

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo

**Deres ref:**  
08/01488-1

**Vår ref:**  
OB

**Arkiv:**  
32

**Dato:**  
16.01.09

## **Utkast til endringer i petroleumsloven - høring**

### **I. Innledning**

Det vises til Olje- og energidepartementets brev av 24. november 2008 hvor departementet ber om merknader til foreslåtte endringer i lov av 29. november 1996 nr. 72.

Oljeindustriens landsforening, OLF, vil nedenfor gjennomgå de enkelte forslagene til endringer i petroleumsloven og gi OLFs merknader til disse.

Forslagene fra departementet reiser flere viktige og vanskelige juridiske problemstillinger som ikke er nærmere berørt i utkast til lovendringer, og som etter OLFs oppfatning må avklares gjennom lov, forarbeider eller forskrifter.

### **II. Kommentarer til de enkelte lovforslag i petroleumsloven**

#### **1. § 2-1, første ledd**

OLF er enig i at den foreslåtte endringen er nødvendig for å bringe lovens ordlyd og systematikk i samsvar med departementets praksis. Endringen vil medføre en begrensning i departementets kompetanse til å tildele undersøkelsestillatelser.

#### **2. § 3-9, tredje ledd**

OLF er positiv til en endring i lovteksten som medfører større fleksibilitet med hensyn til fastsettelse av størrelsen på det areal som rettighetshaverne har rett til å få forlengelse for. På den annen side fjernes bestemmelsene i loven som sikrer rettighetshaverne forutberegnelighet ved vurdering av hvilket areal de kan kreve forlengelse for. OLF forstår forslaget til endring slik at det er ment å gjenspeile praksis som gir rettighetshaverne rett til forlengelse for områder der det er påviste petroleumsforekomster, og områder som er omfattet av en utbyggingsplan. For å sikre forutberegnelighet ved vurderingen av hvilket areal rettighetshaverne kan kreve forlengelse for i samsvar med OLFs forståelse av gjeldende praksis, foreslår OLF en ny andre setning i § 3-9, tredje ledd:

*"Området rettighetshaver kan kreve forlengelse for skal minst omfatte områder for påviste hydrokarboner samt kartlagte prospekter."*

### **3. § 4-8, første ledd, første punktum**

OLF deler departementets syn på at rettighetshavere i større grad enn tidligere må forventes å utvikle nye forretningsmodeller hvor vesentlige innretninger leies inn også i produksjonsfasen.

De hensyn som begrunner departementets adgang til å pålegge og fastsatte vilkårene for tredjepartsbruk av rettighetshavernes egne innretninger, vil i utgangspunktet gjelde også i forhold til leide innretninger. Hensynet til sammenheng i regelverket tilsier da at leide og eide innretninger likestilles slik departementet foreslår.

Departementet har i forslag til ny lovtekst brukt begrepet *"eller brukes"*. OLF foreslår at dette begrep erstattes med *"eller leies"* som antas å være mer hensiktsmessig. Det vises her til tilsvarende begrepsbruk i TPA-forskriftens § 12, og til at også departementet bruker leiebegrepet i sitt høringsbrev.

Departementets forslag vil videre klargjøre hjemmelsgrunnlaget for TPA-forskriftens § 12. OLF støtter dette, og imøteser også den bebudede revisjon av TPA-forskriften.

OLF antar at pliktsubjektet etter loven også for leide innretninger vil være rettighetshaver, og ikke innretningens eier(e). Slik lovteksten er utformet kan dette med fordel klargjøres i forarbeidene.

OLF legger videre til grunn at rettighetshavernes plikter for leide innretninger må være begrenset til rettighetshavernes disposisjonsrett over innretningen. For ordens skyld bør dette sies uttrykkelig, ved at det inntas følgende ny siste setning i § 4-8, første ledd:

*"For innretninger som leies av rettighetshaver gjelder bestemmelsen innenfor rammen av rettighetshavers bruksrett."*

### **4. § 4-8, annet ledd**

OLF støtter departementets forslag.

### **5. § 4-8, tredje ledd**

OLF er enig i at det er viktig å finne gode løsninger for transport og lagring av CO<sub>2</sub> som fanges fra landbaserte kilder, og at innretninger til bruk i petroleumsvirksomheten kan være en del av slike løsninger. OLF ser at det i slike tilfeller kan være hensiktsmessig å gi petroleumslovens § 4-8 anvendelse for slik tredjemannsbruk. OLF mener imidlertid at en slik bruk av innretningene vil reise en rekke vesentlige og til dels vanskelige spørsmål som ikke er nærmere behandlet i forbindelse med den foreslåtte lovendring.

