

Olieretten – en god historie

Af Anita Rønne

1. Indledning

Det startede alt sammen "over there". Godt nok havde der været de første spæde tegn på olieboringer i Europa, men olieproduktionen blev for alvor en industri efter Edwin Drakes skelsættende olieborning i Titusville i Pennsylvania i 1859.¹ Herefter fulgte noget, der kan sammenlignes med guldfeberen, der fandt sted 10 år før. Folk og lykkejægere hastede til Titusville med henblik på at købe land og opnå rettigheder til at bore efter olie, og indbyggerantallet mangedobledes på kort tid.² Herefter spredte olieindustrien sig til en række andre lande, og siden hen fulgte en retlig regulering af aktiviteterne.

I Danmark finder man kun sporadiske spor af råstofudnyttelse og retlig regulering frem til 1932. Den almindelige opfattelse var, at grundejeren på land og enhver til havs frit kunne tilegne sig de værdier, der var forbundet med en produktion, om end med en vis uenighed omkring den fysiske afgrænsning af grundejerens ejendomsret i vertikal henseende.³ Det blev ændret med vedtagelsen af den første undergrundslø.

Historien om olieretten er i vidt omfang præget af drama, konflikter og vindere og tabere. Den er således på mange måder farverig og interessant, ligesom der også i nyere tid stadig opstår konflikter og indledes krige for at få adgang til disse værdifulde ressourcer, som de fleste samfund

1. Der er skrevet en del om olieeventyret og det, der fulgte efter, men særligt Daniel Yergin, "The Prize – The Epic Quest for Oil, Money & Power" (1990), skal fremhæves til den læser, der ønsker at fordybe sig i den internationale historie om olieretten.
2. Ibid, s. 28.
3. Jf. bl.a. Fr. Vinding kruse, "Ejendomsretten" (1929) s. 278, 3. udgave (1951, s. 315 f. samt Knud Illum, "Tingsretten", 2. udg., (1973) s. 58 ff. og 235, med referencer.

er afhængige af. Et par episoder kan nævnes som f.eks.: Iran-Iraq-krigen i 1980-88, invasionen i Kuwait i 1991 og konflikten i Nigerdeltaet fra 2004. Der er også blevet identificeret potentielle konfliktområder fremover som Arktis, Det Kaspiske Hav, Det Øst-Kinesiske Hav og den østlige del af Middelhavet.⁴

Emnet for artiklen er et tilbageblik over nogle af de mest skelsættende begivenheder i den danske olierets historie⁵ og med en betoning af de retlige udfordringer og spørgsmål, der er opstået undervejs. Disse har stadig en vis afsmitning på den gældende regulering og ikke mindst for en forståelse af baggrunden og udviklingen inden for energiretten med særlig fokus på oliesektoren.

2. Starten og det falske saltfund ved Harte (1932-1959)

I 1932 fik Danmark sin første undergrundslov. Den fastslog det princip, at råstoffer i undergrunden, som ikke før den 23. februar 1932 havde været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet, tilhørte den danske stat.

Forslaget til undergrundsloven blev fremsat den 1. december 1931 af statsminister Stauning og vedtaget af samtlige tingets medlemmer efter en kort behandlingsperiode på to måneder.⁶ Det fremgår af motiverne til lovforslaget, at lovinitiativet kom fra Danmarks Geologiske Undersøgelse (D.G.U.), som anså det for ønskeligt, at der skete en nærmere afklaring af ejendomsforholdet. Den politiske debat afslørede, at forventningerne til, at der skulle kunne findes noget af væsentligt omfang, var meget negative. Man var af den opfattelse, at lovens praktiske betydning ville blive

4. Se f.eks. Washington Post på

https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/19/oil-wars-why-nations-arent-battling-over-petroleum-resources/?noredirect=on&utm_term=.eb5b4637d7aa, besøgt 1. juli 2018.

5. Også det danske olieproduktion i Nordsøen har været gjort til genstand for talrige avisartikler og bøger, ikke mindst i forbindelse med de uenigheder, der har været mellem koncessionshaver og staten. Nogle af de bøger, der i øvrigt kan henvises til, er Morten Hahn-Petersen, "A.P. Møller og den Danske Olie" (1997); Ole Hornby, "Ved rettidig Omhu... , Skibsreder A.P. Møller 1876-1965" (1988) og Peter Suppli Benson m. fl., "MÆRSK manden og magten" (2004) (2. udg. 2005).

6. Lov nr. 27 af 19. februar 1932, jf. Rt 1931-32, F. sp. 1882, 1982, 2906 og 2910, tillæg A sp. 5141, tillæg B sp. 498; og L sp. 894, 905, 906, tillæg C sp. 295, 385.

meget begrænset, men at det ikke var nogen skade til at etablere en lov-hjemmel for statens ret. Alt tyder på, at man blot lovgav for videnskabs-mændenes skyld, således at der blev givet adgang for staten til at fortage undersøgelser af undergrunden, selv om en privat grundejer måtte mod-sætte sig det. Det retlige grundlag blev baseret på et tilladelsessystem (undertiden benævnt koncessioner eller bevillinger). De råstoffer, der al-lerede blev udnyttet på kommerciel basis, blev undtaget fra offentlig kon-trol, og man fandt således ikke en generel regulering af råstofudnyttelsen nødvendig på dette tidspunkt. Det skal her tilføjes, at det er noget tilfæl-digt, hvilken betegnelse der er blevet brugt for den adgang, der fra sta-tens side blev tildelt til at efterforske og producere olieforekomster.

Mellem linjerne fremgår dog også, at man ønskede ejendomsforholdet nærmere reguleret på baggrund af visse spekulationer og bekymringer: "... forskellige årsager", vil have sikret os mod ubehagelige overraskel-ser", "efter indtrængende anmodning fra D.G.U. Det skyldes, at der hos denne i en situation var viden om forberedelser her og der af en anden og alvorlig art", "hvis indgående også betyder langvarig, vil det ... være højst ubehageligt for sagen og eventuelt kostbart for landet", "årsagen, som jeg naturligvis bedre kan give oplysninger om i udvalget". Så vidt vides, havde statsministeren et tysk selskabs forsøg på at finde olie i Søn-derjylland i tankerne.

