



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref:
OED 05/00813-1

Vår ref:
OB/kb

Arkiv:
32

Dato:
24.10.05

Høring – forslag til endringer i petroleumsforskriften

Det vises til brev fra Olje- og energidepartementet, heretter kalt departementet, av 23.08.05 vedrørende høring av forslag til endringer i petroleumsforskriften.

Oljeindustriens Landsforening, OLF, har hatt høringsutkastet til organisasjonsmessig behandling blant medlemsbedriftene. Høringsutkastet fremstår i hovedsak som en ajourføring og oppdatering av regelverket. OLF verdsetter dette arbeidet og ser i hovedsak positivt på endringsforslagene.

Ett av forslagene, nemlig forslaget til endringer av arealavgiften innebærer betydelige materielle endringer. OLF vil derfor anbefale at arealavgiften undergis en grundig utredning før et eventuelt forslag iverksettes, herunder bør det utredes hvorvidt enkelte av forslagene kan innebære utilsiktede konsekvenser i forhold til målet om at arealavgiften skal bidra til en rask og effektiv utnyttelse av kontinentalsokkelen. Et mindretall av medlemsbedriftene bestående av Marathon, DNO, Paladin og Talisman vil på sin side hevde at departementets forslag er generelt sett et godt forslag som, med mindre endringer som foreslått nedenfor, er godt egnet til å ivareta intensjonen om rask og effektiv utforskning av norsk kontinentalsokkel. Hvor mindretallets syn avviker fra flertallet, er dette markert i det følgende.

OLF vil gi følgende kommentarer til høringsutkastet:

1. EUs direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkning av visse planer og programmer (plandirektivet)

OLF legger til grunn at plandirektivet vil få anvendelse for åpning av nye områder for petroleumsaktivitet i medhold av petroleumslovens § 3-1. På denne bakgrunn støtter OLF departementets forslag om å gi nærmere regler om dette i petroleumsforskriften, men vil foreslå at det presiseres hvem som skal ha ansvaret for konsekvensutredningsprosessen forut for åpning av nye områder.

2. Endringer i § 19 i petroleumsforskriften – avsetning av gass

OLF er enig i at systemet med myndighetsgodkjennelse av gassalgsavtaler avvikles. Det bør utarbeides en mal for den rapporteringsplikt som forventes av selskapene slik at rapporteringen ikke medfører bruk av ekstra ressurser for selskapene. Videre kan OLF ikke se behovet for at departementet skal kunne kreve opplysninger om vilkår i enkeltavtaler. Omfanget av denne opplysningsplikten vil kunne medføre ekstra arbeid for selskapene og for departementet. I så måte bør en årlig rapportering være tilstrekkelig for å imøtekomme ressursforvaltningshensyn som departementet legger til grunn for rapporteringsplikten.

3. Oppdatering av bestemmelsene om PUD/PAD og KU i petroleumsforskriften

I § 6 a heter det at KU-prosessen ved åpning av nye områder skal inkludere antatte økonomiske og sosiale konsekvenser av petroleumsvirksomheten. Videre henvises det til § 6 b og § 6 c. I § 6 c som omhandler innholdet i konsekvensutredningen, er ikke økonomiske og sosiale forhold nevnt som utredningstemaer. Teksten er stort sett en kopi av teksten fra EU-direktivet. OLF mener det er viktig at teksten i § 6 c under pkt d (og tildels pkt c) endres slik at økonomiske og sosiale forhold inkluderes. Det vil f.eks. være viktig i forbindelse med åpning av nye områder i nord at de samfunnsøkonomiske og sysselsettingsmessige forhold såvel som forhold vedrørende bosetting og levekår vurderes i konsekvensutredningen forut for den politiske behandlingen i Stortinget.

I § 22 foreslås det at KU-program og konsekvensutredning kan sendes ut av utbygger etter avgjørelse fra departementet. OLF kan se noen betenkeligheter ved en slik praksis. Det er departementet som er ansvarlig myndighet og som bestemmer hvem som skal høres, høringsfrister etc, og som dermed bør sende ut brev til høringsinstansene. Videre skal departementet være mottaker av høringskommentarene, noe som sikrer alle parter innsyn i saksgangen i henhold til forvaltningsloven. Avslutningsvis skal departementet fastsette det endelige utredningsprogrammet eller godkjenne oppfylt utredningsplikt ved vurdering av konsekvensutredningen, eller eventuelt pålegge tilleggsutredninger. Dersom selskapene selv skal stå for utsending av disse dokumentene, kan det skapes situasjoner der den formelle prosessen blir uklar, noe som igjen kan tenkes å føre til klager fra interesseorganisasjoner med påfølgende mulighet for forsinkelser i prosessen. OLF kan se at det kan være hensiktsmessig i enkelte tilfeller med en direkte ekspedisjon fra selskapene, men følgebrevet må etter OLFs syn sendes ut fra departementet for å sikre klare linjer. OLF ber derfor departementet vurdere hvorvidt en endring av petroleumsforskriften er hensiktsmessig på dette punkt.

