

Høringsnotat – endringer i petroleumsforskriften – subsidiært ansvar for disponeringsforpliktelser

1. Innledning

Departementet har utarbeidet utkast til enkelte endringer i forskrift av 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) som med dette sendes på høring.

Når petroleumsvirksomheten etter en utvinningstillatelse opphører, må det tas stilling til hva som skal skje med innretningene. Rettighetshaverne skal derfor fremlegge en avslutningsplan, jf. lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 5-1, og departementet fatter vedtak om disponering i henhold til petroleumsloven § 5-3.

Disponering av innretninger, herunder brønner, kan medføre betydelige kostnader. Rettighetshaverne og eier er forpliktet til å sørge for at vedtak om disponering følges opp og blir gjennomført.

Ved lovendring i 2009 ble det innført en ny bestemmelse om tidligere rettighetshaveres subsidiære ansvar for disponeringsforpliktelser i petroleumsloven § 5-3 tredje ledd jf. Ot.prp. nr. 48 (2008-2009) Om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Det følger av konsesjonsverket at rettighetshaverne i en utvinningstillatelse hefter prinsipalt proratarisk og subsidiært solidarisk for de forpliktelser som oppstår som følge av virksomhet etter utvinningstillatelsen, jf. Samarbeidsavtalen art.7.1. Hovedbegrunnelsen for det nye kravet var å hindre at øvrige rettighetshavere må bære en større andel av disponeringsforpliktelsene enn det som følger av størrelsene på deres andeler, samt å hindre usikkerhet omkring dekning av disponeringskostnadene.

Etter at lovendringen ble gjennomført har departementet mottatt henvendelser vedrørende forståelsen og rekkevidden av den nye regelen. Blant annet har departementet mottatt en arbeidsgrupperapport fra juridisk utvalg i Oljeindustriens Landsforening (OLF) med en rekke innspill om temaet.

Departementet legger vekt på at man har et regelverk som er så presist som mulig, og som bidrar til klarhet og forutsigbarhet for aktørene i norsk petroleumsvirksomhet. På denne bakgrunn har departementet utarbeidet utkast til enkelte endringer i petroleumsforskriften. Det foreslås at gjeldende kapittel 6 "Avslutningsplan" endrer navn til kapittel 6 "Avslutning av petroleumsvirksomhet". Det foreslås videre at det fastsettes en ny bestemmelse i § 45 a med overskriften "Subsidiært ansvar for disponering". Bestemmelsen er ment å klargjøre hvilke innretninger det subsidiære ansvaret for disponeringsforpliktelser etter petroleumsloven § 5-3 tredje ledd nærmere omfatter, når overdragelsestidspunktet inntreffer og når mislighold kan konstateres slik at det subsidiære ansvaret inntreffer.

2. Generelle merknader

2.1. Answarets omfang

Det følger av petroleumsloven § 5-3 tredje ledd og Ot.prp. nr. 48 (2008-2009) at det subsidiære ansvaret for rettighetshaver er et økonomisk ansvar, og at det ikke er aktuelt å pålegge tidligere rettighetshaver et ansvar for å faktisk gjennomføre vedtak om disponering.

Spørsmål om forståelsen av lovbestemmelsen har bl.a. dreid seg om omfanget av det økonomiske ansvaret, og i særlig grad hva som ligger i at det økonomiske ansvaret er begrenset til kostnader knyttet til innretninger, herunder brønner, som *eksisterte* på overdragelsestidspunktet jf. petroleumsloven § 5-3 tredje ledd femte punktum.

Det fremkommer av Ot.prp. nr. 48 (2008-2009) at dersom overdragelsen skjer før innretninger eksisterer, vil en rettighetshaver som har overdratt sin andel i utvinningstillatelsen ikke bli ansvarlig for en eventuell fremtidig disponeringsforpliktelse i tillatelsen. Når det gjelder *omfanget* av det økonomiske ansvaret skal dette beregnes på bakgrunn av størrelsen på den overdratte andel. Videre heter det at ansvaret knytter seg til innretninger, herunder brønner slik den/de var på overdragelsestidspunktet og er uavhengig av en senere utvikling av disse. Dersom den/disse har gjennomgått senere forandringer som øker disponeringskostnadene, vil størrelsen på det subsidiære ansvaret være oppad begrenset til hva den subsidiært ansvarliges andel av kostnaden for disponering ville vært dersom innretningen var slik den var på overdragelsestidspunktet.