Den første koncession blev meddelt en amerikansk statsborger, F.F. Ravlin, i 1935. Han oprettede aktieselskabet Danish American Prospec-ting Company (DAPCO) og overdrog efterforskningsrettighederne til dette selskab. Tilladelsen omfattede efterforskning af olie, gas, salt og an-dre råstoffer i Danmarks undergrund, bortset fra Færøerne. Boringer skulle være påbegyndt inden den 1. oktober 1935 og tilladelsen til efter-forskning skulle kun gælde for to år fra tidspunktet for boringernes påbe-gyndelse.⁷

1932-loven indeholdt en fortrinsret for grundejeren til at opnå bevil-ling. Tilladelsen var udstedt under forbehold af grundejernes fortrinsret, men allerede kort tid efter standsede Ravlin sine efterforskningsarbejder, fordi han nærede betænkeligheder med hensyn til den retsstilling, der til-kom ham.

7. Se også A.P. Møller og den danske olie, s. 21 (jf.note 5).

Fortrinsretten blev i realiteten ophævet ved en ændring af loven i 1936.⁸ Ved lovændringen indsattes en bemyndigelse for statsministeren til at indkalde de grundejere, der ønskede at gøre brug af fortrinsretten inden for en frist på to måneder. Ønskede en grundejer at gøre brug af sin ret, skulle denne ansøge inden en nærmere fastsat frist og godtgøre, at pengemidler var sikret til gennemførelse af omhyggelige seismiske undersøgelser og mindst én efterforskningsboring. Sandsynligheden for, at der var private grundejere, der kunne honorere disse krav, kan ikke antages at have været stor, og der blev da heller ikke meddelt tilladelser på dette grundlag. Det var således i realiteten på Ravlins initiativ, at et ændringsforslag til undergrundsloven fra 1936 om begrænsning af grundejernes fortrinsret blev fremsat, idet det netop havde til formål at sikre Ravlin og dermed undersøgelsernes forsættelse.

Ravlin udførte i alt to boringer under sin koncessionsperiode. I den ene, der var beliggende ved Harte nær Kolding, hævdede han den 13. november 1936 at have fundet salt i undergrunden, og gjorde på dette grundlag krav på forlængelse af bevillingen på i alt 50 år. Da der imidlertid var uenighed om rækkevidden af bevillingen, blev sagen indbragt for domstolene. Østre Landsrets dom⁹ gik Ravlin imod. Afgørelsen ankede Ravlin til Højesteret, men frafaldt dog senere anken, efter at forhandlinger om en ny tilladelse blev påbegyndt mellem Ravlin og staten. En ny tilladelse blev meddelt den 7. februar 1938 med en efterforskningsperiode på 10 år. Med visse ændringer og tilføjelser blev denne tilladelse bekræftet ved en tillægsoverenskomst af 17. februar 1940, efter at aktierne i DAPCO var overdraget til olieselskabet Gulf.¹⁰

Gulf forblev koncessionshaver frem til 1957 og udførte i denne periode i alt 18 boringer. Straks efter saltfundet ved Harte opstod der rygter om, at saltfundet var et falskneri. Imidlertid måtte spørgsmålet stilles i bero som følge af krigen, men efter krigen afslutning blev spørgsmålet på ny taget op.

8. Lov nr. 23 af 31. januar 1936, lov nr. 130 af 13. april 1938, lov nr. 358 af 30. juni 1940, lov nr. 317 af 29. juni 1945, lov nr. 352 af 28. juni 1946, lov nr. 172 af 4. juni 1947, lov nr. 132 af 23. marts 1948, lov nr. 439 af 30. oktober 1948, lov nr. 189 af 12. april 1949. Blandt disse lovændringer er der kun to, der indeholder realitetsændringer. De øvrige forlænger blot lovens gyldighedsperiode.
9. Jf. UfR 1939.1150 Ø.
10. Se også A.P. Møller og den danske olie, s. 21, Ved rettidig omhu, s. 228 (jf. note 5).

Fra det offentliges side fremførtes, at grundlaget for udstedelsen af bevillingen i 1938 var bortfaldet i og med, at saltfundet ved Harte var afsløret som et bedrageri. DAPCO bestred på sin side, at der kunne rejses nogen indvending mod tilladelsens gyldighed. Da Gulf have overtaget DAPCO i god tro, var man fra statens side indstillet på at afgøre de foreliggende uoverensstemmelser ved forhandling og gennem udstedelsen af en ny eneretsbevilling.

Forhandlingsresultatet indebar væsentlige forbedringer set med statens øjne.¹¹ For det første blev antallet af de råstoffer, der var omfattet, begrænset således, at kul og malme blev undtaget. Såfremt indvinding iværksattes, skulle bevillingshaverne desuden oprette et dansk produktionselskab, der herefter skulle overtage samtlige rettigheder. Den danske stat skulle overdrages 5 % af aktierne vederlagsfrit, og ministeren for offentlige arbejder var berettiget til udpege et bestyrelsesmedlem. Endvidere fastsattes en statslig køberet af indtil halvdelen af produktionen til en rimelig markedspris, såfremt det danske hjemmemarkeds behov ikke var tilstrækkeligt dækket. Mindst 90 % af funktionærer og arbejdere skulle være danske statsborgere, og en dansk geolog skulle til stadighed være deltager ved udførelsen af de geologiske arbejder. Afgifterne blev fastsat til 7½ % af den virkelige værdi af olien på produktionsstedet og forhøjedes til 10 %, når der var sket dækning af de afholdte efterforskningsudgifter. Der blev endelig fastsat krav til månedlige rapporter og halvårslige redegørelser samt afgivelse af alle oplysninger, som måtte findes nødvendige til kontrol af virksomheden. Tilladelsen omfattede hele den danske undergrund, bortset fra Færøerne og Grønland.¹² Til tilladelsen knyttede der sig en særlig overenskomst, hvori der var fastsat yderligere vilkår.

Såvel undergrundsloven af 1932 med senere ændringer som dens afløsning, undergrundsloven af 1950, var ganske kortfattede rammelove, der gav bemyndigelse til, at der kunne udstedes tilladelser med eneret til efterforskning og indvinding i op til 50 år ad gangen. Der var åbnet op for, at tilladelserne kunne begrænses geografisk, og at det ved loven nedsatte tilsyn, der i øvrigt skulle betales af bevillingshaverne, kunne opnå en vis indsigt og kontrol med virksomheden. Der var således en pligt for bevillingshaverne til at fremsende geologiske informationer og prøvetagninger til D.G.U.

