

Finansdepartementet
Postboks 8008, Dep
0030 Oslo

Dato: 01.08.13

Rapport om land-for-land rapportering – høringskommentar fra Norsk Olje og Gass

1. Oppsummering

Norsk Olje og Gass viser til høringsbrev fra Finansdepartementet datert 7. mai 2013. Rapport utarbeidet av Finansdepartementets arbeidsgruppe om land-for-land («LLR») rapportering var vedlagt som høringsnotat. Finansdepartementet ber om merknader fra høringsinstansene til høringsnotatet og forslag til norske regler for LLR.

Innledningsvis viser Norsk Olje og Gass til Oljeindustriens Landsforenings høringsuttalelse avgitt den 30. januar 2012 i forbindelse med forrige runde om LLR.

Høringsnotatet, og forslaget til ny lovtekst og forskrift, bygger på endringer i regnskapsdirektivet i EU som nylig ble vedtatt av EU-parlamentet. Norsk Olje og Gass støtter det formål LLR skal ivareta – av arbeidsgruppen på side 9 i høringsnotatet beskrevet slik:

«Formålet med LLR er å oppnå økt åpenhet og kontroll med pengestrømmer mellom selskaper og myndigheter i et land, for derigjennom å bidra til at befolkningen i landet kan få tilgang til nødvendig informasjon for å utøve demokratisk kontroll med, og holde regjeringen ansvarlig for, forvaltningen av inntekter fra landets naturressurser.»

Denne formuleringen er i det alt vesentlige i overensstemmelse med formålet bak EUs regnskapsdirektiv kapittel 10¹ og Dodd-Frank².

Norsk Olje og Gass er av den oppfatning at;

- unntaksbestemmelsene fra norsk rapporteringsplikt må utvides til å omfatte alle betalinger de rapporteringspliktige har og som inngår i LLR-rapport utarbeidet etter Dodd-Frank eller EU-direktivet kapittel 10. Det vises særlig til at formålet er å

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:182:0019:0076:EN:PDF>

² Securities and Exchange Act section 13(q)

synliggjøre pengestrømmer *til* myndighetene i et land. Dette formålet vil være ivaretatt dersom *betalingen* inngår i en konsolidert rapport; og

- for norsk sakkels vedkommende skal rapportering av betalinger til myndighetene skje på landnivå og ikke prosjektnivå;
- særnorske regler med uklar forankring i formålet, og som ikke er harmonisert med de ulike internasjonale initiativene som nevnt ovenfor, bør unngås. Dette gjelder særlig forslaget om tilleggsrapportering som ikke er å gjenfinne i andre regelverk;
- en prinsipiell drøftelse bør gjennomføres knyttet til konfidensialitetsregler og hvorfor dette ikke kommer inn under unntaksbestemmelsene;
- ikrafttredelse bør settes til *tidligst* 1. januar 2015.

2. Unntak fra rapporteringsplikten dersom den rapporteringspliktiges betalinger inngår i konsernselskaps konsoliderte LLR-rapport må utvides

Norsk Olje og Gass er enig i at unntak fra LLR-rapportering må gjelde dersom den rapporteringspliktiges betalinger er tatt inn i konsolidert LLR-rapport til morselskap fra EØS-stat som er utarbeidet i samsvar med EØS-regler som svarer til regnskapsdirektivets kapittel 10.³

I høringsnotatet foreslås det også unntak dersom den rapporteringspliktige har plikt til å utarbeide en LLR-rapport etter regler i et tredjeland som anses ekvivalente med kravene i ovennevnte direktiv. Dette unntaket synes etter ordlyden kun å gjelde dersom det er *den rapporteringspliktige selv* som har rapporteringsplikt etter tredjelandets regler.

Dette unntaket vil *ikke* gjelde dersom den rapporteringspliktiges *betalinger* inntas i konsolidert LLR-rapport utarbeidet av et morselskap i EØS-stat i henhold til et tredjelandets regler som anses som ekvivalente. Norsk Olje og Gass' oppfatning er at denne bestemmelsen gir et snevrere unntak enn regnskapsdirektivets kapittel 10, hvor unntaket synes å gjelde såfremt betalingen inngår i en godkjent konsolidert rapport. Denne særnorske sontringen er ikke fundert i de formålene som ligger bak kravet om LLR og vil innebære en faktisk diskriminering.

Som høringsnotatet påpeker er ikke formålet med rapporteringsplikten primært at et selskap skal vise hva det har betalt, men at det skal gjøres kjent hvilke land som mottar betalinger og hvor store disse er. Formålet realiseres derfor ikke ytterligere gjennom en dobbeltrapportering, selv om dobbeltrapporteringen skjer etter ulike regelsett; snarere tvert imot, da rapporteringen kan bli mer oppstykket og mindre oversiktlig.