Arbeidsgruppen som ble nedsatt av OLF har i sin rapport pekt på at det er behov for en ytterligere avgrensning av hva som menes med at det økonomiske ansvaret er begrenset til kostnader knyttet til innretninger, herunder brønner, som *eksisterte* på overdragelsestidspunktet. Det pekes på at det er uklart hvorvidt en innretning må være installert på feltet for å dekkes av ansvaret eller om en brønn må være ferdig boret.

Departementet er enig i at lovens ordlyd kan åpne for flere mulige tolkninger og ser at det kan være hensiktsmessig med en nærmere klargjøring av answarets omfang gjennom forskriften.

En løsning kan være at ansvaret omfatter alle innretninger som er besluttet bygget av lisensen eller brønner som er planlagt boret. Dette er et tidspunkt som kan etterprøves senere, og overdrageren vil kunne ha hatt grunnleggende innflytelse på utforming og konseptvalg gjennom sin deltagelse i lisensen. På den annen side kan det hevdes at en slik løsning henger dårlig sammen med lovens ordlyd der særlig bruk av ordet "eksisterte" gir en sterk indikasjon på at innretningen eller brønnen må ha materialisert seg fysisk. Det kan også være uheldig å knytte ansvaret til dette tidspunktet, ettersom det kan skje mange endringer med innretninger og planlagte boreprogram frem til ferdigstilling. Hensiktsmessighetshensyn taler derfor også mot en slik løsning.

Departementet mener altså at utgangspunktet må være at innretningen, herunder brønnen, har materialisert seg *fysisk*. Det er for øvrig naturlig å se hen til petroleumslovens virkeområde mht. hva som skal inkluderes i answarets omfang. Det følger av § 1-4 første ledd at loven kommer til

anvendelse på *petroleumsvirksomhet* knyttet til undersjøiske petroleumforekomster. Av § 1-6 c) følger det at *petroleumsvirksomhet* er all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter. Disse forskjellige uttrykkene er også nærmere definert i bestemmelsen. Av særlig interesse her er begrepet "utvinning" som i § 1-6 litra g) er nærmere definert som "*produksjon av petroleum, herunder boring av utvinningsbrønner, [.....] samt bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning*".

Utgangspunktet blir derfor at lovens regler isolert omfatter innretningen helt fra byggefasen via plassering (slep, transport mv), drift og bruk av en innretning for utvinning. Det taler for at også innretninger på byggestadiet på verftet el. bør inkluderes. Samtidig er kravet til disponering av innretningen, herunder brønnen, etter petroleumsløven § 5-3 jf. § 5-1 knyttet til en utvinningstillatelse som sådan. Det blir derfor etter departementets oppfatning naturlig å knytte ansvaret for disponering av innretningen, herunder brønnen, til den petroleumsvirksomhet som foregår innenfor utvinningstillatelsens geografiske område.

På bakgrunn av ovennevnte legger departementet til grunn at ansvaret bør knyttes til innretninger, herunder brønner, som eksisterte fysisk innenfor utvinningstillatelsens område på overdragelsestidspunktet. Dette vil innebære at innretninger som ikke er endelig plassert men som er kommet innenfor området omfattes av ansvaret. Av praktiske hensyn mener departementet også det kan være naturlig å inkludere brønner som er påbegynt. Det er liten tvil om at brønnen eksisterer fysisk på dette tidspunktet og det er naturlig at det subsidiære ansvaret trer inn her fordi brønnen er i ferd med å utføres i den virksomheten som ansvaret er knyttet til og som dekkes av lovens øvrige regler.

