

09.02.09

Gjennomføring i Norge av initiativet for gjennomsiktighet i utvinningsindustri (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) - høringsnotat

Olje- og energidepartementet sender med dette på høring utkast til forskrift for gjennomføring i Norge av initiativet for gjennomsiktighet i utvinningsindustri (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI).

1 Generelt om EITI

Norske myndigheter har siden 2003 deltatt i Extractive Industries Transparency Initiativ (EITI). Initiativet tar sikte på å etablere innsyn i pengestrømmene fra olje-, gass- og gruveselskaper til vertsland. Gjennom prinsipper og kriterier fastlagt innen EITI er målet å sette en global standard for publisering av betalinger fra selskaper i utvinningsindustrien og for myndigheter til å offentliggjøre hva de mottar.

EITI er drevet frem av en rekke olje, gass og gruveselskaper, ulike organisasjoner, implementerende stater og stater som støtter initiativet. Initiativets øverste organ er EITI-konferansen som samler interessentene hvert annet år. På EITI-konferansen i 2006, som fant sted i Oslo, ble det også etablert et EITI-styre som overvåker prosessen. Videre er det etablert et internasjonalt sekretariat som siden 2007 har vært lokalisert i Oslo.

I dag deltar mer enn 20 ressursrike utviklingsland som implementerende stater, og ca 15 andre er i dialog om eventuell tilslutning. I tillegg støttes initiativet av en gruppe giverland, herunder Norge, Storbritannia, USA og Tyskland.

En EITI-implementerende stat påtar seg å etablere et organisatorisk oppsett for rapportering og avstemming av inntektsstrømmene i tråd med de retningslinjene som gjelder for EITI. En nasjonal EITI-interessentgruppe må etableres med deltakelse fra myndighetene, utvinningsselskapene og det sivile samfunn i landet. Den nasjonale implementeringen av EITI skal gjennomgå av en validator som velges fra en liste vedtatt av EITIs styre.

Prosesen innebærer at utvinningsselskapene som opererer i landet innrapporterer pengebetalinger de har gjort til vertslandet. En egen mal skal utarbeides for denne rapporteringen. Videre må myndighetene innrapportere hvilke inntekter de har mottatt. Tallene skal gjennomgå og sammenholdes av en uavhengig administrator som får i

oppdrag å lage en offentlig rapport. Slik åpenhet skal redusere muligheten for korrupsjon og skal gi borgerne grunnlag for å stille informerte krav om en rettfærdig bruk av inntektene. Større åpenhet om betalinger antas også å stimulere til investeringer.

Norge er det første OECD-land som har besluttet å implementere EITI. Gjennom implementeringen av EITI ønsker Norge å bidra til global anerkjennelse av EITI som standard for åpenhet om pengestrømmer fra utvinningsindustrien.

2 Nærmere om EITI-prinsipper og kriterier samt valideringsprosess

På den første EITI-konferansen som fant sted i 2003 ble "EITI-prinsippene" etablert som et felles verdigrunnlag for interessentene som støtter initiativet. Videre ble det på den neste EITI-konferanse i 2005 enighet om mer konkrete minimumskrav til alle EITI-implementerende land. Disse kravene omtales som "EITI-kriteriene".

EITI-prinsippene og EITI-kriteriene kan finnes i sin helhet på EITIs nettside:

<http://www.eitransparency.org/>

EITI-prinsippene inneholder 12 punkter. De åpner med å vise til at rikdommen som utnyttelsen av naturressursene fører med seg kan bidra til bærekraftig utvikling og reduksjon av fattigdom, men at det også kan føre med seg negative økonomiske og negative sosiale konsekvenser dersom dette ikke forvaltes med klokskap. I prinsippene understrekes viktigheten av åpenhet både fra myndigheter og selskaper i utvinningsindustrien.