Norsk Olje og Gass ser det som naturlig at unntaket utvides til også å gjelde dersom den rapporteringspliktiges betalinger er inntatt i konsolidert LLR-rapport utarbeidet etter et ekvivalent regelverk av et morselskap hjemmehørende utenfor EØS-området. Uten slikt unntak kan en forøvrig komme i en situasjon hvor det diskrimineres mellom selskaper som har morselskap henholdsvis innenfor og utenfor EØS-området.

³ Norsk Olje & Gass forutsetter at dette også innebærer at den rapporteringspliktige ikke har plikt til å offentliggjøre den konsoliderte LLR-rapporten.

Per i dag er Dodd-Frank det mest aktuelle regelverket å vurdere i henhold til ekvivalenskriterier under regnskapsdirektivets kapittel 10. Slik Norsk Olje og Gass ser det, pålegges de rapporteringspliktige minst like omfattende rapporteringsplikt under Dodd-Frank som under regnskapsdirektivet. I det vesentlige vil det være rapportering av betalinger til statlige og lokale myndigheter i USA hvor regnskapsdirektivet går noe lengre enn Dodd-Frank. Ut fra en overordnet formålsvurdering anser ikke Norsk Olje og Gass disse forskjellene som vesentlige. Det bør tas inn en bestemmelse i lovforslaget som klargjør at Dodd-Frank reglene anses som ekvivalente med de norske LLR-reglene.

Norsk Olje og Gass mener således at unntak fra plikten til å utarbeide og offentliggjøre LLR-rapport etter norske regler må gjelde i alle tilfeller hvor den rapporteringspliktiges betalinger inngår i en konsolidert LLR-rapport. Dette gjelder uavhengig av om den konsoliderte rapporten er utarbeidet i henhold til regnskapsdirektivets kapittel 10, Dodd-Frank eller annet ekvivalent regelverk godkjent av EU Kommisjonen. Dette må gjelde uavhengig av om den enheten som utarbeider og offentliggjør den konsoliderte rapporten er hjemmehørende i et EØS-land eller et tredjeland.

3. Rapporteringsnivå med særlig fokus på prosjektbegrepet anvendt på norsk sokkel

Det vises til OLFs høringsuttalelse som nevnt innledningsvis.

Norsk Olje og Gass oppfatter videre at hovedregelen i forslaget er LLR-rapportering på landnivå for det rapporteringspliktige selskapet. Norsk Olje og Gass støtter dette. Norsk Olje og Gass støtter også høringsnotatet i at det ikke legges opp til en særnorsk prosjektdefinisjon.

Det fremgår imidlertid av forslag til forskrift § 3(2)c at rapportering av *betalinger* skal skje på prosjektnivå dersom *betalingen* skriver seg fra et konkret prosjekt. Videre fremgår det at betalingsforpliktelser som ilegges på enhetsnivå, dvs. selskapsnivå, kan rapporteres på selskapsnivå, jf. forslaget § 4(4). Prosjektbegrepet er definert i forslaget til forskrift § 2 nr. 4 og samsvarer med regnskapsdirektivets kapittel 10. Etter Norsk Olje og Gass' syn er forslagens prosjektdefinisjon snevrere enn det som antas å omfattes av prosjektbegrepet i Dodd-Frank. Uansett er hverken begrepet i Dodd-Frank eller definisjonen i direktivet, og forskriftsforslaget, spesielt presist avgrenset.

Norsk Olje og Gass mener at definisjonen i forskriften må tolkes med utgangspunkt i de vurderinger og anbefalinger som gjøres i høringsnotatet pkt 5.3.3. Høringsnotatet peker på at informasjonsverdien av projektrapportering er avhengig av hvordan en virksomhet blir organisert i det enkelte land og hvordan myndighetene i de samme landene har regulert pengestrømmene. Dette taler i seg selv for stor grad av fleksibilitet med hensyn til hvorvidt betalinger skal rapporteres på prosjektnivå.

Av disse grunner alene tror ikke Norsk Olje og Gass det vil la seg gjøre å finne en entydig prosjektavgrensning som vil bidra til å øke graden av sammenlignbarhet mellom selskapene og man bør derfor ikke utvikle et presist og rigid prosjektbegrep eller innføre projektrapportering i tilfeller hvor nytteverdien fremstår som begrenset.

Norsk Olje og Gass støtter arbeidsgruppens syn om at regelverket vil måtte utvikles over tid og at det vil være selskapene selv som finner frem til en hensiktsmessig avgrensning av prosjektbegrepet.

Etter Norsk Olje og Gass' oppfatning er det klart at betalinger knyttet til utvinningsvirksomhet på norsk sokkel blir å rapportere på selskaps- eller landnivå. Med utgangspunkt i det som er

her er nevnt, foreligger det ikke noe grunnlag for, og heller ingen grunner til, å rapportere f.eks på lisensnivå.

Norsk Olje og Gass oppfatter regelverkets system slik at betalinger som ikke må rapporteres på prosjektnivå, blir å rapportere på selskapsnivå dersom den rapporteringspliktige selv leverer LLR-rapport eller på landnivå dersom den rapporteringspliktiges betalinger inngår i godkjent konsolidert LLR-rapport.