11. Samtidig med disse forhandlinger blev lovforslaget til 1950-loven i øvrigt udarbejdet.

12. Jf. bkg. nr. 356 af 8. august 1950.

Forvaltningens forhåndskontrol med ansøgere var begrænset til et krav om at foretage et skøn over, hvorvidt de til henholdsvis efterforskningen og indvindingen fornødne pengemidler var sikret, og til at bevillingshaverne skulle forelægge sine fremtidige planer. Mulighederne for en parlamentarisk kontrol var sikret gennem et vilkår om, at bevillingerne skulle forelægges for et rigsdagsudvalg, inden de blev udstedt.

Der var desuden opstillet en række pligter, som bevillingshavere skulle opfylde, og omstændigheder der ville føre til bevillingens bortfald. I bevillingerne skulle således indgå vilkår om anvendelse af dansk arbejdskraft, regnskabsaflæggelse, disponering over anlæg og om afgifternes størrelse. Det var fastsat som en betingelse, at indvindingsanlæg skulle godkendes af myndighederne, ligesom overdragelse af rettigheder og selskabets vedtægter. Med hensyn til krav om et vist aktivitetsniveau begrænsede dette sig til at betinge, at en produktion var iværksat inden efterforskningsperiodens udløb, der oprindeligt var på fire år, men ved en lovændring i 1938 blev forlænget til 10 år, samt at virksomheden ikke var ude af drift i to på hinanden følgende år.

Staten blev sikret en forkøbsret ved et salg på mere end 50 % af aktierne i DAPCO eller det danske produktionsselskab. Denne ret kunne dog ikke udøves ved overdragelse til et heltejet datterselskab eller til ethvert andet stort, utvivlsomt økonomisk solidt, amerikansk olieselskab mod vederlag i aktier i det pågældende selskab. Endvidere blev der fastsat, at bevillingen ikke gav bevillingshaverne ret til at frigøre atomenergi i Danmark.

Der blev tillige medtaget vilkår, der udelukkende var i koncessionshaverens favør. Vilkår, man i øvrigt genfinder i den senere udstedte A.P. Møller-tilladelse. Ministeren tilsagde således DAPCO al sådan bistand og hjælp, som kunne ydes inden for rammerne af lovgivningen og administrativ praksis, for at bevillingshaveren kunne få den fulde udnyttelse af bevillingen. Endelig tilsagde ministeren bevillingshaveren sin bistand og hjælp til at opnå bevillinger, tilladelser og andre autorisationer fra de pågældende myndigheder, hvis selskabet skulle finde det i overensstemmelse med sine interesser at etablere anlæg eller raffinaderier til behandling af råstoffer, der var omfattet af bevillingen. Ministeren forpligtede sig desuden til ikke at udstede en eneretsbevilling til andre med samme formål. Alt i alt må man nok kunne konkludere, at den politiske vilje til effektiv styring og kontrol ikke eksisterende.

I 1957 købte olieselskabet *Esso* samtlige aktier i DAPCO og fortsatte efterforskningsaktiviteterne frem til 1959, hvor koncessionen blev opgivet. I

forbindelse med salget blev der atter en gang fortaget ændringer i koncessionsvilkårene.¹³ Der var dog tale om mindre justeringer, og den vigtigste var, at salt blev undtaget fra de råstoffer, tilladelsen omfattede. Esso udførte i løbet af denne korte periode 11 borer.

3. A.P. Møller og spørgsmålet om overholdelse af koncessionen (1962-1976)

Efter at et tysk selskab (Deutsche Erdöl Aktiengesellschaft, Hamburg) havde henvendt sig til Ministeriet for Offentlige Arbejder med henblik på at få en ny tilladelse, skrev den danske skibsreder A.P. Møller i november 1960 til statsministeren.¹⁴ Ud fra nationale betragtninger advarede A.P. Møller mod, at der meddeltes koncession på den danske undergrund til et tysk selskab, og samtidig anførtes det, at A.P. møller-koncernen af nationale grunde var villig til at overveje at tage efterforskningsopgaven op.

Den omstændighed, at der i perioden 1959-62 – for første gang i 25 år – ikke var nogen koncessionshaver, hvis rettigheder der skulle tages hensyn til, gav ikke anledning til, at der blev taget initiativ til at udforme et nyt koncessionsgrundlag. Et stort gasfund ved Groningen i Holland på samme tidspunkt og dermed det første tegn på, at der kunne være olie og gas i Nordsøen, samt det forhold, at der ved Genèvekonventionen fra 1958 var blevet fastlagt en retlig ramme for anvendelsen af kontinental-sokkelområdet, bevirkede heller ikke, at reguleringen blev taget op til revision.

Forklaringen skal formentlig først og fremmest søges i en udbredt opfattelse af, at det ikke havde noget praktisk formål, idet mulighederne for en egenproduktion måtte betragtes som betydningsløse, eftersom flere af verdens største olieselskaber allerede havde efterforsket forgæves i årevis. I perioden 1935-59 var der således af Gulf og Esso udført 29 dybdeboringer på land, uden at dette havde resulteret i fund af olie i et omfang, der gav grundlag for kommerciel udnyttelse. Et andet forhold havde utvivlsomt også stor vægt. A.P. Møller havde som koncessionsansøger en stærk forhandlingsposition. Der var tale om et dansk verdensomspændende firma, der nød stor prestige i det danske samfund. Fra A.P. Møllers side

13. Jf. bkg. nr. 158 af 13. maj 1957.

14. Se også A.P. Møller og den danske olie, s. 26 f., MÆRSK, s. 130 f., Ved rettidig omhu, s. 229 (jf. note 5).

blev nationale bevæggrunde da også understreget, og urimeligheden i, hvis en koncession til en dansk rettighedshaver blev meddelt på ringere vilkår end dem, der var fastsat for udenlandske selskaber.