EITI-kriteriene inneholder seks punkter. De innebærer krav om jevnlig publisering av alle vesentlige betalinger fra olje- gass- og gruveselskaper til myndighetene og alle vesentlige inntekter myndighetene har mottatt fra slike selskaper. Dersom revisjon av slike betalinger og inntekter ikke allerede gjennomføres, stilles det krav til revisjon. Betalinger og inntekter skal sammenstilles og avstemmes av en uavhengig administrator som avgir uttalelse om dette og om eventuelle avvik. Kriteriene stiller krav om at denne tilnærmingen også legges til grunn for statseide selskaper. Det sivile samfunn skal aktivt trekkes inn ved utformingen, overvåkingen og evalueringen av EITI-prosessen. Vertslandet skal utforme en arbeidsplan for gjennomføringen.

EITI-konferansen i 2006 ga sin tilslutning til at EITI-implementerende land må gjennomgå en ekstern, uavhengig valideringsprosess. EITI-styret har sørget for utarbeidelse av en valideringsguide. Det er to formål med valideringsprosessen. Det første er å gi en vurdering av fremdriften for de land som er i en implementeringsfase. Det andre er at valideringsprosessen skal gi en vurdering av om et land som har gjennomført implementering kan sies å ha gjort dette i overensstemmelse med EITI-prinsipper og kriterier. Validatoren skal velges fra en liste som er godkjent av EITI-styret.

3 Norsk implementering av EITI

Norske myndigheter har siden 2003 deltatt i og støttet EITI. Høsten 2007, i forbindelse med at EITIs internasjonale sekretariat ble lagt til Oslo, besluttet Regjeringen at også Norge skulle implementere EITI kriteriene. Ansvar for implementeringen ble lagt til Olje- og energidepartementet.

EITI er først og fremst et initiativ overfor ressursrike utviklingsland som mangler et velutviklet demokrati med tilhørende institusjoner. Norge er det første, og så langt det eneste, OECD-land som har påtatt seg å implementere EITI. Departementet antar at den norske implementeringen av EITI-kriteriene vil kunne motivere andre land til både å støtte og implementere EITI.

Departementet legger til grunn at Norge allerede materielt sett oppfyller EITI-prinsippene om åpenhet og kontroll i forhold til pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten. Det kan i denne sammenhengen pekes på at skattebetalinger til den norske stat fra rettighetshaverne på sokkelen publiseres og informasjonen er således allerede tilgjengelige for allmennheten. Inntektsstrømmen til staten er også underlagt uavhengig kontroll gjennom Riksrevisjonen. Det etablerte systemet for kontroll med pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten til staten vil fortsette, og regulering for å implementere EITI vil komme i tillegg til dette.

Departementet legger til grunn at den norske EITI- implementeringen må være klar og tydelig, samtidig som den ikke må skape unødvendig og kostnadsdrivende merarbeid for selskaper eller myndigheter i Norge.

EITI dreier seg om utvinningsindustri i form av petroleumsvirksomhet og gruvedrift. Det legges opp til at den norske implementeringen vil omfatte pengestrømmene fra rettighetshaverselskapene til staten i petroleumsvirksomheten. Det legges ikke opp til at den norske implementeringen vil omfatte gruvedrift, som er en begrenset virksomhet i Norge.

På bakgrunn av Regjeringens beslutning om å implementere EITI-kriteriene i Norge, søkte Norge høsten 2008 EITI-styret om kandidatstatus. Dette skjedde under henvisning til at Norge hadde oppfylt kriteriene for slik status bl.a. ved at det var gitt en klar kunngjøring av Regjeringens beslutning om implementering og at en arbeidsplan for implementeringen var utarbeidet.

