

Høringsnotat – forslag til endring i petroleumsforskriften om unntak fra taushetsplikt etter § 68A for kontrollopplysninger til skattemyndighetene mv.

1 Innledning og sammendrag

Gassco AS er et heleid statlig selskap og har som nøytral og uavhengig operatør for gasstransportsystemet ansvar for drift av infrastrukturen på vegne av eierne. Som operatør av gassbehandlingsanlegg og gasstransportsystemer, besitter Gassco opplysninger som kan ha stor betydning for Oljeskattekontorets kontroll av gassalg. Gassco er i dag pålagt taushetsplikt etter forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) § 68A, noe som kan være til hinder for at skattemyndighetene kan kreve utlevert opplysninger som anses nødvendig for Oljeskattekontorets kontroll med gassalg.

Oljeskattekontoret er ansvarlig for skattlegging av selskaper som driver leting etter og utvinning av olje og gass på norsk kontinentalsokkel. En betydelig del av Oljeskattekontorets virksomhet består i å kontrollere prisen ved konserninterne salg av naturgass. Dersom prisene ikke er fastsatt på armlengdes vilkår, kan Oljeskattekontoret fastsette selskapets inntekt ved skjønn.

Departementet foreslår å innta et unntak i petroleumsforskriften § 68A som gir skattemyndighetene adgang til taushetsbelagte opplysninger fra Gassco til bruk ved skattekontroll.

Departementet foreslår også en endring i petroleumsforskriften § 49 om opplysninger om salg av petroleum for å oppdatere bestemmelsen etter endringer i skattelovgivningen.

2 Bakgrunn

2.1 *Oljeskattekontorets kontrollvirksomhet og behov for opplysninger*

Oljeskattekontoret er myndighet for skatt på formue i og inntekt av virksomhet etter lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster (petroleumsskatteloven) § 5, jf. lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven) § 2-2. Petroleumsskatt er et særskatteregime hvor reglene i petroleumsskatteloven supplerer de alminnelige skattereglene. Særskatteplikten omfatter inntekt fra virksomhet knyttet til leting, utvinning og rørledningstransport av petroleum fra norsk kontinentalsokkel. Den særskattepliktige inntekten beskattes med en samlet skattesats på 78 pst. For inntektsåret 2018 består denne av alminnelig skattesats på 23 pst. og en særskatt på 55 pst. Til sammenligning beskattes selskaper som skattlegges etter de ordinære skattereglene, kun med alminnelig skattesats på 23 pst.

Ulike skattesatser skaper insentiver for konserner til å innrette seg slik at inntekten i størst mulig grad kommer til beskatning i sine selskaper som skattlegges etter de ordinære skattereglene. En måte å oppnå dette på, er å ikke benytte markedsmessige priser i transaksjoner på tvers av skatteregimer mellom selskaper innad i et konsern. Slik inntektsflytting kan motvirkes på flere måter. For råolje fastsetter et uavhengig råd (Petroleumsprisrådet) skatteavregningspriser (normpriser) til bruk ved fastsettingen av selskapets skattepliktige inntekt.

For naturgass, der det ikke fastsettes normpris, kontrollerer Oljeskattekontoret at prisene i transaksjoner mellom beslektede selskaper er fastsatt på armlengdes vilkår, dvs. at prisene er satt som om partene hadde opptrådt som uavhengige parter i et fritt marked. Skatteloven § 13-1 første ledd slår fast at skattemyndighetene kan foreta skjønnsfastsettelse av den skattepliktiges formue og inntekt dersom disse er redusert på grunn av direkte eller indirekte interessefellesskap med annen person, selskap eller innretning. I tråd med armlengdeprinsippet skal skjønnsfastsettingen skje som om interessefellesskapet ikke hadde foreligget, jf. skatteloven § 13-1 tredje ledd.