Deutsche Erdöl Aktiengesellschaft havde i øvrigt peget på, at selskabet var interesseret, også selv om tilladelsen kun måtte omfatte afgrænsede områder i de sydlige dele af Jylland og Øerne. Ifølge D.G.U. sad det tyske selskab inde med værdifuld viden og erfaring fra dets olieindvinding i Nordtyskland, hvor de geologiske forhold måtte antages at være nogenlunde de samme som nord for grænsen. Selskabet måtte derfor anses for at være velegnet til at indlede en efterforskningsvirksomhed i Danmark. Endvidere mente D.G.U., at man måtte knytte en territorial begrænsning til koncessionsområdet for herved at skabe større mulighed for en grundigere efterforskning og dermed sikrere grundlag for at opnå kendskab til eventuelle forekomster af olie inden for de pågældende områder.

A.P. Møller ville imidlertid ikke acceptere, at en eventuel tilladelse begrænsedes til en mindre del af den danske undergrund, men fremsatte yderligere det ønske, at såfremt grænserne for dansk højhedsret blev udvidet under tilladelsens gyldighedsperiode, skulle eneretten "automatisk" udstrækkes til også at gælde for sådanne territorialudvidelser. A.P. Møller ønskede endvidere ikke en bevilling for noget kortere tidsrum end 50 år.

På trods af sagkundskabens indstilling mente Undergrundsudvalget,¹⁵ at det efter omstændighederne kunne anbefale, at der meddeltes A.P. Møller eneretsbevilling til hele Danmarks undergrund, så langt dansk højhedsret ved bevillingsudstedelsen rakte. Samtidig var man indstillet på at give A.P. Møller tilsagn om, at såfremt der under bevillingens løbetid måtte ske udvidelser af statens højhedsområde, ville man overveje spørgsmålet om en tilsvarende bevillingsudvidelse. I Folketinget var Danmarks Kommunistiske Parti alene om at rejse kritik af den mulige udvidelse, den lange løbetid og monopolstillingen.

Reelt blev der således den 8. juli 1962 udstedt en koncession med en tilknyttet protokol af 16. juli 1962 til A.P. Møller, der på nogle punkter endog var mere favorabel end de tidligere meddelte bevillinger. Et vilkår om en statslig andel i indvindingsvirksomhedens overskud blev heller ikke opretholdt. Man søgte dog at kompensere for dette eventuelle tab ved en forhøjelse af royaltysatsen fra 10 % til 12½ %. Endvidere blev kra-

15. Jf. Undergrundsudvalgets anbefaling til Ministeriet for Offentlige Arbejder af 3. maj 1962 med hoslagt udkast til eneretsbevilling og dertil hørende protokol.

vet om en statslig repræsentation i selskabets bestyrelse og en vederlagsfri 5 %-andel af selskabets aktiekapital, såfremt produktion iværksættes, ikke fastholdt. Staten fik derfor ikke samme mulighed for direkte indseende med en indvindingsvirksomhed under A.P. Møllers ledelse som efter den tidligere ordning. Dette blev erkendt fra politisk side, men man mente, at behovet ikke var så stort, når der var tale om et nationalt selskab.

Samtidig gav man adgang til, at A.P. Møller kunne knytte såkaldte bi-standsdydere til sig, og et sådant samarbejde har bevillingshaverne haft siden koncessionens meddelelse i juli 1962 med et elle flere internationale olieselskaber, formaliseret i et "joint venture" under navnet *Dansk Undergrunds Consortium* (DUC).

Bevillingen fulgte mønstret fra de tidligere tilladelser med en løbetid på i alt 50 år, inkl. en efterforskningsperiode på 10 år. De økonomiske vilkår var gunstige, der skulle ikke betales arealafgifter, og afgiften for indvundne produkter var beskeden – 7½ % for de første fem år og derefter 12½ %.

Koncessionen gjaldt oprindeligt kun for landjorden og søterritoriet, men allerede året efter blev den udvidet til også at gælde kontinentalsoklen i havet omkring Danmark. Den 14. marts 1963 fremsattes således forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af konventionen om den kontinentale sokkel, direkte foranlediget af en henvendelse fra bevillingshaverens side, hvori de udtrykte ønske om, at ratifikationen blev foretaget uden at afvente ratifikation af de på FN-konferencen i Geneve i øvrigt vedtagne tekster.¹⁶

Bevillingshaverne havde i deres henvendelse gjort gældende, at det ville være af stor værdi at kunne supplere de stedfundne undersøgelser på land- og søterritorium. Man påregnede herved at kunne opnå et sikrere billede af mulighederne for fund af vigtige råstoffer i undergrunden.

Politisk var den generelle tendens en velvillig indstilling over for tanken om udvidelse af området for eneretsbevillingen. Regeringen udtrykte tilfredshed og stolthed over, at det var en landsmand, der var foregangsmand på et område, som krævede så betydelige investeringer og var så betydningsfuld for den industrielle udvikling, for beskæftigelsen og dermed for det danske folks velstand og landets økonomiske uafhængighed.

16. Jf. FT 1962-63, sp. 4231 og 4830 samt tillæg A sp. 1569.

Og bevillingen ændredes til også at omfatte den danske kontinentalsokkel.

A.P. Møllers eneretsbevilling fra 1962 var således på samme måde som tidligere udtryk for en manglende fremsynethed og politisk forståelse for, hvilke muligheder undergrunden kunne rumme for det danske samfund. I princippet havde den danske stat frie hænder til at etablere et nyt og mere tidssvarende koncessionsgrundlag, fordi der ikke var nogen koncessionshaver at tage hensyn til. Myndighederne og de politiske beslutningstagere blev dog med held fastholdt i det gamle regime og bundet til fortidens vilkår. På grund af A.P. Møllers stærke forhandlingsposition blev det snarere selskabet, der fastsatte indholdet af koncessionen, end staten, og fra offentlig side sikrede man sig ikke nogen bestemmende indflydelse på virksomhedens udførelse eller på aktivitetsniveauet.

Til bevillingen blev der knyttet en protokol af 16. juli 1962 og dermed åbnet mulighed for, at A.P. Møller kunne søge sagkyndig og teknisk bistand under visse nærmere angivne forudsætninger (jf. protokollens § 13). Et sådant samarbejde har eksisteret lige siden 1962 med flere internationale olieselskaber og er formaliseret i samarbejdsaftaler mellem deltagerne i DUC.