Et sentralt element i implementeringen av EITI-kriteriene er etableringen av en interessentgruppe (stakeholder-gruppe) og involveringen av det sivile samfunn i denne. På denne bakgrunn ble det høsten 2008 avholdt to møter i en interim-interessentgruppe. I denne gruppen deltok bl.a. Oljeindustriens landsforening (OLF) og Landsorganisasjonen (LO), organisasjonene Publish What You Pay og

Transparency International, professor Ola Mestad, UiO, Det norske Veritas, BI Senter for bedrifters samfunnsansvar og Willy Olsen fra Revenue Watch. Fra myndighetssiden deltok Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet. EITI sekretariatet var til stede på møtene. Publish What You Pay arrangerte mellom de to møtene et åpent møte der de inviterte representanter for det sivile samfunn til å diskutere sammensetningen av interessentgruppen. Publish What You Pay rapporterte dette og forslaget til deltakelse fra det sivile samfunn på det andre møte i interim-interessentgruppen. Det var også et ønske fra representantene for det sivile samfunn om at industrien også er direkte representert i gruppen av interessenter gjennom ett eller to rettighetshaverselskaper.

Interim-interessentgruppen behandlet på møtene høsten 2008 bl.a. utkast til arbeidsplan og utkast til forskrifter. Interessentgruppen vil bli endelig utpekt og formelt oppnevnt når utkastet til forskrifter som nå sendes på høring er vedtatt og trer i kraft.

Det legges opp til at det fastsettes en egen forskrift for implementering av EITI-kriteriene i Norge i medhold av lov 29. november 1996 nr 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 10-18 første ledd. Utkast til slik forskrift følger nedenfor.

4 Merknader til de enkelte bestemmelser i forskriftsutkastet

Til § 1 Formål

Denne bestemmelsen angir formålet med forskriften som er å bidra til gjennomsiktighet i pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten til staten. Samtidig vises det til at forskriften gjennomfører EITI i Norge.

Til § 2 Definisjoner

Denne bestemmelsen definerer petroleumsloven til lov 29. november 1996 nr 72 om petroleumsvirksomhet. Videre defineres departementet til å være Olje- og energidepartementet. Bestemmelsen fastslår at petroleumslovens definisjoner gjelder for forskriften.

I petroleumsloven § 1-6 bokstav j) finner man følgende definisjon av begrepet "rettighetshaver":

"rettighetshaver, fysisk eller juridisk person, eller flere slike personer, som etter loven her eller tidligere lovgivning innehar en tillatelse til undersøkelse, utvinning, transport eller utnyttelse. Er en tillatelse gitt til flere slike personer sammen kan uttrykket rettighetshaver omfatte både rettighetshaverne samlet og den enkelte deltager."

Dette begrepet benyttes i § 3 i forskriftsutkastet som pliktsubjekt for rapportering av betalinger.

Videre finner man i petroleumsloven § 1-6 bokstav c) følgende definisjon av "petroleumsvirksomhet":

”petroleumsvirksomhet, all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip.”
Dette begrepet benyttes flere steder i forskriftsutkastet.

Til § 3 Rapportering av betalinger

Første ledd fastslår rapporteringsplikten for rettighetshaverne. Bestemmelsen lister opp hjemmelsgrunnlagene for innbetalinger fra rettighetshaverne til staten. Dette omfatter ordinær selskapsskatt, særskatt, CO₂-avgift, NO_x-avgift og arealavgift.

Annet ledd fastslår rapporteringsplikt for Petoro AS for SDØE, mens *tredje ledd* fastslår rapporteringsplikt for StatoilHydro ASA som følge av selskapets oppgave med å avsette statens petroleum i henhold til avsetningsinstruksen.

Etter *fjerde ledd* har alle rapporteringspliktige også plikt til å innrapportere eventuelle andre innbetalinger til staten eller til statlige ansatte som er gjort i foregående kalenderår og som vedrører petroleumsvirksomheten.

Departementet legger til grunn at Statoil Hydro ASA ikke skal rapportere betalinger til staten som aksjonær i selskapet i medhold av denne bestemmelsen. Videre legges det til grunn at rettighetshaverne ikke skal innrapportere behandlingsgebyrene som innbetales for seismiske undersøkelser, undersøkelsestillatelse og utvinningstillatelse, jf forskrift 27. juni 1997 nr. 653 om petroleumsvirksomhet §§ 5 og 9. Disse er på hhv NOK 30 000,- 60 000,- og 100 000,-. Det samme gjelder rettighetshaveres innbetaling i henhold til forskrift 17. juni 1997 nr 652 om refusjon av utgifter for tilsyn med sikkerhet, arbeidsmiljø og ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten.