I plan- og bygningsloven er det fastlagt en tidsbegrensning på 10 uker for å fastsette utredningsprogrammet etter høringen. OLF ber departementet vurdere en tilsvarende bestemmelse i petroleumsforskriften.

4. Samtykke

OLF er i hovedsak enig i forslag til bestemmelser som innebærer en forpliktelse for rettighetshaver til å innhente samtykke fra departementet i noen nevnte faser av virksomheten.

Det bør imidlertid presiseres i forskriftsteksten at samtykke kan innhentes før bygging/modifisering/ombygging settes i gang, ikke bare før bruk, slik at man ikke risikerer å sette i gang tiltak som ikke blir godkjent.

OLF ser videre behov for en nærmere avklaring av når plikten til å innhente samtykke inntreffer etter bokstav b, der grensen går ved "større" ombygginger eller modifikasjoner. Det kan være hensiktsmessig med en nærmere avklaring av hva som ligger i dette begrepet, utover slike ombygginger/modifikasjoner som krever en egen PUD/PAD, for eksempel i avslutningsfasen.

Det samtykket som skal innhentes under bokstav c tilsvarer, slik OLF forstår det, det samtykket som skal innhentes av Petroleumstilsynet under opplysningsforskriftens § 5 bokstav f. Dette reiser for det første spørsmål om departementet har hatt til hensikt at rettighetshaver må innhente samme samtykke fra to myndighetsinstanser. Hvis svaret er ja, blir det neste spørsmålet hva som skal gjelde dersom Petroleumstilsynet og departementet, eller den departementet bemyndiger f. eks. Oljedirektoratet, har ulike oppfatninger i samtykkespørsmålet, slik at den ene samtykker, men den andre ikke gjør det.

Samtlige samtykker i forslaget § 30 a viser til §§ 4-2 og 4-3 i loven. I noen tilfeller vil innretninger fortsette å operere under godkjente avslutningsplaner/disponeringsvedtak, jfr. lovens § 5-3. Ifølge ordlyden i bokstav c skal samtykke innhentes også for disse innretningene, ettersom de blir brukt utover den levetiden og de forutsetningene som er lagt til grunn for godkjenning av PUD og tillatelser. OLF antar imidlertid at det ikke er ønskelig fra departementets side at rettighetshaver skal innhente ytterligere to samtykker fra henholdsvis Petroleumstilsynet og departementet, eller den departementet bemyndiger, også etter at departementet har fattet vedtak om disponering under lovens § 5-3 (dvs. gitt samtykke til videre bruk). Etter OLFs oppfatning bør nevnte parallell-samtykker unngås, og følgende nye ordlyd foreslås derfor for bokstav c:

"før bruk av innretning utover den levetiden og de forutsetningene som er lagt til grunn for godkjenning av plan for utbygging og drift, tillatelse til anlegg og drift av innretninger og vedtak om disponering, jfr. lovens §§ 4-2, 4-3 og 5-3."

5. Forslag til endringer i arealavgiften

5.1 Generelt om forslaget

Departementet uttaler at formålet med endringen er å rendyrke arealavgiften til å bli et instrument for å bidra til at tildelte områder blir utforsket på en effektiv måte.

OLF ser positivt på at departementet etablerer tiltak som kan bidra til raskere og mer effektiv utforskning av norsk kontinentalsokkel. OLF støtter også myndighetenes initiativ til å få større omløp og tilgang til nytt areal, slik at det blir fortsatt stor leteaktivitet på sokkelen. Man er på et prinsipielt grunnlag enig i intensjonen bak forslaget til endringen av arealavgiften, men

flertallet av medlemsbedriftene frykter at forslaget vil kunne ha betydelige utilsiktede virkninger for letevirsomheten og utviklingen av felt som ikke ennå har sendt inn PUD.