Sammensætningen af DUC og andelsfordelingen heri er løbende blevet ændret. Gulf indtrådte som det første selskab, senere samme år fulgte Shell efter, og i 1965 blev samarbejdet udvidet med Chevron og Texaco. Frem til 1970 var Gulf operatør for hele koncessionsområdet, mens Chevron overtog operatørskabet for den nordøstlige Nordsø. Gulf trådte ud af DUC den 1. januar 1975, og Chevron overtog operatørskabet også i den sydvestlige Nordsø, undtagen med hensyn til produktionen på Danfeltet, som A.P. Møller sammen med land og indre farvande blev operatør for. Chevron er nu udtrådt af DUC 1. januar 1986, og A.P. Møller overtog herefter operatørskabet for hele det tilbageværende koncessionsområde.

Samarbejdsaftalen med de internationale olieselskaber er indgået uden myndighedernes mellemkomst med den ene undtagelse, at det ved en aftale af 15. juli 1976 mellem A.P. Møller og handelsministeren blev fastsat, at bevillingshaverne og deres partnere ville ændre de af dem indgæede samarbejdsaftaler, således at det sikredes, at en eller flere af DUC-partnere kunne gennemføre aktiviteter på eget ansvar og uden deltagelse af de øvrige partnere (en såkaldt sole risk-klausul). Siden koncessionens meddelelse er der flere gange foretaget ændringer i selskabernes interesseandele, og den praksis, der i den forbindelse er udviklet, er, at A.P. Møller forelægger sagen for myndighederne, hvorefter myndighederne

tager ændringsforslaget til efterretning uden større forbehold. DUC-samarbejdsaftalen er bygget op efter amerikansk mønster på et helt privatretligt grundlag. Aftalen foreligger kun på engelsk og er fortrolig.

I tilknytning til en to-årig fristforlængelse af bevillingens efterforskningsperiode, som var udløst af de uafklarede grænsespørgsmål om kontinentalsoklen mellem Danmark, Holland og Vesttyskland, blev der opnået en 8-punktsaftale med A.P. Møller om spørgsmål primært vedrørende anvendelse af danske varer og tjenester.¹⁷ Der var imidlertid udelukkende tale om en hensigtserklæring og ikke nogen faste forpligtelser, der skulle opfyldes.

I forbindelse med efterforskningsperiodens udløb i 1972 iværksattes en nøjere undersøgelse af, hvorvidt A.P. Møller havde efterlevet bevillingens bestemmelser og således fortsat kunne opretholde den frem til år 2012. I dette arbejde blev der i øvrigt for første gang inddraget udenlandsk ekspertise. Resultatet blev en samlet tilsynsrapport fra 1975, hvoraf særligt fremgik, at bevillingshaverne ved ikke at have iværksat produktion af fundne naturgas- og kondensatforekomster havde mistet rettighederne til disse råstoffer, mens bevillingen kunne bevares i relation til efterforskning og indvinding af olie.¹⁸

Konklusionen blev bestridt af bevillingshaverne, men ledte til forhandlinger om revision af bevillingsgrundlaget og resulterede i indgåelsen af en aftale mellem A.P. Møller og den danske stat, repræsenteret ved handelsministeren: Aftale af 15. juli 1976. Objektivt set var det staten, der i denne situation havde de stærkeste forhandlingskort på hånden. Ikke desto mindre opnåedes kun begrænsede indrømmelser fra bevillingshaverens side, og det er en generel opfattelse, at staten også denne gang bøjede sig.

1976-aftalen omfatter forpligtelser om tilvejebringelse af et beslutningsgrundlag om mulighederne for en gasproduktion fra danske fund i Nordsøen. Det skulle foreligge senest 1. maj 1978. Desuden blev efterforskningsperioden for naturgas forlænget frem til 8. juli 1984 ligesom en første forhandlings- og forkøbsret blev tilsikret D.O.N.G., såfremt vurderingen ville vise, at en naturgasproduktion ud fra såvel økonomiske som teknisk forsvarlige principper kunne etableres. Endvidere indeholder af-

17. Jf. Protokollat af 3. marts 1972.

18. Jf. Rapport om eneretsbevilling af 8. juli 1962 med senere ændringer til efterforskning og indvinding af kulbrinter m.v., afgivet af det af handelsministeren nedsatte tilsyn, oktober 1975.

talen vilkår om begrænsning af gasafbrænding, gradvis arealafgivelse, uddannelse af statens geologer og ingeniører, mulighed for erlæggelse af produktionsafgiften i form af indvundne råstoffer og endelig forpligtelser til forhandling om ilandføring af olie til Danmark gennem en rørledning. Aftalen indeholder desuden krav om, at den eksisterende samarbejdsaftale mellem parterne i DUC skulle ændres, som nævnt ovenfor, så der blev åbnet for, at et eller flere af selskaberne kunne gennemføre aktiviteter på egen hånd og dermed uden deltagelse af samtlige partnere.

Generelt betragtet kan denne aftale karakteriseres som det første skridt mod, at koncessionen blev anvendt som et energipolitisk redskab, der kunne medvirke til, at der skete en intensivering af efterforskningen og en positiv udvikling af mulighederne for anvendelsen af Danmarks egne energiressourcer.

4. Uenighed om afgrænsning af kontinentalsoklen (1969->)

Danmark ratificerede konventionen om den kontinentale sokkel den 31. maj 1963. Selv om konventionen ikke nødvendiggjorde dette, proklamerede Danmark sin højhedsret samme år. Det fastlås heri, at efterforskning og udnyttelse af naturforekomster i den danske del af kontinentalsoklen skal ske efter undergrundslovens regler. En nærmere regulering af området blev gennemført med lov nr 249 af 9. juni 1971 om kontinentalsoklen. Ud over at fastslå statens ret til naturforekomster i det danske sokkelområde og undergrundslovens anvendelse blev anvendelsesområdet for dansk ret udvidet til også at gælde på efterforsknings- og indvindingsanlæg på havet og i sikkerhedszonerne omkring dem.

Med konventionen var imidlertid ikke alle problemer løst, og den manglende klarhed blev demonstreret ved delingen af sokkelområdet i Nordsøen. I 1964 indledtes forhandlinger mellem Danmark, England og Norge (der ikke på dette tidspunkt havde ratificeret konventionen). Norge krævede en sokkeldeling efter midtlinjeprikkippet, idet det hævdedes, at der var tale om en sammenhængende kontinentalsokkel mellem de tre lande.