Rørledninger og kabler er også omfattet av det subsidiære ansvaret for innretninger jf. § 5-3 jf. § 1-6 d). Disse strekker seg langt utenfor utvinningstillatelsens geografiske område ettersom de har til hensikt å knytte virksomheten innenfor utvinningstillatelsens geografiske område til infrastruktur og lignende utenfor utvinningstillatelsens geografiske område. Departementet mener derfor at det ikke vil være hensiktsmessig å avgrense det subsidiære ansvaret for disponeringsforpliktelser knyttet til rørledninger og kabler til utvinningstillatelsens geografiske område.

Departementet mener at denne løsningen vil medføre at det er etterprøvbart å avgjøre hva ansvaret omfatter der det går mange år (tiår) mellom salget av andel i utvinningstillatelsen og til et eventuelt subsidiært ansvar for fjerning utløses. Dette er for øvrig langt på vei i tråd med forslaget fra OLF.

Departementet foreslår etter dette en ny § 45a første ledd i petroleumsforskriften.

2.2. Skjæringspunkt

Det følger av loven at det er "overdragelsestidspunktet" som er skjæringspunktet for hva ansvaret omfatter. En overdragelse av en utvinningstillatelse eller en andel i en utvinningstillatelse kan være en komplisert kontraktuell prosess med mange sentrale milepæler

som det er knyttet rettigheter og plikter til for partene. Det er således flere aktuelle tidspunkter i en overdragelse som kan dekkes av lovens ordlyd.

Etter departementets oppfatning er det viktigste hensynet i denne sammenheng å etablere et klart tidspunkt som også er lett å etterprøve i ettertid. Det må være lett for parter utenfor overdragelsesavtalen og myndighetene å identifisere skjæringstidspunktet for når det subsidiære ansvaret inntreffer.

Innledningsvis i petroleumsloven § 5-3 tredje ledd er det vist til § 10-12 og kravet om at en overdragelse ikke kan skje uten samtykke av departementet. Et utgangspunkt kan derfor være at det er departementets samtykke som er styrende for hva som er å regne som "overdragelsestidspunkt". På den andre siden er dette et tidspunkt det ikke nødvendigvis knyttes kontraktuelle virkninger til og det kan det ses på som uheldig om det velges et annet skjæringstidspunkt for det subsidiære disponeringsansvaret enn for andre deler av overdragelsen.

Det har også vært tatt til orde for at "effektiv dato" i kontraktsforholdet mellom partene er det mest naturlige skjæringspunktet. En fordel ved dette er at det sammenfaller med økonomisk effekt av avtalen og er tidspunktet der kostnader og inntekter knyttet til tillatelsen bytter hånd. Samtidig innebærer ikke dette tidspunktet en fullbyrdet overdragelse. Dette tidspunktet er heller ikke lett å identifisere for parter utenfor overdragelsesavtalen, særlig i de tilfeller der det har skjedd flere utskiftninger i tillatelsen og kanskje gått lang tid siden overdragelsen fant sted.

Ved utarbeidelsen av utkast til endring i petroleumsforskriften på dette punktet har departementet lagt avgjørende vekt på hensynet til notoritet og forutberegnelighet både for andre parter og myndigheter, og har kommet frem til at det viktigste er å ha et klart skjæringspunkt som er lett å fastslå i ettertid. På denne bakgrunn foreslås det at "overdragelsestidspunktet" i denne sammenheng defineres til å være tidspunktet for registrering i petroleumsregisteret.

Det følger av forskrift 19. juni 1997 nr. 618 om petroleumsregisteret § 3-1 at det i petroleumsregisteret registreres dokumenter som går ut på å stifte, forandre, overdra, behefte, anerkjenne eller oppheve en rett som har til gjenstand en tillatelse eller en andel i en tillatelse. Registreringsdato gir utvilsomt notoritet og overdragelsen vil på dette tidspunktet være fullbyrdet. Registeret er offentlig og det vil være enkelt, også flere tiår senere, å finne tidspunktet for registrering av overdragelsen. Dette vil også gjelde for parter og staten som ikke var involvert i selve overdragelsen. Valg av denne datoen er videre i tråd med anbefalingen i arbeidsgrupperapporten fra juridisk utvalg i OLF.