Forslaget reiser etter flertallets syn en rekke problemstillinger og spørsmål som synes uavklart. Her nevnes særlig:

5.2 Konsekvenser av forslaget

Forslag til endringer i arealavgiften kan bety drastiske økninger i proveny. For tillatelser gitt i Barentshavet innebærer forslaget en økning i avgiften ganger 20, for tillatelser i Norskehavet og Nordsjøen 6-7 dobling i forhold til dagens nivå. Flertallet av OLFs medlemsbedrifter etterlyser en samlet oversikt over den finansielle virkningen av forslag til ny arealavgift.

Forslaget vil også kunne gi utilsiktede negative effekter idet betalt arealavgift går til fradrag i selskapenes inntekt forut for skatteberegningen. Økt arealavgift slik som foreslått, vil etter OLFs oppfatning gi økt forskjellsbehandling av selskapene avhengig av det enkelte selskaps skatteposisjon.

Hvilke finansielle virkninger et slikt forslag kan få, bør på bakgrunn av ovennevnte vurderes nærmere før forslaget settes i verk.

5.3 Areal nær infrastruktur

Formålet med endringene i arealavgiften er å bidra til rask og effektiv utforskning av norsk kontinentalsokkel, hvilket bl.a. innebærer at det foreslåtte arealavgiftssystem – med høyere avgift - skal bidra til at areal med liten aktivitet skal selges eller tilbakeleveres. Når det gjelder areal hvor ingen potensielle vertsinstallasjoner har ledig kapasitet, vil en høyere avgift i disse områdene ikke føre til økt aktivitet.

Departementet åpner dog for å videreføre fritak for arealavgift for områder som omfatter forekomster som er påvist ved boring eller også eventuelle konkrete prospekter. Dersom fritak ikke blir gitt, kan en høyere avgift føre til at tilliggende områder blir tilbakelevert, at ingen andre selskaper vil være interessert i disse områdene (fordi eventuelle påviste forekomster ikke har mulighet til å benytte eksisterende infrastruktur p.g.a. full kapasitet), samt at slike forekomster ikke har økonomi til en "stand alone" utbygging. Resultatet kan i verste fall bli at områdene blir tilbakelevert og ikke tildelt på ny, med null arealavgift som resultat og ingen ny utforskning på disse områdene. Fra et ressursforvaltningssynspunkt bør det være en bedre løsning at eksisterende rettighetshavere fortsatt innehar disse forekomstene/områdene og kan ta disse i betraktning når kapasiteten igjen tilsier mulige løsninger. I tillegg kommer at eksisterende rettighetshavere har lang erfaring og kunnskap om forekomstene/områdene, og vil derfor ha det beste utgangspunktet for å optimalisere utvinningsverdien.

5.4 Særlig om avgrensning av området for avgiftsfritaket – § 39, 2 ledd

Det er etter forslaget kun områder som avgrenser forekomstene som er inkludert i PUD og i perioden fra innlevering av PUD og så lenge det foregår utvinning fra disse forekomstene som er fritatt fra arealavgift. Ofte vil det imidlertid i en PUD være beskrevet planer for fremtiden om produksjon og en fase to for senere innfasing av forekomster som planlegges produsert. Årsaken til at slike forekomster ikke blir produsert med en gang kan ofte være kapasitet på eksisterende innretninger og/eller hensynet til en mest mulig rasjonell drift og produksjonsforløp. Ofte vil det ikke være noe alternative innretninger som forekomstene kan

bli produsert fra og der forekomstene ikke kan forsvarliggjøre større investeringer for å produsere forekomstene ved siden av eksisterende innretninger. Rettighetshaverne vil i slike tilfeller sitte på disse arealene frem til de kan bli produsert på en hensiktsmessig måte. Arealavgiften vil her ikke medvirke til at slike arealer blir levert tilbake slik at andre kan produsere disse, og det antas fra OLFs side at forslaget dermed kan få utilsiktede provenyeffekter. Mindretallet mener at eventuelt avgiftsfritak for arealer i nærhet av infrastruktur bør ledsages av konkrete planer for området for å tilstrebe at avgiftsfritak ikke blir et hinder for nye utviklingsideer og videre utforsking.

I tillegg kommer at områder som blir tilbakelevert etter den initiale lisensperioden etter bestemmelsen i petroleumsloven § 3-9, 3. ledd, i utgangspunktet skal være sammenhengende, jfr. petroleumsforskriftens § 15. To eller flere potensielle forekomster kan finnes langt fra hverandre. Mellom disse potensielle forekomstene kan det være store områder som rettighetshaverne ikke har noen interesse i eller ønske om å beholde, men som rettighetshaverne må beholde etter krav fra departementet.

