselskapet var etablert.

Dette hensyn medførte også at Esso og Shell fikk avslag da de i begynnelsen av 1972 sammen søkte de "Norske Brentblokkene" (senere Statfjorblokkene). Esso og Shell hadde gjort et stort funn på britisk side; Brent, som de trodde strakk seg inn på norsk sokkel. Selskapene ønsket derfor å få tildelt naboblokkene på norsk side.

Men da Esso og Shell kom tilbake ett år senere, og det var klart at produksjon ville komme igang på britisk side, kunne ikke norske myndigheter nøle lenger. I såfall ville man risikere at eventuelle forekomster på norsk sokkel ville bli tappet fra britisk side.

Ved den endelige tildeling av "Statfjorblokkene" i 1973 fikk Esso, Shell og Conoco 10 % hver. Mobil ble imidlertid operatør og fikk 15%. Saga-Amoco-gruppen fikk 5%, mens Statoil fikk resten, hele 50 %, som har vært et minimum for alle senere konsesjoner

Norge hadde aldri funnet olje uten hjelp fra utenlandske oljeselskaper. I dag er derimot norske bedrifter i stand til å takle utfordringene på norsk sokkel på linje med de fremste i utlandet. Når vi vet at områdene utenfor norskekysten, er blant de områder i verden som stiller størst krav til oljeindustrien, sier dette en del om hvilken læreprosess de norske selskapene har vært igjennom. Slik sett er det bare naturlig at de har fått en mer sentral plass i denne virksomheten.

Men som vist har det vært andre forhold enn de norske selskaperes kompetanse som har vært bestemmende for balansen mellom utenlandske, private norske og statlige interesser. Politiske svingninger har ofte vært viktigere enn rasjonelle bedriftsøkonomiske overlegninger.

Tidlig på 60-tallet var det nærmest et mål i seg selv å få flest mulig utenlandske selskaper til å etablere seg, og det var liten politisk interesse for norsk deltagelse, privat eller statlig. Frem mot 1970 kom enkelte norske bedrifter til å engasjere seg i oljevirk-somheten, men samlet var det hele nokså beskjede-
dent.

Ekofiskfunnet medførte radikale endringer i de norske holdninger til oljeindustrien og en langt større nasjonal deltagelse. Nasjonaliseringstendensen ble åpenbart forsterket av EF-striden. Som følge av disse faktorene ble det nå nødvendig med et større statlig engasjement både i politikk, forvaltning og forretningsmessig drift. Men at Statoil skulle vokse så raskt og bli så stort som det faktisk gjorde, var det antagelig få som hadde tenkt seg muligheten av. De stortingsmenn som vedtok å opprette selskapet hadde utvilsomt forestilt seg en noe sterkere parlamentarisk kontroll.

Vi har ikke gått konkret inn på 1980-tallet i denne artikkelen. Det er likevel ikke vanskelig å se at gene-relle politiske strømninger har vært avgjørende også her. Parallelt med høyrebølgen har Statoil til en viss grad blitt svekket i forhold til Hydro, og også Saga har fått bedre arbeidsbetingelser.

I de siste årene har oljepolitikken samtidig blitt en sentral faktor i EF-tilpasningen. Målsetningen er å gjøre Statoil og Hydro til konkurransedyktige vinne-re internasjonalt, og ut fra dette er det lett å forstå kravet om et mere selvstendig Statoil. Den omfattende avtalen Statoil har inngått med BP, vedrørende oljeleting i verden, er et viktig skritt i retning av inter-nasjonalisering. Avtalen innevarsler trolig også en periode der de store internasjonale oljeselskapene kommer sterkere tilbake på norsk sokkel. Det er disse selskapene som gjerne sitter i "billettluken" når Stat-oil og Hydro nå skal ut i verden. Siden det er staten som er grunneier til kontinentalsokkelen, og siden oljen i lang tid vil være viktig for norsk økonomi, vil oljevirk-somheten også i fremtiden være knyttet til generelle politiske trender.

NOTER

¹ Areklett og Ryggvik er hovedfagstudenter i historie tilknyttet et prosjekt om norsk oljehistorie initiert av Norsk Petroleumsforening. Prosjektleder er Tore Jørgen Hanisch. Forfatterne er takknemlige for eventuelle kommentarer til artikkelen. Adressen er Senter for teknologi og menneskelige verdier (TMV) Fosfor, Universitetet i Oslo, Gaustadalléen 21 0371 Oslo 3.

² Dag Schartums notat av 20. juni 1964. "Noen betraktninger om oljesaken." s. 2. NOCOs arkiv.

³ Utdrag til Høyesterett. Ankesak nr. 134/1984. Bind 1. Referat fra møte med industriminister Trasti. 22. desember 1964. Fra Kontinentalssokkelutvalgets arkiv.

⁴ Tore Grønlie: "Statsdrift. Staten som industrieier i Norge. 1954-63." (1989) s. 383.

⁵ Aftenposten, 19. august 1965. Nr. 372. s. 9.

⁶ Notat av T. Aakvaag datert 25.11.1965. : "En nasjonal oljepolitikk og Norsk Hydros stilling" s. 14.

⁷ Cod ble imidlertid senere utviklet som en del av Ekofiskområdet.

⁸ St.meld. nr.95 (1969 -70) s. 6.

⁹ Ibid. s. 6. "Departementet.... har (ved tildelingen) lagt stor vekt på i hvilken utstrekning norske interesser har deltatt".

¹⁰ "Det er i konsesjonsbetingelsene ved tildeling av blokker tatt inn en bestemmelse som tar sikte på å stimulere til bruk av norske varer og tjenester. Hensikten er ikke å gi norsk næringsliv en preferansestilling. Men norsk industri bør sikres en konkurranseadgang på like vilkår innen en bransje som har vært preget av veletablerte forbindelser mellom kjøpende selskaper og tradisjonelle leverandører. Det vil være et mål for norske myndigheter å finne fram til en balanse som sikrer de nasjonale interesser uten å bidra til utvikling av en proteksjonistisk politikk i Nordsjøen"

¹¹ Aftenposten, 20. jan. 1967

¹² J.P.Syde, referert i Morgenavisen, 26.jan 1971.

¹³ "Ei løysing med eit statlig holdingselskap på toppen og fleire underselskap for dei ymse oppgåver som skal løysast slik Knudsen-utvalet har skissert, er ellers helt i samsvar med dei tankar eg har gjort meg om organiseringa av statsselskapet".

Ulveseth i debatten i juni 1970.

¹⁴ Arve Johnsen, i "Utfordringen" (1988) s. 9.