Princippet blev stadfæstet ved overenskomst mellem Danmark og Norge den 8. december 1965 (med korrektion af 24. april 1968). Samme princip blev anvendt i overenskomsten mellem Danmark og England den 3. marts 1966 og mellem Danmark og Holland den 31. marts 1966. Vesttyskland ville derimod ikke anerkende midtlinjeprikkippets anvendelse i

forhold til Danmark og Holland, og sagen blev derfor indbragt for den internationale domstol i Haag. Afgørelsen (*The North Sea Continental Shelf Case*) blev afsagt den 20. februar 1969, og den gik stort set Danmark og Holland imod, idet den fastslog, at også andre forhold, som f.eks. geologiske og geografiske, burde indgå i forhandlingerne.¹⁹

Overenskomsten mellem Danmark og Vesttyskland blev underskrevet i København den 28. januar 1971, og den indebar en væsentlig udvidelse af Vesttysklands kontinentalsokkelområde i forhold til midtlinjeprincipets anvendelse, men samtidig at Danmark beholdt de områder, hvori der var iværksat efterforskning og gjort fund fra A.P. Møllers side.

Det er uvist, hvorfor den danske regering ikke søgte at opnå et forbehold om, at det var en forudsætning, at midtlinjeprincippet kom til at gælde for hele Nordsøen. Sagen har flere gange senere været rejst i Folketinget, men hver gang er det blevet afvist, at der burde være handlet anderledes. Forklaringen skal sikkert også i denne sammenhæng søges i den negative opfattelse af mulighederne for at finde noget i Nordsøen, og i de på det tidspunkt rigelige olieforsyninger til lave priser.

Senere sokkeldelinger har også givet anledning til konflikter. Den 29. oktober 1983 indgik Danmark og Sverige en aftale om afgrænsningen af kontinentalsoklen mellem to lande. Baggrunden for, at disse forhandlinger blev indledt, var den såkaldte Hesselø-sag. Det danske Energiministerium havde i juni 1983 godkendt A.P. Møllers påbegyndelse af en efterforskningsboring i Kattegat nordøst for Hesselø på en position, der efter dansk opfattelse lå inden for dansk kontinentalsokkelområde, hvilket imidlertid blev bestridt af svenskerne. Overenskomsten fastslår, at den omdiskuterede boreposition faktisk lå på dansk område. Aftalen om grænsedragningen bygger ifølge pressemeddelelsen på et midtlinjeprincip med de afvigelser, som motiveres af praktiske og andre hensyn. Der skal fremhæves, at afgrænsningen tillægger øer som Bornholm, Læsø, Anholt og Hesselø fuld vægt.

I 1970'erne blev spørgsmålet om afgrænsningen af kontinentalsoklen i Østersøen mellem Danmark og det daværende DDR drøftet. Sagen ak-

19. Sagen er bl.a. kommenteret af Isi Foighel: Sager om den kontinentale sokkel i Nordsøen, i *Jur* 1969 s. 197-208, og i *The North Sea Continental Shelf Case. Judgment by the International Court of Justice of 20 February 1969*, *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 1969 s. 109-27. Se også Uggi Engel: *The Case of the Delimitation of the North Sea Continental Shelf before the International Court of Justice*, *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 1968 s. 18-25.

tualiseredes i 1985 som følge af, at der året forinden var indledt forhandlinger mellem Danmark og DDR om etablering af et formaliseret samarbejde omkring forureningsbekæmpelse i Østersøen. I 1988 lykkedes det at nå til enighed, og en traktatindgåelse fandt sted. Midlinjeprincippet har som udgangspunkt fundet anvendelse overalt. En enkelt fravigelse er dog foretaget ved den såkaldte Adler Grund sydvest for Bornholm, hvor der eksisterede et overlappende krav på 500 km². Resultatet indebærer en mindre indrømmelse fra dansk side og en "afgivelse" af cirka 100 km² af den tidligere danske designering.

Der resterer herefter kun et mindre sokkelområde omkring Bornholm, som endnu ikke er fastlagt ved en aftale mellem Polen og Danmark.

5. A.P. Møller bevillingen, og nye ændringerne i 1981 (1977-1981)

Kritikken af 1976-aftalen øgedes gradvis, og fra politisk side var man efterhånden generelt nået til en opfattelse af, at den eksisterende koncessionsordning var uhensigtsmæssig og utilstrækkelig og ikke indeholdt nogen tilskyndelse til en effektiv efterforskning. Intensiteten af efterforskningsaktiviteterne var således ikke øget betydeligt som følge af de foretagne revideringer af bevillingsgrundlaget. I perioden 1965-76 blev der således udført 22 borer til havs og 12 på land, dvs. sammenlagt og i gennemsnit på årsbasis knap tre borer, mens der i den efterfølgende periode frem til udgangen af 1980 blev påbegyndt ni borer til havs og tre på land, dvs. også gennemsnitligt tre borer pr. år.²⁰

Oliekrisen i 1979 gjorde, at man på ny foretog en vurdering af, om den danske olie- og gasproduktion gav det maksimale bidrag til landets forsyningssikkerhed. Disse overvejelser resulterede i, at grundlaget for olie- og gasaktiviteterne kom til at ændre sig radikalt. Den grundlæggende holdning til spørgsmål om retssikkerhed og statens troværdighed som aftalepartner, der indtil dette tidspunkt havde været afgørende for mange for at holde sig fra ændringer af A.P. Møllers eneretsbevilling, måtte vige over for de vitale samfundsmæssige hensyn, der tilsagde en bedre og hurtigere kortlægning af de danske olie- og naturgasforekomster og en intensivering af efterforskning og indvinding af naturressourcerne.

20. Jf. opgørelsen i Energiplan 81, bilag 1, Energiministeriet, 1981, s. 28.

Forhandlinger om ændringer af koncessionsvilkårene indledtes med A.P. Møller ved energiministerens anmodning af 22. februar 1980 og selskabets svarskrivelse af 17. maj 1980. Regeringens oplæg omfattede intensivering af efterforskningsindsatsen, fremskyndelse af arealafgivelsen, en statslig køberet, og anlæg af en statsejet olierørledning. Som det ses, var de politiske bestræbelser snarere rettet mod at opnå større offentlig styring og kontrol med virksomheden end mod en ren forøgelse af udbyttet ved produktionen. Forhandlingerne fortsatte frem til december samme år, hvor det måtte konstateres, at der ikke kunne opnås enighed mellem parterne.