Rapporteringen skal i henhold til femte ledd skje til den administrative enheten som utpekes i medhold av § 6.

Ved å legge tidspunktet for rapporteringen til innen 1. august hvert år for betalinger i foregående kalenderår, skal det etter regnskapsloven foreligge regnskaper for foregående år som er revidert før rapporteringsfristen etter denne forskriften.

Til § 4 Rapportering av inntekter

Bestemmelsen angir organer og selskaper som mottar inntekter fra petroleumsvirksomheten for staten og fastslår at de har en rapporteringsplikt. Dette er Ligningsmyndighetene, Oljedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Petoro AS og Norges Bank. Rapporteringen skal skje til den administrative enheten som er utpekt i medhold av § 6.

Til § 5 Interessentgruppen

Et sentralt element i implementeringen av EITI-kriteriene er etableringen av en interessentgruppe (stakeholder-gruppe) og involveringen av det sivile samfunn i denne. Som nevnt ovenfor i pkt 3 ovenfor har en interim-interessentgruppen allerede vært i

arbeid høsten 2008 og behandlet bl.a. utkast til arbeidsplan for norsk implementering og utkast til forskrifter. Interessentgruppen vil bli endelig utpekt og formelt oppnevnt i medhold av § 5 når forskriften er vedtatt og trer i kraft.

Til § 6 Den administrative enheten

Rapporteringen fra de som har rapporteringsplikt i henhold til §§ 3 og 4 skal skje til en administrativ enhet. Denne enheten skal sammenstille og avstemme betalinger og inntekter som er innrapportert. Utpeking av denne enheten skal skje etter samråd med interessentgruppen.

Til § 7 Utarbeidelse av rapport

Denne bestemmelsen fastsetter prosessen som skal følges i forbindelse med utarbeidelse av den årlige EITI-rapporten i Norge. Rapporten utarbeides av den administrative enheten og fremlegges for interessentgruppen før den ferdigstilles og publiseres.

Til § 8 Validering

Som nevnt ovenfor i pkt 2 skal EITI-implementerende land gjennomgå en ekstern, uavhengig valideringsprosess. Bestemmelsen legger myndigheten til å engasjere en validator til departementet. En avtale om valideringsoppdraget vil således inngås mellom departementet og den som skal forestå valideringen. Bestemmelsen forutsetter imidlertid at dette skal skje i samråd med interessentgruppen. Validering må gjennomføres før EITI-styret kan fastslå at den norske EITI-implementeringen er i overensstemmelse med EITI-prinsippene og EITI-kriteriene. I overensstemmelse med kravene i EITI, fastslår bestemmelsen at validering skal skje hvert 5 år etter at implementeringen er gjennomført.

Til § 9 Fastsettelse av skjema for rapportering

Bestemmelsen gir departementet myndighet til å fastsette skjema for rapportering av betalinger og inntekter som skal skje i henhold til §§ 3 og 4. Før departementet fastsetter slikt skjema forutsettes det at utkastet fremlegges for interessentgruppen.

5 Utkast til forskrift

Forskrift om rapportering og avstemming av pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten

(Fastsatt ved kgl. resolusjon xxxxx med hjemmel i lov 29. november 1996 nr 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 10-18 første ledd. Fremmet av Olje- og energidepartementet.)

I

§ 1 *Formål*

Formålet med denne forskriften er å bidra til gjennomsiktighet i pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten til staten. Forskriften gjennomfører i Norge initiativet for gjennomsiktighet i utvinningsindustrien (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI).