4. Det bør ikke innføres særnorske regler for tillegg rapportering⁴

Det norske LLR-forslaget går lenger i forslag til forskrift § 3 enn det både Dodd-Frank og ikke minst regnskapsdirektivet gjør. Dette gjelder investeringer, salgsinntekt, produksjonsvolum, kjøp av varer og tjenester, antall ansatte og rapporteringspliktiges datterselskaper. Spesifikasjonen skal i utgangspunktet fordeles per land.

Norsk Olje og Gass har forståelse for at Norge ønsker å være et foregangsland i å ansvarliggjøre myndigheter i land som er rike på naturressurser. Imidlertid bidrar ikke særnorske regler for rapportering til å tjene dette formålet i den grad at slike regler rettferdiggjøres. Norsk Olje og Gass vil understreke at det er viktig å etterstrebe ensartede regler for hva som skal rapporteres på tvers av ulike nasjonale og internasjonale regelsett. Dette gjelder særlig i en internasjonal bransje som olje- og gassindustrien. Det vil være svært uheldig å ha særnorske regler som dessuten vil ramme de ulike selskapene litt tilfeldig, avhengig av om den rapporteringspliktiges LLR-rapportering inngår i en konsolidert LLR-rapportering utarbeidet etter regnskapsdirektivet kapittel 10.

Norsk Olje og Gass er videre av den prinsipielle oppfatning at forslagets omfang av tillegg rapportering går utover det direktivet gir rom for og hva hensynet bak LLR-rapportering tilsier.

Det understrekes også at de tilleggsopplysningene som foreslås inntatt som særnorske tilleggskrav er opplysninger som normalt vil være å finne i de enkelte selskapers regnskap og i konsernets konsoliderte selskapsregnskap. I tillegg vil de være å finne på selskapenes nettsider. Det fremstår dermed som en helt unødvendig dobbeltrapportering å gi de samme opplysningene flere steder og flere ganger.

Norsk Olje og Gass ser at argumentet om å se betalingene i en større sammenheng kan være relevant, men det er etter Norsk Olje og Gass' oppfatning ikke et viktig argument. Det er vanskelig å se nytteverdien av dobbeltrapportering og dobbeltpubliserings.

5. Konfidensialitet

Det foreslås i høringsnotatet at det ikke gjøres unntak for rapporteringsplikt i tilfeller hvor slik rapportering er i strid mot andre lands regler, endog muligvis belagt med straffesanksjoner, og kontraktsbestemmelser. Høringsnotatet foretar ingen drøftelse av denne problemstillingen.

Norsk Olje og Gass har forståelse for bekymringen for at enkelte stater ville kunne innføre konfidensialitetsregler nettopp for å unngå offentliggjøring av betalinger. Imidlertid er fraværet av en slik regel prinsipielt uheldig og krever en grundig drøftelse og debatt. Norsk Olje og Gass viser i denne sammenheng til den nylig avsatte dommen *American Petroleum Institute*

⁴ Forslaget til forskrift § 2(5) a-g definerer hvilke betalinger som skal inngå LLR-rapporteringen og det er samsvar mellom forslaget og regnskapsdirektivet art. 36(4a) a-g

vs *Securities and Exchange Commission*⁵. Her fikk industrien medhold i at reglene i Dodd-Frank om tilsidesettelse av konfidensialitetsregler ikke kunne opprettholdes slik de i dag er implementert i Dodd-Frank. Dommen viser at dette spørsmålet er prinsipielt viktig og at fullstendig fravær av unntaksregler er for unyansert. Norsk Olje og Gass påpeker også at absolutte og unyanserte norske regler om tilsidesettelse av konfidensialitetsbestemmelser innebærer en konkurranseulempe.

6. Evaluering og ikrafttrede

Norsk Olje og Gass støtter høringsnotatets forslag om å evaluere de foreslåtte LLR-reglene, samt at resultatet av evalueringen skal være klart før EU-kommisjonen starter sin evalueringsprosess. Imidlertid foreslår Norsk Olje og Gass at den norske evalueringen bør gjennomføres så snart reglene har vært i kraft i to år.

I høringsbrevet fremgår det at Finansdepartementet legger opp til at lovforslaget skal ha ikrafttredelse fra 1. januar 2014. Etter regnskapsdirektivet er frist for gjennomføring i nasjonal rett satt til 20. juli 2015. Etter Norsk Olje og Gass' syn bør man fra norsk side etterstrebe å harmonisere ikrafttredelse mest mulig med andre stater som omfattes av direktivet. En vil da unngå at selskaper som kommer inn under unntaksbestemmelsene må utarbeide slik rapportering i en *overgangsperiode*. Norsk Olje og Gass foreslår derfor at ikrafttredelse settes til *tidligst* 1. januar 2015.

Med vennlig hilsen
Norsk olje og gass

for 
Gro Brækken
Adm.direktør

⁵ <http://www.api.org/~media/Files/News/2013/13-July/API%20vs%20Security%20Exchange%20and%20OXFAM.pdf>