Da regeringen fortsat anså det for nødvendigt at ændre de gældende koncessionsvilkår, og forhandlingens sammenbrud var en realitet, fremsatte regeringen den 30. januar 1981 tre lovforslag i Folketinget.²¹ Det drejede sig om forslag til lov om regulering af A.P. Møllers eneretsbevilling, forslag til lov om etablering og benyttelse af en rørledning til transport af flydende kulbrinter (olie) samt forslag til lov om køberet for staten ligeledes til flydende kulbrinter. Ved lovforslagenes første behandling i Folketinget kunne der konstateres enighed om, at en ændring af A.P. Møllers koncessionsvilkår var nødvendig. Uenigheden angik, hvordan ændringen skulle gennemføres – ved forhandling eller ved lov. De fleste partier var tilhængere af en forhandlingsløsning, men folketingsdebatten viste dog, at der var flertal for en lovgivningsløsning, hvis dette måtte blive nødvendigt. Måske var netop denne omstændighed tilskyndelsen til, at forhandlingerne mellem Energiministeriet og bevillingshaverne blev genoptaget umiddelbart efter. Forhandlingerne resulterede i en aftale af 19. maj 1981 mellem A.P. Møller og energiministeren, og lovforslagene blev ikke fremmet yderligere.

Sideløbende med forhandlingerne mellem A.P. Møller og Energiministeriet, som blandt andet sigtede på at skabe mulighed for, at andre end DUC-selskaberne kunne drive olie- og gasefterforskning i Danmark, blev der udarbejdet forslag til en helt ny undergrundslov. Loven blev vedtaget i juni 1981, tillige med en olierørledningslov, der omhandler anlæggelsen af en offentligejet rørledning fra de danske felter i Nordsøen til Fredericia, og en havanlægslov, der samler det politiske og administrative ansvar for de sikkerhedsmæssige forhold under energiministeren. En kulbrinteskattelov fulgte det følgende år, og der var hermed skabt et fuldstændigt nyt

21. Jf. lovforslag nr. L 155, 156 og 157, fremsat d. 30 januar 1981 af energiministeren, FT 1980-81, sp. 5739, 6407 og tillæg A sp. 3649.

retligt fundament og et ganske anderledes nuanceret forvaltningsgrundlag for efterforsknings- og indvindingsaktiviteter på dansk område. Det skal understreges, at det er undergrundsloven, der danner den centrale ramme for olie- og naturgasvirksomheden gennem alle faser, mens de øvrige tre love snarere knytter sig til denne som særlige betingelser for aktivitetssudøvelsen.

De centrale hensyn bag aftalen mellem A.P. Møller og staten var fastsættelsen af, at efterforsknings- og indvindingsaktiviteter kunne fremskyndes og effektiviseres, samt at energiforsyningen til Danmark ville blive forbedret med heraf følgende positive virkninger for betalingsbalancen og beskæftigelsen. Midlerne til at sikre opfyldelsen af disse målsætninger blev en gradvis arealafgivelse indtil 1. januar 1986. Herefter bevarede bevillingshaverne kun eneretten til arealer, hvorfra der allerede var igangsat indvinding eller en sådan var under forberedelse, samt til et sammenhængende område på cirka 1 % af det oprindelige koncessionsområde i den sydvestlige del af den danske del af Nordsøsoklen, hvor en gradvis tilbagelevering først skulle finde sted fra år 2000. For dette område blev der til gengæld indsat forpligtelser om udarbejdelse af arbejdsprogrammer. Også om indholdet af disse arbejdsprogrammer opstod der uenighed mellem staten og A.P. Møller/Mærsk Oil, som endte med at blive afgjort ved en voldgiftssag i 1984.

Endvidere forpligtede bevillingshaverne sig til at tilslutte deres anlæg og transportere flydende kulbrinter gennem en af D.O.N.G. anlagt og drevet rørledning, og endelig at sælge op til 40 % af de indvundne flydende kulbrinter til statselskabet, dog med adgang til at tilbagekøbe gradvis faldende mængder i en overgangsperiode.

Med disse ændringer var der skabt mulighed for at formulere og etablere et energi- og koncessionspolitisk grundlag for staten, og der kunne herefter ikke herske tvivl om, at oliekoncessioner blev anset som et vigtigt energipolitisk instrument. De første tildelinger på grundlag af det nye rundesystem fandt sted i 1984 og nye runder har fulgt i årene derefter med den seneste 8. runde i år (26. juni 2018). Virkningen af disse runder har været en intensivering af efterforskningsaktiviteterne fordelt over hele det danske område og med fund af nye olieforekomster i Nordsøen. Produktionen nåede sin højde i 2006, men er siden faldet år for år.²²

22. Energistyrelsen, "Produktion", 2016, <https://ens.dk/sites/ens.dk/files/OlieGas/produktion_dk.pdf>.

I 1982 blev der, som peget på ovenfor, indført en særlig kulbrintebeskatning, for at kunne beskatte ekstraordinære høje indtægter med 70 %. Den nye lov gav samtidig mulighed for meget gunstige fradragsmuligheder på 250 % for at tilskynde til investeringer. Bortset fra en begrænset periode (1982-85) gav den nye kulbrinteskattelov dog ikke noget provenu til staten. Knap 20 år efter, i 2001, nedsatte Skatteministeriet derfor et Kulbrinteskatteudvalg, der skulle gennemføre et serviceeftersyn af kulbrinteskatteloven. Udvalget bestod af forskellige ministerier, men også revisionsfirmaer og universiteter. Det pegede på, at det ikke var muligt at reparere på det gældende system. For at sikre, at den overnormale forrentning ville blive beskattet effektivt, og at staten ved en høj oliepris ville få en større andel af overskuddet fra Nordsø-aktiviteterne, måtte et helt nyt grundlag udarbejdes. Anbefalinger blev fremlagt i oktober 2001, men de blev aldrig fulgt.