§ 2 *Definisjoner*

I denne forskrift forstås med

- a) departementet, Det Kongelige Olje- og energidepartement
- b) petroleumsloven, lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Petroleumslovens definisjoner gjelder for forskriften.

§ 3 *Rapportering av betalinger*

Rettighetshaver skal innen 1. august hvert år særskilt innrapportere alle betalinger i foregående kalenderår som er blitt gjort i tilknytning til petroleumsvirksomheten i medhold av følgende lovgivning:

- lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)
- lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v.
- lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen
- forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter kapittel 3-19 om avgift på utslipp av NO_x
- petroleumsloven § 4-10

Petoro AS skal, som forvalterselskapet for statens deltakerandeler i henhold til petroleumsloven kapittel 11, innen 1. august hvert år særskilt innrapportere alle betalinger i foregående kalenderår til staten i forbindelse med statens deltakerandeler.

StatoilHydro ASA skal innen 1. august hvert år særskilt innrapportere alle betalinger i foregående kalenderår til staten som følge av selskapets avsetning av statens petroleum, jf avsetningsinstruks fastsatt på generalforsamling i Statoil ASA 25. mai 2001 med senere endringer.

Alle rapporteringspliktige etter denne paragraf skal også innrapportere alle andre innbetalinger til staten eller til statlige ansatte som er gjort i foregående kalenderår og som vedrører petroleumsvirksomheten.

All rapportering i medhold av denne paragraf skal skje til den administrative enheten som er utpekt i medhold av § 6.

§ 4 Rapportering av inntekter

Ligningsmyndighetene, Oljedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Petoro AS og Norges Bank skal innen 1. august hvert år rapportere til den administrative enheten som er utpekt i medhold av § 6, alle betalinger de har mottatt i foregående kalenderår på grunnlag av de innbetalingsplikter som er omhandlet i § 3 første til fjerde ledd.

§ 5 Interessentgruppen

Kongen skal oppnevne en gruppe som har til oppgave å overvåke og evaluere gjennomføringen av denne forskriften.

Gruppen skal bestå av minst 5 representanter fra selskaper, organisasjoner og forvaltningsorganer, samt enkeltpersoner med særskilt kunnskap, som har interesser knyttet til åpenhet om betalinger til staten i tilknytning til petroleumsvirksomheten. Det oppnevnes en vararepresentant for hver representant. Representantene og vararepresentantene oppnevnes for 2 år av gangen. Gruppen ledes av departementets representant. Departementet er sekretariat for gruppen.

§ 6 Den administrative enheten

Kongen skal utpeke en administrativ enhet, etter samråd med interessentgruppen, som skal sammenstille og avstemme betalinger og inntekter, samt utarbeide rapport som nevnt i § 7.

§ 7 Utarbeidelse av rapport

Den administrative enhet skal sammenstille og avstemme de betalinger og inntekter som nevnt i §§ 3 og 4. Ved eventuelle avvik skal enheten søke å klarlegge årsaken til avviket.

Enheden skal utarbeide en årlig rapport der enheten redegjør for det rapporterte betalinger og inntekter, jf §§ 3 og 4, og for eventuelle avvik og andre forhold det er særlig grunn til å fremheve for å gi et riktig bilde av pengestrømmene fra petroleumsvirksomheten.

Utkast til rapport skal legges fram for interessentgruppen innen 1. oktober. Gruppen skal innen 1. november avgi eventuelle merknader til utkastet. Enheden skal deretter ferdigstille rapporten innen 15. november. Enheden skal sørge for publisering av den endelige rapporten.

§ 8 Validering

Departementet skal, i samråd med interessentgruppen, engasjere en validator som skal gjennomgå praktiseringen av denne forskrift og rapporten som nevnt i § 7. Slik validering skal skje hvert femte år.

§ 9 Fastsettelse av skjema for rapportering

Departementet kan fastsette skjema for rapportering av betalinger og inntekter i henhold til denne forskrift.

II

Ikraftsetting

Forskriften skal tre i kraft xx.xx.xx