Departementet foreslår etter dette en ny § 45a andre ledd i petroleumsforskriften.

2.3. Hva skal til for at det subsidiære ansvaret inntreffer?

Lovens § 5-3 tredje ledd fastslår altså at overdragende rettighetshaver har et subsidiært ansvar ovenfor de andre rettighetshaverne, eller staten, for kostnader ved gjennomføring av vedtak om disponering. Det fremgår imidlertid ikke direkte av bestemmelsen *når* det subsidiære ansvaret

inntreter. Altså hva som skal til for at øvrige rettighetshavere, eller staten, kan gjøre overdragende rettighetshaver ansvarlig for kostnader knyttet til disponering.

En naturlig tolkning av ordet "subsidiært" er at ansvaret ikke inntreter før den som er prinsipalt ansvarlig (nåværende rettighetshaver eller eier) ikke dekker utgiftene. Dette følger også implisitt av bestemmelsens andre punktum, i og med at det subsidiære ansvaret ovenfor staten inntreter der utgiftene knyttet til disponering "ikke dekkes av rettighetshaver eller annen ansvarlig". I tilfeller hvor andelen er overdratt flere ganger fremgår det at krav først skal rettes mot selskapet som sist overdro andelen.

Det følger videre av forarbeidene at de gjenværende rettighetshaverne først må uttømme de muligheter som Samarbeidsavtalen gir for innkalling av midler før det subsidiære ansvaret gjøres gjeldende, jf. Ot.prp. nr. 48 (2008-2009). Dette må først og fremst forstås som en henvisning til Samarbeidsavtalens art 9 der det bl.a. fremkommer at øvrige rettighetshavere på visse vilkår kan dekke sitt krav ved å overta den misligholdende rettighetshavers andel i den petroleum som produseres.

For at denne retten skal kunne ha verdi for gjenværende rettighetshavere vil dette kun være aktuelt i de tilfeller der det fortsatt produseres petroleum i utvinningstillatelsen på tross av fjerning av den/de aktuelle innretningen (e). Dersom produksjonen er stengt ned og alle innretningene skal fjernes vil det ikke være noen andel i produsert petroleum å overta. Samarbeidsavtalen gir ingen åpenbare løsninger for hvordan øvrige rettighetshavere i slike tilfeller skal kunne innkalle midler fra den misligholdende rettighetshaver.

Spørsmålet blir derfor om de gjenværende rettighetshaverne i det ene ytterpunktet må ta rettslige skritt mot den prinsipalt ansvarlige for å inndrive sitt krav, eller om det i det andre ytterpunktet holder å konstatere at han ikke betaler sin andel av kostnadene før man kan rette kravet mot den subsidiært ansvarlige.

Departementet antar at det i de situasjoner der det ikke lenger er noen andel i produsert petroleum å overta for de gjenværende rettighetshavere, og det heller ikke foreligger øvrige løsninger for å innkalle midler i samarbeidsavtalen, må være tilstrekkelig for at det subsidiære ansvaret skal inntreffe at den eksisterende rettighetshaveren ikke dekker sin del av ansvaret for kostnadene ved påkrav. Det anses imidlertid rimelig at rettighetshaver bør få noe tid til å områ seg etter at påkrav er gitt før det er naturlig å konstatere mislighold. Dette også for å unngå potensielt kostbare etteroppgjør dersom det faktisk viste seg at eksisterende rettighetshaver kunne dekke kravet.