Til dette kommer at det kan synes som om arbeidsbyrden til Oljedirektoratet vil øke betydelig i og med vanskelighetene med å fastsette nøyaktig hvilke arealer som inngår i PUD og hvor det foregår produksjon.

OLF foreslår på denne bakgrunn at unntaket for arealavgift i § 39, annet ledd, utvides slik at det gis rett til fritak for arealavgift også for det området som avgrenser forekomstene som er inkludert i PUD og for påviste forekomster som er planlagt knyttet opp til eksisterende infrastruktur i fremtiden. Med mindre departementet ikke ønsker å lempe på vilkåret om sammenhengende områder etter petroleumsforskriftens § 15, bør fritak også gis for områder i en produserende blokk der det ikke er produksjon eller planlagt produksjon, men som omfattes av området for utvinningstillatelsen.

5.5 To-årig fritak i forlengelsesperioden - § 39, 3 ledd

OLF er positiv til at arealer der det er aktivitet, blir fritatt for arealavgift. Det foreslås et to-årig fritak i forlengelsesperioden for boring av undersøkelsesbrønn for det området som avgrenser prospektet som skal testes. Tilsvarende to-årig fritak bør også gis for innsamling og prosessering av seismikk, med samme begrunnelse som for fritak av brønnboring, nemlig at det foregår aktivitet i området.

Fritak i arealavgiften i en forlengelsesperiode bør ikke begrenses til området som avgrenser prospektet som skal testes. Boring i en utvinningstillatelse er ofte et ledd i en større avklaring av letemodeller og et funn eller en tørr brønn kan ofte aktualisere andre boreprospekter innenfor tillatelsen. Hvor rettighetshaverne har påtatt seg en boreforpliktelse i forlengelsesperioden, bør derfor fritaket gis for hele utvinningstillatelsen.

5.6 Utvinningstillatelser gitt i medhold av Kgl. res. av 9. april 1965

Når det gjelder utvinningstillatelser etter 1965-resolusjonen er det foreslått en valgfrihet med hensyn til å gå inn på det nye systemet eller om gjeldende særstats skal kreves opprettholdt. En forutsetning for disse selskapene for å gå inn på det nye systemet er at sluttresultatet ikke blir verre enn om man forsetter med særstatsen, hvilket må vurderes når effekten av det nye systemet har blitt klarlagt.

5.7 Opphevelse av regelen om 40 % reduksjon av arealavgift for utvinningstillatelser som ikke har forkjøpsrett til fordel for andre enn staten

OLF er i tvil om hvorvidt systemet med 40 % reduksjon av arealavgift, der det ikke foreligger forkjøpsrett for andre enn staten, kan fjernes. Denne regelen kom inn som kompensasjon og motytelse for at forkjøpsrett til andre enn staten ble frafalt.

Ettersom denne reduksjonen av arealavgift kom i stand etter en overenskomst mellom departementet og de utvinningstillatelser som aksepterte å oppgi sin forkjøpsrett, har OLF det standpunkt at departementet ikke har rett til ensidig å endre deler av overenskomsten. OLF vil derfor be om en nærmere begrunnelse for hva som ligger til grunn for departementets oppfatning av at staten har en ubetinget rett til å endre dette gjennom en forskriftsfastsettelse.

6. Gassco og forholdet til forvaltningsloven

OLF ser det som positivt at departementet foreslår endringer i petroleumsforskriften for nærmere å regulere Gasscos forhold til forvaltningsloven. Det mangler imidlertid en referanse til vedtak som treffes av Gassco i henhold til petroleumsforskriftens § 59, fjerde ledd, 1 punktum, således:

“Operatøren fastsetter de nærmere vilkår og prosedyrer for anvendelsen av denne bestemmelsen med eiere og brukere av oppstrøms gassrørledningsnett.”

Dette kan for eksempel være fastsettelse av endringer i booking manual som er en nærmere operasjonalisering av prinsippene av adgang - og som således er det viktig at man beholder en klageadgang til departementet dersom man ikke mener at Gasscos implementering er korrekt. Videre kan dette omfatte betingelser knyttet til kvalifisering av skipere, herunder finansielle krav m.v.

Hvorvidt avgjørelser etter § 59, fjerde ledd, 1. punktum er et enkeltvedtak, kan være tvilsomt. I flere relasjoner kan det kanskje være mer naturlig å klassifisere slike vedtak som forskrift. Det vil da være naturlig å anvende reglene om enkeltvedtak analogisk slik at reglene i forvaltningslovens kap. IV, V og VI anvendes til en viss utstrekning analogisk, spesielt med henblikk på at Gasscos avgjørelser relatert til bl.a. utforming av booking manualen må kunne påklages til departementet.