Det er med departementets forslag ikke avklart hvilket ansvar eieren av innretningen vil ha som følge av at det fra innretningen injiseres tredjeparts CO<sub>2</sub>. Det vises også til at EUs direktiv om geologisk lagring av CO<sub>2</sub> trolig vil bli vedtatt i løpet av inneværende år. Direktivet kan få betydning for ansvaret i forbindelse med injisering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen.

OLF er av den oppfatning at ansvarssubjektet, for eksempel i forbindelse med eventuell skade forvoldt ved injeksjonen, forurensing etter forurensningsloven og for selve lagringen i undergrunnen, må være den som har interesse av injeksjonen av CO<sub>2</sub>. Ansvarssubjektet kan

ikke være rettighetshavergruppen eller operatøren som faktisk utfører injeksjonstjenester for en tredjepart.

Injeksjon av ekstern CO<sub>2</sub> er ikke omfattet av rettighetshavergruppens petroleumsvirksomhet i henhold til utvinningstillatelsen, og vil etter OLFs oppfatning kreve en særskilt tillatelse. En slik tillatelse må gis til den som ønsker lagring av CO<sub>2</sub> på vilkår som myndighetene fastsetter. Lagringen av den injiserte CO<sub>2</sub> vil dessuten ha en helt annen tidshorisont enn rettighetshavergruppens tidsbegrensede utvinningstillatelse. På denne bakgrunn er det ikke grunnlag for å pålegge rettighetshavergruppen ansvar for den lagrede CO<sub>2</sub>.

Det må også tas høyde for at innretningene kan tenkes brukt for å injisere tredjeparts CO<sub>2</sub> etter at rettighetshavernes egen bruk av innretningene til petroleumsvirksomhet er opphørt. Dette vil i så fall kreve at innretningene overtas enten av staten eller den tredjepart som har behov for CO<sub>2</sub>-injeksjonen. OLF legger til grunn at rettighetshavernes plikt i henhold til et pålegg om bruk etter ny § 4-8, tredje ledd, i alle tilfelle vil opphøre når petroleumsvirksomheten opphører.

Som det fremgår av ovennevnte, er det en rekke spørsmål som må klargjøres for å unngå uklarheter. OLF vil spesielt påpeke at ansvaret må reguleres på en slik måte at trinnhøydeproblematikk mellom ulike regelverk unngås.

OLF vil be om at departementet foretar en samlet gjennomgang av hele det berørte regelverket før forslag om nytt tredje ledd til § 4-8 fremmes, og at fremleggelse av forslaget utsettes inntil en samlet gjennomgang er foretatt. Det vil uansett være påkrevd at iverksettelse av forslaget utsettes, slik at dette kan skje samtidig med iverksettelse av de øvrige nødvendige endringer i regelverket.

## **6. § 4-9, siste ledd**

OLF antar at henvisningen til lov om offentlighet i forvaltningen korrigeres slik at man viser til den nylig vedtatte lov.

## **7. § 5-3, tredje ledd (ny)**

### **7.1 Innledning**

De senere års utvikling med blant andre flere og mindre rettighetshavere på norsk sokkel har satt fokus på dagens regler om ansvar for fjerningsforpliktelser. Sett i lys av denne utviklingen vil den potensielle risikoen for å bli belastet med et solidaransvar øke. Denne økningen i risiko gjenspeiles særskilt i en salgssituasjon der en finansielt solid rettighetshaver overdrar hele eller deler av sin andel i et produserende felt til en mindre finansielt solid rettighetshaver.

Som departementet påpeker i høringsbrevet, har OLFs prinsipale syn på denne problemstillingen vært at rettighetshaverne i avslutningsfasen bør hefte for sin proratariske andel av forpliktelsene. Dette synet ligger fast.

Innføring av et subsidiært ansvar vil formentlig medføre utstrakt bruk av garantier idet selger normalt vil kreve at den nye rettighetshaver stiller garanti som sikrer oppfyllelse av fjerningsforpliktelsen knyttet til den andel som overdras. Det må antas at slike garantier vil medføre ekstrakostnader, og i et stramt finansmarked kan det for enkelte selskaper muligens også være vanskelig i det hele tatt å få etablert fullverdige garantier.