Våtgass selges i mange tilfeller fra rettighetshavere på norsk sokkel, som er underlagt særskatteplikt, til konsernselskaper som ikke er underlagt særskatteplikt og som så selger gassen videre i markedet. Internprisformlene som benyttes i slike transaksjoner er i stor grad bygget opp på samme måte hos de ulike aktørene. Internprisene tar som regel utgangspunkt i prisindekser fastsatt av uavhengige prisbyråer, hvoretter det i den enkelte kontrakt justeres for frakt, løftehavn, produktkvalitet mv. Selv om prisbyråene fastsetter prisindekser for hver dag, er prisingen i de konserninterne salgene ofte knyttet til et gjennomsnitt av indeksprisen i den måneden gassen lastes ombord på fraktskipet – «løftemåneden». Det er datoen for avsluttet lasting som avgjør hvilken måned internsalget skal henføres til, og dermed hvilken måned som skal danne grunnlag for beregningen av den gjennomsnittlige månedsprisen. Det kan være store variasjoner i den gjennomsnittlige prisen fra en måned til en annen. Ved hjelp av pris- og markedsanalyser kan fremtidige markedspriser estimeres. På denne måten kan den særskattepliktige vurdere hvilken måned som formodentlig vil gi den laveste gjennomsnittlige månedsprisen og dermed internpris, og anmode operatøren om å avslutte løfting av våtgass i denne måneden. Dette kan for eksempel skje ved avbrutt løfting rett før midnatt ved et månedsskifte. Det kan også være andre grunner for at operatøren avbryter en løfting, for eksempel tekniske problemer. Uten tilgang til operatørens løftedata, er det imidlertid ikke mulig for Oljeskattekontoret å vurdere hvorvidt en løfting er avbrutt av tekniske årsaker, eller om avbruddet er gjort på selskapets anmodning og i den hensikt å oppnå en lavest mulig månedspris. Dersom Oljeskattekontoret får tilgang til Gasscos informasjon om løfteprogram, faktiske løftinger og dokumentasjon knyttet til avbrutte løftinger mv., vil Oljeskattekontoret få et vesentlig bedre grunnlag for å vurdere om internprisen er fastsatt på armlengdes vilkår.

Tørrgass prises annerledes enn våtgass, ettersom produksjon og levering pågår kontinuerlig gjennom rørtransportsystemer. Oljeskattekontoret er likevel avhengig av informasjon fra Gassco for å kontrollere og verifisere om internprisene er fastsatt på

armlengdes vilkår. En avtale om konserninternt salg av gass fra norsk sokkel regulerer partenes forpliktelser knyttet til levering, volum mv. Også de økonomiske forpliktelsene, typisk kompensasjon for over- og underleveranser, vil være kontraktsfestet. For å kunne avgjøre om avtalens vilkår oppfyller armlengdeprinsippet, må Oljeskattekontoret vurdere om de avtalte betingelsene er i samsvar med produksjonsforventningene, eller om selger har påtatt seg en unødig leveringsrisiko som kan medføre forhøyet kompensasjonsansvar. Dersom selger bryter avtalen, kan han pådra seg kompensasjonsansvar overfor kjøper. Utbetaling av slik kompensasjon vil være fradragsberettiget i særskattepliktig inntekt. Retten til kompensasjon vil ofte være avhengig av om bortfallet skyldes hendelser utenfor partenes kontroll (eks. driftsstans), eller forhold som partene selv har kontroll over. Oljeskattekontoret er avhengig av produksjonsopplysninger for å kunne vurdere grunnlaget for pådratt kompensasjon. Videre kan det særskattepliktige selskapet oppnå ulik pris for gassen avhengig av hvor denne leveres. Oljeskattekontoret må derfor kontrollere at partenes avtalte leveringssted samsvarer med faktisk leveringssted. For å kunne gjennomføre en slik kontroll, vil Oljeskattekontoret ha behov for opplysninger fra Gassco.