Hvor lang tid det er naturlig for de gjenværende rettighetshaverne å vente før de med god grunn kan anta at kostnadene ikke vil dekkes av den eksisterende rettighetshaver vil kunne variere fra sak til sak. For å skape forutsigbarhet og sikre likebehandling er det allikevel hensiktsmessig å etablere en allmenngyldig periode som skal til for å kunne konstatere mislighold. Departementet mener det her er naturlig å se hen til de bestemmelser som fremkommer av Samarbeidsavtalen mht. mislighold i forhold til øvrige betalingsforpliktelser i forholdet mellom partene. Det følger av Samarbeidsavtalen art. 9.3 at de øvrige parter kan kreve

at den misligholdende part overdrar andelen til dem dersom kravet ikke er dekket innen 3 måneder. Etter departementets oppfatning foreligger det gode grunner for å legge til grunn samme tidsfrist for å endelig kunne konstatere mislighold fra en eksisterende rettighetshaver slik at det subsidiære ansvaret inntreffer.

Selv om det kan tenkes konkrete tilfeller der det kan synes uhensiktsmessig å måtte vente i tre måneder før det kan konstateres mislighold tilsier hensynet til en enhetlig regulering at samarbeidsavtalens regler om mislighold legges til grunn så langt det er praktisk mulig. Dette er også i tråd med vurderingene fra OLFs arbeidsgruppe.

Dette innebærer også at det er nødvendig å konstatere at innskuddsforpliktelsen faktisk *er* misligholdt – det vil ikke være tilstrekkelig med antesipert mislighold for at det subsidiære ansvaret inntreffer.

Det følger av lovbestemmelsen at den overdragende rettighetshavers forpliktelser består ved senere overdragelser av andelen eller deler av denne, og at krav først skal rettes mot det selskap som sist overdro andelen. Departementet ser ingen grunn til å velge en annen løsning i tilfeller med suksessive overdragelser. Dersom en tidligere rettighetshaver ikke ved påkrav og innen tre måneder dekker sin betalingsforpliktelse ovenfor gjenværende rettighetshavere i en situasjon med suksessive overdragelser kan gjenværende rettighetshavere rette sitt krav mot (enda) tidligere rettighetshaver. Samme prinsipp må også gjelde der bare deler av en andel er videresolgt.

Departementet foreslår i tråd med dette en ny § 45a tredje ledd i petroleumsforskriften.

2.4 Informasjonsflyt – innsyn for selger

Det er viktig at selger sikres tilstrekkelig informasjon fra den aktuelle utvinningstillatelse for løpende bl.a. å kunne vurdere omfanget av sitt subsidiære ansvar. Det er blitt hevdet, blant annet i OLF sin rapport at denne adgangen ikke kan sikres uten at selgers rett til slik informasjon fremkommer av forskrift eller avtale. Departementet er enig i at informasjonsadgang er et legitimt behov og kommenterte derfor dette i forarbeidene. Departementet understreker her at tilgangen til informasjon vil måtte sikres i overdragelsesavtalen og betinger et samtykke fra de øvrige rettighetshavere jf. Samarbeidsavtalen art. 27.2 første ledd. Ettersom de gjenværende rettighetshavere har interesse av at informasjon blir gitt legges det til grunn at rettighetshaverne vil kunne komme frem til hensiktsmessige ordninger for hvordan dette skal sikres.

I sin rapport viser OLF til at det kan foreligge grunner endog "utenforliggende og/eller selskapsstrategiske hensyn" som kan føre til at øvrige rettighetshavere i lisensen kan nekte å gi samtykke til at selger får tilgang til slik informasjon.

Departementet understreker at det er vanskelig å se at det kan tenkes å foreligge aktverdige grunner til å nekte slikt innsyn. Det vil dessuten være til de øvrige rettighetshaveres fordel at den subsidiært ansvarlige kan ivareta sitt ansvar på en god måte og således at han får tilgang på den informasjon som er nødvendig for at han skal kunne sikre dette ansvaret. Departementet legger derfor til grunn at en situasjon der slik tilgang nektes ikke vil oppstå i praksis og kjenner

ikke til tilfeller der dette er skjedd. Departementet ber om innspill i høringen dersom det er høringsinstanser som mener dette kan være et problem i praksis.