Utgangspunktet er at slike garantier må gis for et beløp som tilsvarer den fulle estimerte fjerningskostnaden for den overtatte andelen til tross for at staten gjennom skattesystemet vil dekke en vesentlig del av slike kostnader. Etter OLFs oppfatning vil det imidlertid være mest kostnadseffektivt å legge til rette for at det kun er "etter skatt" kostnadene som gjøres til gjenstand for subsidiæransvaret. Således vil merkostnadene som følge av garantiene bli vesentlig redusert, og det vil også kunne bli lettere å få etablert de nødvendige garantiene. Dette vil følgelig kunne gi et vesentlig bidrag til å redusere de negative virkningene ved innføring av et subsidiært ansvar for selger. Den samlede provenyeffekten av en "etter skatt" løsning vil også kunne vise seg å være positiv for staten.

OLF vil be om at Olje- og energidepartementet utreder dette alternativet i samarbeid med Finansdepartementet.

En "etter skatt" løsning som skissert ovenfor er nærmere kommentert under 7.2.9 nedenfor.

## **7.2 Nærmere om lovforslaget**

Når det gjelder det konkrete forslaget til ny § 5-3, tredje ledd, reiser det flere spørsmål som lovteksten ikke gir svar på. Mange av de forhold som er uavklart bør etter OLFs oppfatning klargjøres enten direkte gjennom lovteksten eller ved forskrifter, mens enkelte forhold bør avklares gjennom en presisering i forarbeidene.

### **7.2.1 Ansvarssubjektet**

Ansvarssubjektet er "rettighetshaver". Det er etter ordlyden det selskap som direkte innehar andelen i utvinningstillatelsen som overdras. I merknadene til lovforslaget forutsettes det imidlertid at regelen også skal gjelde ved annen direkte eller indirekte interesseoverføring, slik som for eksempel overdragelse av aksjene i det selskap som er rettighetshaver. Henvisningen i § 5-3, tredje ledd, til hele § 10-12, første ledd kan tyde på det samme. I merknadene til lovforslaget sies det også at departementet "vil vurdere" om det skal stilles vilkår til eieren av rettighetshaveren. Dette er imidlertid ikke reflektert i ordlyden i § 5-3, tredje ledd, som er lagt opp som en "skal" regel. OLF foreslår at det skapes klarhet omkring dette ved at første setning i forslaget strykes og erstattes med følgende:

*"Dersom en tillatelse eller andel i tillatelse overdras, jf § 10-12, første ledd, første setning, skal den overdragende rettighetshaver være subsidiært økonomisk ansvarlig overfor de øvrige rettighetshavere for en tilsvarende andel av kostnadene ved gjennomføringen av vedtak om disponering. Overdragende rettighetshavers ansvar gjelder også overfor staten, jf sjette ledd. Ved annen direkte eller indirekte interesseoverføring etter § 10-12, første ledd, annen setning, kan departementet bestemme at tilsvarende skal gjelde overfor den overdragende part."*

Det bør klargjøres i forarbeidene når "kan" regelen ved indirekte interesseoverføring er ment brukt. Det er OLFs syn at bestemmelsen for eksempel ikke kommer til anvendelse ved omdisponeringer og endringer internt i et konsern hvor rettighetshavers betalingsdyktighet ikke forringes som følge av omdisponeringen.

### 7.2.2 Ansvar ved etterfølgende overdragelser

Særskilte spørsmål oppstår også ved etterfølgende overdragelser av andelen. Det er i departementets forslag forutsatt at ansvaret består også ved flere overdragelser av andelen. OLF vil påpeke at ved flere overdragelser av samme andel eller deler av denne, vil det kunne bli problematisk å spore hvilke andeler som kom fra hvem.

Eksempel:

- Y selger 5 % til A
- X selger 10 % til A
- A har hatt 5 % fra starten av – og får totalt 20 %
- A selger så 5 % til B. Om B ikke kan gjøre opp for seg blir A ansvarlig for 5 %
- Om A heller ikke kan gjøre opp for seg, i hvilken grad blir X eller Y ansvarlig?

OLF anser det hensiktsmessig at det klargjøres i hvilken utstrekning tidligere overdragere skal være ansvarlige dersom det er flere overdragere som kan være opphav til den andelen som innehas av den misligholdende rettighetshaver.