2.2 Gjeldende rett - taushetsplikt

Hovedregelen om skattemyndighetenes adgang til å innhente kontrollopplysninger fra andre enn den skattepliktige selv, følger av skatteforvaltningsloven¹ § 10-2. Den fastsetter at *«Enhver tredjepart plikter [...] å gi opplysninger som kan ha betydning for noens skatteplikt»* når skattemyndighetene krever det. Opplysningsplikten er vidtrekkende og gjelder selv om tredjeparten har inngått avtale med den skattepliktige om at opplysningene er konfidensielle. Opplysningsplikten etter skatteforvaltningsloven § 10-2 viker imidlertid for lovbestemt taushetsplikt. Tredjeparter som har taushetsplikt i medhold av lov, skal derfor bare gi opplysninger til Skatteetaten dersom taushetspliktsbestemmelsen *fastsetter eller klart forutsetter*² at skatteforvaltningslovens opplysningsplikt skal gå foran taushetsplikten.

Petroleumsforskriften § 68A pålegger operatøren av oppstrøms gassrørledningsnett, Gassco, taushetsplikt:

"§ 68A Taushetsplikt

Operatøren plikter å hindre at andre får tilgang til eller kjennskap til opplysninger som operatøren får i forbindelse med sin virksomhet etter bestemmelsene i dette kapittel 9, og som gjelder tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår."

¹ Skatteforvaltningsloven trådte i kraft 1. januar 2017. Fram til 31. desember 2016 sto hovedregelen om kontroll hos tredjeparter i ligningsloven § 6-2. Bestemmelsen er videreført i skatteforvaltningsloven § 10-2 uten realitetsendringer.

² Formuleringen *«fastsetter eller klart forutsetter»* fulgte tidligere direkte av ligningsloven § 3-13A. Bestemmelsen ble ikke videreført i skatteforvaltningsloven, men det samme kravet om hva som skal til for at opplysningsplikten har forrang, blir i dag innfortolket i skatteforvaltningsloven § 10-2.

Etter departementets vurdering vil taushetsplikten etter petroleumsforskriften § 68A kunne være til hinder for at Oljeskattekontoret kan få utlevert opplysninger fra Gassco etter skatteforvaltningsloven § 10-2.

I denne sammenhengen skal det også nevnes at departementet mottar opplysninger fra Gassco i forbindelse med arbeid med normprissystemet, jf. petroleumsskatteloven § 4 og forskrift 25. juni 1976 nr. 5 om fastsetting av normpriser (normprisforskriften). Slike opplysninger innhentes etter petroleumsloven § 10-4 som gir departementet rett til å kreve opplysninger fra bl.a. operatør og Gasscos taushetsplikt etter petroleumsforskriften § 68A er ikke til hinder for at departementet kan få utlevert opplysninger fra Gassco etter denne bestemmelsen.

2.3 Petroleumsforskriften § 49 - skatteforvaltningsloven

I henhold til petroleumsforskriften § 49 skal rettighetshaverne gi opplysninger til departementet om salg av petroleum. Det fremgår av § 49 tredje ledd at rettighetshaverne ikke trenger å gi slike opplysninger i den utstrekning tilsvarende opplysninger gis etter lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsförekomster mv. (petroleumsskatteloven) og forskrifter gitt i medhold av den. Frem til 1. januar 2017 hadde petroleumsskatteloven også en særskilt bestemmelse om at enhver som er skattepliktig etter loven skulle gi Oljeskattekontoret opplysninger om avtale- og salgsvilkår for realisasjon av naturgass som er skattepliktig etter petroleumsskatteloven § 5, jf. petroleumsskatteloven § 6 nr. 6. Da denne bestemmelsen ble inntatt i petroleumsskatteloven fant man det hensiktsmessig med en felles rapporteringsløsning som gir opplysningene som trengs både for ligningsbehandlingen og som ledd i ressursforvaltningen til Olje- og energidepartementet. Dette for å samordne rapporteringen og unngå unødvendig dobbeltrapportering for rettighetshaverne jf. Prop. 126 LS (2009-10) pkt. 5.6.2.4. Fra 1. januar 2017 ble denne opplysningsplikten under petroleumsskatteloven flyttet til og videreført under den nye skatteforvaltningsloven § 8-10 jf. § 3-5 andre ledd. På bakgrunn av dette foreslår departementet å innta en henvisning til skatteforvaltningsloven i petroleumsforskriften § 49 tredje ledd, slik at det fremgår klart at eventuelle opplysninger som nå gis under skatteforvaltningsloven ikke også må gis under petroleumsforskriftens § 49.