Bakgrunnen for hjemmel til å gjøre unntak fra forvaltningsloven i petroleumslovens § 4-9, fjerde ledd er i Ot. prp. nr. 46 (2002-2003) angitt til å være bl.a.:

“Den som tillegges det særlige operatøransvaret vil måtte ta en mengde beslutninger på kort tid. Disse beslutningene vil kunne være av ulik karakter, blant annet beslutninger om hvem som skal få adgang til oppstrøms gassrørledningsnett og tilknyttede anlegg, samt pålegg til brukere og rettighetshavere (..). I den grad tidsaspektet og beslutningenes karakter innebærer at forvaltningslovens bestemmelser ikke er anvendelige i praksis, gir bestemmelsen mulighet til å unnta operatørens virksomhet fra forvaltningsloven (..). I tillegg vil usikkerhet med hensyn til om forvaltningsloven (..) kommer til anvendelse på beslutninger, i seg selv kunne være

problematisk for operatøren som løpende skal operere et komplekst og sammensatt system og således gi grunnlag for unntak etter bestemmelsen her.”

Denne begrunnelse får etter OLFs oppfatning ikke anvendelse for vilkår og prosedyrer som beskrevet i § 59, fjerde ledd, 1. punktum.

I samme stilling som de ovennevnte vilkår og prosedyrer, står de prosedyrer som skal utarbeides i medhold av § 66, tredje ledd, 3. punktum. Disse bør følgelig også kunne påklages. Det kan oppnås ved at departementets forslag til forskriftstekst gis følgende tillegg:

”Vedtak fattet av operatøren i medhold av denne paragraf tredje ledd, første og andre punktum, er likevel unntatt fra bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IV-VI og VIII.”

I tillegg foreslås det at ordlyden i § 66, 6 ledd endres, således :

”Lov av 10 Februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder i saker hvor operatøren treffer enkeltvedtak og andre beslutninger i medhold av følgende bestemmelser: §§ 59 4.ledd..osv... ”

Gassco vil sende en egen merknad til departementet hva gjelder dette punkt i høringsutkastet.

7. Opplysninger om planer og budsjett til nasjonalbudsjettprosessen

OLF legger til grunn departementets anførsler om at forslaget til endringer ikke vil øke den samlede innrapportering til myndighetene, og vil derfor støtte forslaget.

8. Varsling av uønskede hendelser

Det finnes allerede i dag varslingsplikt for operatøren for en lang rekke hendelser etter opplysningsforskriften, der særlig § 11 vil overlape forslaget til ny § 80 i petroleumsforskriften.

Varsel etter opplysningsforskriften skal gis til Petroleumstilsynet, mens varsel etter petroleumsforskriften § 80 skal gis til Oljedirektoratet. Det er uheldig at man i krisesituasjoner skal måtte forholde seg til to ulike instanser i forhold til administrative prosedyrer. Det bør i være tilstrekkelig at uønskede hendelser rapporteres én gang, med kun ett offentlig organ å forholde seg til. Dersom flere offentlige organer er interessert i slike opplysninger bør dette kunne håndteres internt i forvaltningen.

OLF foreslår derfor at forslag til varslingsplikt etter § 80 strykes, da myndighetenes behov for varsel blir ivaretatt ved varslingsplikten etter opplysningsforskriften. Det må kunne forutsettes at ulike offentlige myndigheter kan koordinere informasjonsflyt mellom hverandre.

9. Avsluttende merknader

Som det vil fremgå av det ovenstående støtter OLF i hovedsak de endringsforslag departementet har fremkommet med i høringsutkastet.

Til de forslåtte endringene i arealavgiften ber flertallet av OLFs medlemsbedrifter om at det vurderes hvilke effekter forslaget vil få, før endringer eventuelt blir innført. Dersom departementet ønsker det, deltar OLF gjerne i et møte for ytterligere å utdype sitt syn på de endringer som forelås. OLF vil også stille ressurser til disposisjon for departementet i et eventuelt videre arbeid med dette spørsmålet med sikte på å nå det felles mål, nemlig å etablere tiltak som kan bidra til raskere og mer effektiv utforskning på norsk kontinentalsokkel.

Med vennlig hilsen
OLF Oljeindustriens Landsforening

Per Terje Vold
Adm.dir