### 7.2.3 Ansvarets omfang

Ansvaret er foreslått begrenset til den økonomiske kostnaden knyttet til innretninger og brønner som eksisterte på overdragelsestidspunktet. Ved senere utskiftninger og tilleggsinvesteringer vil det kunne være vanskelig å holde rede på hva tidligere selger er subsidiært ansvarlig for. Dessuten vil det også kunne oppstå vanskelige spørsmål med hensyn til en eventuell fordeling av fjerningskostnadene på de enkelte bestanddeler av en innretning. Her må det etter OLFs oppfatning foretas en nærmere presisering. OLF foreslår at de samme kriteriene som benyttes innenfor skatteretten for å vurdere om en kostnad skal regnes som vedlikehold eller som en aktiveringspliktig påkostning, legges til grunn også i denne sammenheng.

Etter OLFs syn fremgår det av lovforslagets ordlyd og sammenhengen for øvrig at det subsidiære ansvaret er proratarisk. Dette er i tråd med at solidaransvaret gjelder for rettighetshaverne i en utvinningstillatelse, mens det subsidiære ansvaret er som en sikkerhet for oppfyllelse av den overdragende rettighetshavers andel dersom den nye rettighetshaver ikke kan dekke sine forpliktelser. At den overdragende rettighetshaver fortsatt skal hefte også for solidaransvaret vil være uhensiktsmessig, og vil i tillegg innebære en komplikasjon og fordyring av de garantier som formentlig blir en følge av lovforslaget.

Ansvaret knytter seg til kostnader i forbindelse med vedtak om disponering. Et spørsmål som reiser seg her er hva som rent faktisk vil innbefattes i et slikt vedtak. Et konkret eksempel er hvorvidt plugging og abandonering av brønner vil innbefattes av et slikt vedtak. Dette bør avklares nærmere.

### 7.2.4 Tidspunktet for det subsidiære ansvaret

Det sies ingenting om når det subsidiære ansvaret skal inntre. Uten klargjøring av tidspunktet, anser OLF det som sannsynlig at det vil oppstå uenighet og tvister om dette. Det er naturlig at rettighetshavergruppen er forpliktet til å inndrive den misligholdte fordring i tråd med samarbeidsavtalens bestemmelser om innkalling av midler fra rettighetshaverne før det subsidiære ansvaret kan gjøres gjeldende. Dette bør avklares nærmere.

### 7.2.5 Tapsminimalisering

Samarbeidsavtalen har bestemmelser om at ved en rettighetshavers mislighold av sine forpliktelser, har de øvrige rettighetshaverne i utvinningstillatelsen rett til å overta den misligholdende parts andel. Dersom de ikke-misligholdende parter får en fordel av å overta den misligholdende parts andel, ved at det for eksempel er noe gjenværende ressurser som kan gå til (delvis) betaling av den misligholdende parts andel av fjerningskostnadene, må dette gå til fradrag i det subsidiære ansvaret den tidligere rettighetshaver har. Ellers ville dette blitt en tilfeldig fordel for eksisterende rettighetshavere i utvinningstillatelsen. Dette bør avklares nærmere.

### 7.2.6 Unntak fra hovedregelen

I enkelte tilfeller vil det ikke være behov for at overdragende rettighetshaver er subsidiært ansvarlig. Det kan for eksempel være i forbindelse med transaksjoner der det foreligger sikkerhet som er akseptabel overfor de gjenværende rettighetshaverne. For eksempel kan det være foretatt kontantinnbetaling til rettighetshavergruppen for fremtidige fjerningsforpliktelser. Det samme vil gjelde når overdragelsen finner sted mellom finansielt solide aktører, eller fra en mindre finansielt solid aktør til en mer finansielt solid aktør.

Departementet bør ha en mulighet til å fravike hovedprinsippet om subsidiæransvar ved slike transaksjoner. OLF foreslår på denne bakgrunn at departementet tar inn følgende tillegg:

*“Departementet kan fravike kravet om subsidiært ansvar etter denne bestemmelse.”*

Det forutsettes at departementets fravikelse av hovedregelen vil gis samtidig med godkjenning av overdragelsen etter § 10-12 etter søknad fra partene i transaksjonen.

Et slikt unntak vil være viktig for å hindre en unødvendig inflatering av garantier, og for å bidra til at kjøper og selger kan komme frem til alternative løsninger for å håndtere kostnadene forbundet med fjerningsansvaret.

### 7.2.7 Tilbakevirkning

Selv om det ikke er uttrykkelig sagt, er det OLFs forståelse av forslaget at lovendringen ikke skal gis tilbakevirkende kraft, og kun gjelde for overdragelser godkjent etter lovens ikrafttredelse. OLF ber om at dette presiseres.