3 Departementets vurderinger

Ved vurderingen av om Oljeskattekontoret skal få adgang til å innhente kontrollopplysninger fra Gassco, må det foretas en avveining mellom hensyn som taler for å innføre et unntak fra Gasscos taushetsplikt etter petroleumsforskriften § 68A, og hensyn som taler mot et slikt unntak.

Skatteforvaltningsloven har særlige regler om opplysningsplikt i internprisingssaker, hvor skattemyndighetene er gitt en omfattende adgang til å etterspørre informasjon hos den skattepliktige. Etter skatteforvaltningsloven § 8-11 skal et selskap som har plikt til å levere skattemelding, levere oppgave over art og omfang av transaksjoner og

mellomværender med nærstående selskaper. Selskapet vil også ha plikt til å utarbeide dokumentasjon som gir grunnlag for å vurdere om priser og vilkår i interne transaksjoner er i tråd med armlengdeprinsippet. Videre skal særskattepliktige gi opplysninger om avtale- og salgsvilkår ved realisasjon av naturgass etter skatteforvaltningsloven § 8-10. I Prop. 126 LS (2009-2010) kapittel 5³, fremgår det at bakgrunnen for denne plikten er faren for inntektsreduksjon i strid med skatteloven § 13-1.

De ovennevnte bestemmelsene dekker imidlertid kun deler av det behovet Oljeskattekontoret har for informasjon. For at Oljeskattekontoret skal få et tilstrekkelig grunnlag for å kontrollere om interne transaksjoner er gjennomført i henhold til armlengdeprinsippet, er det nødvendig at kontoret også har tilgang til opplysninger fra Gassco. Skatteforvaltningsloven § 10-2 om opplysningsplikt for tredjeparter ville normalt gitt Oljeskattekontoret en slik tilgang. Som det fremgår ovenfor under punkt 3 kan imidlertid Gasscos taushetsplikt etter petroleumsforskriften § 68A være til hinder for dette. Etter departementets vurdering vil derfor et unntak fra Gasscos taushetsplikt etter § 68A være nødvendig for at Oljeskattekontoret skal kunne utføre sine kontrolloppgaver på en forsvarlig måte.

Et viktig hensyn bak reglene om taushetsplikt er å hindre at bedriftsinterne opplysninger spres til uvedkommende. Skadevirkningene av at opplysninger kommer på avveie kan bli særlig store dersom det er tale om opplysninger av konkurransemessig betydning. Dette kan tale mot å gjøre unntak fra Gasscos taushetsplikt etter petroleumsforskriften § 68A. Oljeskattekontoret er imidlertid bundet av taushetspliktsreglene i skatteforvaltningsloven § 3-1. Taushetsplikten etter denne bestemmelsen er strengere enn den som følger av forvaltningsloven. Etter skatteforvaltningsloven § 3-3 er opplysninger taushetsbelagte selv om de ikke er av konkurransemessig betydning. Oljeskattekontoret kommer i kontakt med betydelige mengder selskapsopplysninger i sin daglige virksomhet, og kontoret har lang erfaring med å håndtere taushetsbelagte opplysninger. Sannsynligheten for at bedriftsinterne opplysninger spres til uvedkommende som følge av Oljeskattekontorets tilgang til opplysninger fra Gassco, må derfor anses som svært liten.