6. A.P. Møller bevillingen og forlængelsen i 2003 (2003-2018)

Der var mange, der troede, at det store Nordsø-slag blev udkæmpet i 1981. Det viste sig ikke at holde stik. Både i 2003 og i 2011 blev der rejst fornyet debat, om det danske samfund fik nok ud af sine olie- og naturgasressourcer. I 2012 skulle eneretstilladelsen løbe ud efter en periode på 50 år. I februar 2003 bad Folketinget derfor den daværende regering om at fremlægge de muligheder, der var for – på en samfundsmæssigt hensigtsmæssig og afbalanceret måde – at sikre, at staten ville få en større andel af værdierne i forbindelse med den nuværende og fremtidige udnyttelse af olie- og gasressourcerne i Nordsøen. Statens indtægter kom hovedsagelig fra selskabsskatten på 30 %, royaltysafgiften på 8½ % og rørledningsafgiften på 5 %. Det blev forudsat, at der samtidig kunne ske en drøftelse med A.P. Møller (Mærsk Oil) om en mulig forlængelse af tilladelsen.

Forhandlingerne med A.P. Møller resulterede i indgåelse af en aftale den 29. september 2003, suppleret med en aftale om compensation, der blev underskrevet 11. november 2003. Aftalen blev betinget af Folketingets tilslutning. Den indeholdt bl.a. en forlængelse af koncessionen fra 2003 til 2042, så den i alt kommer til at gælde i 80 år. Desuden skal fremhæves, at staten blandt andet skulle modtage en andel af overskuddet på 20 % frem til 2012, hvorefter staten vederlagsfrit indtrådte i DUC med en

ejerandel på 20 %, men jo dermed også med forpligtelser i forbindelse med nedlukning af felter og fjernelse af allerede gamle platforme og udstyr, hvoraf nogle var nået ud over den periode, de blev designet til. Ændringerne skete dog ikke uden debat og diskussion om betingelserne, der fulgte med var rimelige, herunder ikke mindst en kompensationsaftale, der skulle udløses i forbindelse med fremtidige ændringer i det retlige grundlag. Der var tale om en såkaldt stabilitetsklausul, som er meget usædvanlig i den vestlige verden, og som man normalt kun ser anvendt i meget ustabile lande. Eksempler findes i Afrika og visse asiatiske lande.

Den 7. november 2003 blev der afholdt en såkaldt eksperthøring i Folketinget, hvor forfatteren til denne artikel bl.a. var indkaldt. Fra denne høring er det værd at hæfte sig ved særligt to forhold:

1. Aftalen og kompensationsklausulen blev ikke anfægtet som grundlovsstridig.
2. Såvel økonomer som jurister frarådede, at staten indgik aftalen, fordi kompensationsklausulen var meget usædvanlig og fordi »der er grund til at sætte spørgsmålstegn ved denne meget komplicerede aftale ... man må i hvert fald konkludere, at kompensationsbestemmelsens rækkevidde ikke kan fastlægges med sikkerhed ... man bør foretage en tilbundsgående analyse af, hvad en sådan stabiliseringsklausul egentlig indebærer«.

Disse forhold indebar, at Socialdemokratiet (Svend Auken) trak sig fra en mulig godkendelse af det nye aftaleregime, men fik ikke stor effekt på de øvrige partier. Folketinget ved V-K-DF-R tilsluttede sig aftalen 19. december 2003 under forbehold af EU-Kommissionens accept, som kom efterfølgende.

Igen i 2011 blev spørgsmålet rejst, om staten fik mest muligt ud af koncessionen og Nordsøaftalen fra 2003, og aftalen blev underkastet et såkaldt serviceeftersyn. Men resultatet var næsten givet på forhånd, idet der skulle påvises væsentlige forandringer, hvis der skulle kunne stilles krav til vilkårene. Det er for eksempel ikke nok, at der kan peges på økonomisk krise, og at statskassen derfor fattes penge.²³ Konklusionen blev da også: ”regeringen anser de aftalte økonomiske rammevilkår i Nordsøaftalen for at være balancerede og holdbare”.

23. Se Serviceeftersynet af vilkårene for kulbrinteindvinding, Marts 2013, <<http://www.skm.dk/media/11933/samlet1.pdf>>.

Den sidste krølle på tråden er i øvrigt, at koncessionshaveren Mærsk Oil i august 2017 solgte alle sine olie- og gasaktiviteter til det franske selskab Total. Det skete efter 55 års engagement på dansk sokkel og med store indkomster til virksomheden. Salgsprisen lød på 7,45 mia. dollar – eller omtrent 47 mia. kr, hvor Mærsk har modtaget en aktiepost på knap 3,5 % i Total som en del af betalingen, mens Total også har overtaget kortfristet gæld på 2,5 mia. dollar og alle nedlukningsforpligtelser på samlet 2,9 mia. dollar. Salget er blevet godkendt af såvel regeringen som EU. Og så for nylig – den 10. juli 2018 – skriver Reuter, at Total er klar til at sælge ud af Mærsk-felterne. Man må derfor kunne konkludere, at der blev opnået nogen kontinuitet med den nye rettighedshaver.

7. Afslutning

Olieretten med dens dramaer synes nærmest som en uendelig historie, der spænder over foreløbigt snart 160 år og i Danmark over godt den halve tidsperiode. Den bliver dog endelig, al den stund ressourcen ikke er vedvarende, og på grund af den grønne omstilling, der finder sted i lyset af klimaforandringer, og som jo bl.a. går ud på at omstille fra fossile brændsler til vedvarende energityper.

Historien viser, at der har været kæmpet en del sværdslag om vilkårene for at producere olie i Danmark. Man kan undre sig over, hvordan det kan være, at det åbenbart har været så svært i Danmark, sammenlignet med vore nabolande, at få tilrettelagt grundlaget for Nordsø-aktiviteterne på en måde, hvor der er en rimelig balance mellem hensynet til, at staten får så højt et økonomisk udbytte af aktiviteterne som muligt, samtidig med at rettighedshaverne får en passende forrentning af deres investeringer.

A.P. Møller-Mærsk har utvivlsomt udført et godt arbejde i Nordsøen – i hvert fald efter indgåelse af aftalen i 1981, der indebar en intensivisering af aktiviteterne. A.P. Møller-Mærsk har også opnået en stor ekspertise inden for olieindustrien og har engageret sig andre steder i verden. A.P. Møller har desuden været med til at udvikle teknologiske løsninger, så mere olie og gas har kunnet hentes op af Nordsøen. Ikke desto mindre er der behov for at understrege udgangspunktet: Olie- og gasressourcerne i undergrunden tilhører den danske stat og derfor skal de udnyttes ud fra ressourcemæssige, økonomiske og samfundsmæssige hensyn.