### 7.2.8 Særskilt om regnskap relatert til § 5-3

Innføring av et subsidiært ansvar vil også reise enkelte problemstillinger i forhold til regnskap. OLF ber derfor departementet om å foreta en nærmere vurdering av de regnskapsmessige effektene av å bli sittende med et subsidiært ansvar for andeler i en utvinningstillatelse som er overdratt. Det er nærliggende å anta at det i mange tilfelle vil være nødvendig for selger å foreta vurderinger som krever innsyn i den utvinningstillatelse hvor ansvaret utspringer fra, og det må i så fall sikres nødvendig innsyn for selger slik at ansvarssubjektets regnskapsmessige håndtering blir korrekt (endringer i estimater osv).

Også i forhold til regnskap antas det at det ville være fordelaktig å benytte et etter skatt konsept for ansvaret.

### **7.2.9 Særskilt om skatt relatert til § 5-3**

Utgifter til fjerning er fullt ut fradragberettiget mot sokkelinntekt slik at staten i realiteten vil bære 78 % av fjerningskostnadene dersom dagens skattesatser opprettholdes. Fradraget kommer først når fjerningen faktisk gjennomføres. Dersom den fjerningsansvarlige ikke har tilstrekkelige inntekter til å utnytte fradraget for fjerningen, vil staten likevel kunne dekke sin andel av fjerningskostnaden gjennom en direkte utbetaling av skatteverdien av et underskudd. Som påpekt under punkt 7.1 ovenfor, vil den foreslåtte endringen måtte antas å medføre en betydelig økning av forskjellige former for garantier. Slike garantier vil med all sannsynlighet være relativt dyre. Videre vil de medføre økte kostnader både for de selskap som må innhente denne type garantier, og for staten blant annet gjennom reduserte skatteinntekter. Det er da forutsatt at slike garantikostnader vil bli å behandle som en ordinær driftsutgift med full fradragrett mot sokkelinntekt.

En særskilt problemstilling er det forhold at selskap som blir stilt overfor slikt subsidiært ansvar, ikke er sikret fradrag i 78 % skatteregime. Dette kan for eksempel være et resultat av at selskapet ikke lenger driver (sokkel)virksomhet når ansvaret faktisk gjøres gjeldende i tilknytning til fjerningen, eller at skattelovgivningen endres. Det selgende selskapets korresponderende inntekter fra den solgte andelen vil likevel uansett ha vært gjenstand for en full 78 % beskatning, og vil kunne medføre en asymmetrisk behandling av samhørende inntekter og utgifter. Lavt eller intet fradrag som følge av at fjerningsutgifter belastes en tidligere selger, vil fremstå som en tilfeldig fordel for staten.

En nærliggende løsning kan være å begrense det subsidiære ansvaret til en etter skatt verdi basert på skattesatsene på overdragelsestidspunktet. Dette vil bidra til å vesentlig redusere eventuelle garantikostnader som ellers vil kunne gi ekstrakostnader både for industrien og det enkelte selskap.

En etter skatt løsning vil måtte innebære at det ikke gis noe skattefradrag for det ansvaret som eventuelt gjøres gjeldende ovenfor en tidligere selger, samtidig som den mottagende rettighetshavergruppe ikke fører opp mottatt regressoppgjør som skattepliktig inntekt.

Det påpekes i denne forbindelse at et lovpålagt subsidiært ansvar for forhold som oppstår lenge etter et salg, er såpass spesielt at det også bør kunne gi grunnlag for en særskilt skattemessig håndtering.

En slik særskilt skattemessig løsning vil sikre en rettferdig og riktig kostnadsfordeling mellom stat og selskap og vil ha positive virkninger i forhold til kostnadsbildet på sokkelen, se vedlegg.

### **8. § 10-1, nytt tredje og fjerde ledd**

OLF er enig i departementets forslag til ny plassering av § 9-5, annet og tredje ledd for å klargjøre forståelsen av departementets kompetanse.

### **9. § 10-18, tredje ledd**

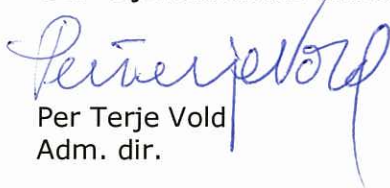
OLF støtter departementets forslag.

### **III. Avsluttende merknader**

OLF ønsker å bidra i den videre prosessen med lovarbeidet og møter gjerne departementet for å utdype og eventuelt avklare spørsmål og problemstillinger i tilknytning til denne høringsuttalelsen.

Med vennlig hilsen

**OLF** Oljeindustriens Landsforening

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Per Terje Vold'.

Per Terje Vold  
Adm. dir.