Departementet legger til grunn at opplysningene som Oljeskattekontoret har behov for fra Gassco for sin kontroll med gassalg, er opplysninger knyttet til utvinningsselskapenes virksomhet, og således ikke vil kunne knyttes til noen enkeltpersoner. Dersom materialet likevel skulle omfatte enkelte personopplysninger, kan disse sladdes før materialet utleveres. Departementet legger derfor til grunn at et eventuelt unntak fra taushetsplikten ikke vil ha personvernkonsekvenser av betydning. Også rapporteringsbyrdens omfang vil være relevant ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra taushetsplikten etter petroleumsforskriften § 68A. Opplysningsplikten etter skatteforvaltningsloven § 10-2 gjelder bare på forespørsel fra skattemyndighetene, og et eventuelt unntak fra taushetsplikten vil således ikke innebære at Gassco får plikt

³ Bestemmelsen er en videreføring av petroleumsskatteloven § 6 nr. 6 tredje ledd.

til å gi opplysninger ukrevet. Departementet legger derfor til grunn at det ikke vil medføre uforholdsmessig store kostnader for Gassco å gi opplysninger til Oljeskattekontoret, se også punkt 4. Rapporteringsbyrdens omfang må også ses i sammenheng med at saker om beskatning av særskattepliktige selskaper gjennomgående gjelder store beløp, og at det derfor er av stor provenymessig betydning at skattefastsettingen i disse sakene blir korrekt.

Etter departementets vurdering viser gjennomgangen ovenfor at hensynene for å innføre et unntak fra Gasscos taushetsplikt, veier tyngre enn de hensyn som kan tale mot å innføre et slikt unntak. På denne bakgrunn foreslår departementet at det gjøres unntak fra taushetsplikten etter petroleumsforskriften § 68A, slik at skattemyndighetene kan kreve å få utlevert opplysninger fra Gassco i medhold av skatteforvaltningsloven § 10-2. Departementet finner det naturlig å plassere unntaket i petroleumsforskriften § 68A nytt annet ledd.

Skattemyndighetene kan i medhold av skatteforvaltningsloven § 10-2 be om å få utlevert opplysninger uten at det foreligger mistanke om brudd på skattereglene. En anmodning fra Oljeskattekontoret om å få opplysninger fra Gassco, vil dermed ikke i seg selv være en indikasjon på at skattefastsettingen til de involverte selskapene er uriktig.

Adgangen til å innhente kontrollopplysninger etter skatteforvaltningsloven § 10-2 omfatter bare opplysninger som er av betydning for noens skatteplikt. Opplysninger som ikke er relevante for skattefastsettingen, vil dermed ikke være omfattet av unntaket fra taushetsplikt i petroleumsforskriften § 68A annet ledd.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i dette høringsnotatet omfatter ingen materielle skatteregler. Forslaget har dermed ingen direkte provenymessige konsekvenser.

Departementet legger til grunn at informasjonen Oljeskattekontoret vil etterspørre, ligger i databaser som det er relativt enkelt for Gassco å foreta uttrekk fra. Det vil kunne variere noe hvor ofte det vil være nødvendig for Oljeskattekontoret å etterspørre taushetsbelagt informasjon. Departementet antar imidlertid at det vil være så få henvendelser per år at forslaget ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Gassco.

For skattemyndighetene vil forslaget ha vesentlig betydning for kontroll av skattefastsettelsen. Det vises til bakgrunnen for forslaget og beskrivelsen av Oljeskattekontorets informasjonsbehov ovenfor i punkt 2.

Forslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for de skattepliktige selskapene.

5 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringen trer i kraft straks.

6 Forslag til forskriftsendring

Forskrift om endring av forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet

Fastsatt ved Olje- og energidepartementets vedtakmed hjemmel i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 10-18 første ledd

I

I forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet gjøres følgende endringer:

§ 49 tredje ledd skal lyde:

Opplysninger pliktes ikke gitt etter denne paragraf i den utstrekning tilsvarende opplysninger gis etter lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. *eller lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning* og forskrifter gitt i medhold av *disse*.

§ 68A nytt annet ledd skal lyde:

Taushetsplikten etter første ledd gjelder ikke overfor skattemyndighetene ved oversendelse av opplysninger i henhold til lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning § 10-2 første og femte ledd.

II

Forskriften trer i kraft straks.