OLF har foreslått at Samarbeidsavtalen bør endres for å reflektere at selger har rett til innsyn i slik informasjon. Departementet ser at dette for så vidt ville tydeliggjøre for alle involverte at samtykke til slikt innsyn må gis, men mener dette er en krevende løsning. Dels fordi en endring av avtalen krever samtykke fra alle rettighetshaverne på norsk sokkel, og dels fordi Samarbeidsavtalen er et standarddokument som skal være likt i alle utvinningstillatelser på norsk sokkel. Ettersom departementet legger til grunn at det ikke kan foreligge aktverdige grunner for øvrige rettighetshavere til å nekte slikt innsyn er det vanskelig å se at det er behov for å gjennomføre en slik krevende endring.

Dersom det fremkommer informasjon i høringsrunden som bidrar til å forsterke et inntrykk av det i praksis kan oppstå problemer for den overdragende rettighetshaver mht. å skaffe informasjon fra partene i utvinningstillatelsen som er viktig for ivaretagelsen av det subsidiære ansvaret for disponeringsforpliktelser, vil departementet måtte vurdere å forskriftsfeste en slik adgang. En slik forskriftsendring vil imidlertid kunne føre til en uheldig uklarhet mellom forskriften og Samarbeidsavtalens art 27.2, og departementet mener det derfor vil være best om dette kan unngås.

2.5 Endring av kapitteloverskrift i petroleumsforskriften

Dersom den foreslåtte endringen i petroleumsforskriften fastsettes vil det være naturlig å endre overskriften til kapittel 6 i petroleumsforskriften slik at den også dekker det materielle innholdet i den foreslåtte nye bestemmelsen. Departementet vil derfor foreslå at overskriften endres.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget er ment å klargjøre innholdet i en allerede fastsatt lovbestemmelse. Innføring av de foreslåtte endringer i petroleumsforskriften vil ikke ha særlige økonomiske eller administrative omkostninger for verken myndigheter eller næring.

4. Ikrafttredelse

Regelendringen har begrenset omfang og industrien har etterspurt endringene som foreslås. Departementet tar derfor sikte på at endringen i forskriften trer i kraft 1. juni 2012.

Utkast til forskrift om endring i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet

Med hjemmel i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 10-18 foreslås følgende:

Overskriften til kapittel 6 skal endres fra "Avslutningsplan" til "Avslutning av petroleumsvirksomheten"

§ 45a skal lyde:

§ 45a Subsidiært ansvar for disponering

Første ledd:

"Med "innretninger, herunder brønner, som eksisterte" som nevnt i lovens § 5-3 tredje ledd menes innretninger, herunder brønner, som eksisterte fysisk på overdragelsestidspunktet og som er plassert på bestemmelsesstedet samt rørledninger og kabler. Ansvarer omfatter også påbegynte innretninger, herunder brønner, som er under plassering innenfor området for utvinningstillatelsen. "

Andre ledd:

"Med "overdragelsestidspunktet" som nevnt i lovens § 5-3 tredje ledd menes den dag overdragelsen er registrert i henhold til forskrift 19. juni 1997 nr. 618 om petroleumregisteret § 4-2 andre ledd."

Tredje ledd:

"Med subsidiært økonomisk ansvarlig menes i lovens § 5-3 tredje ledd et ansvar som inntreffer når en rettighetshaver etter påkrav har misligholdt sin betalingsforpliktelse for kostnadene ved gjennomføringen av vedtak om disponering og avtalen mellom partene i utvinningstillatelsen ikke gir muligheter for dekning av kravet. Rettighetshaver anses å ha misligholdt sin forpliktelse hvis han ikke har dekket sitt ansvar senest innen tre måneder etter at påkrav er mottatt. Dersom en andel er overdratt flere ganger må de øvrige rettighetshavere alltid rette påkrav mot de overdragende selskaper i en suksessiv rekke slik at krav først rettes mot det selskap som sist har overdratt andelen, og deretter mot neste selskap når det forrige har misligholdt sin betalingsforpliktelse".