



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 103 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 26. mars 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Olje- og energidepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven). Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) er implementert i Norge gjennom forskrift 26. juni 2009 nr. 856 om rapportering og avstemming av pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten (EITI-forskriften). Forskriften er fastsatt i medhold av petroleumsloven. Formålet med dette lovendringsforslaget er å synliggjøre norsk EITI-implementering i loven og å tydeliggjøre at statlige organer skal kunne overholde sin rapporteringsplikt i henhold til EITI-forskriften uten hinder av taushetsplikt pålagt i annen lovgivning.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) er et verdensomspennende initiativ for økt gjennomsiktighet i pengestrømmer fra utvinningsnæringer til staten i land med store naturressurser. Målet er gjennom prinsipper og kriterier fastlagt innen EITI å sette en global standard for publisering av betalinger fra selskaper i utvinningsindustrien og for myndigheter til å offentliggjøre hva de mottar. Norge har valgt å implementere EITI gjennom

forskrift om rapportering og avstemming av pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten (EITI-forskriften) som trådte i kraft 1. juli 2009.

EITI-kriteriene forutsetter at selskapene rapporterer relevante innbetalinger til staten, og at statlige myndighetsorganer rapporterer de mottatte betalinger fra selskapene. En utpekt administrativ enhet skal så sammenstille og avstemme de innrapporterte tall og en interessentgruppe skal involveres i prosessen. Den første runden med rapportering fra rettighetshavere og relevante offentlige etater fant sted i Norge i 2009. Den administrative enheten avga en rapport som ble behandlet i interessentgruppen og publisert i januar 2010.

Det er et helt sentralt moment i gjennomføringen av EITI i Norge, slik EITI-forskriften legger opp til, at den administrative enheten mottar både rapportering fra rettighetshaverne i henhold til forskriften § 3 og fra de relevante offentlige etatene, jf. forskriften § 4, slik at den administrative enheten kan sammenholde disse opplysningene. Formålet er altså å se hva den offentlige etaten har mottatt og sammenholde dette med hva rettighetshaveren har innbetalt.

EITI-forskriften § 3 pålegger alle rettighetshavere hvert år særskilt å innrapportere nærmere bestemte skatte- og avgiftsbetalinger i foregående kalenderår til den administrative enheten. Tilsvarende skal blant annet Skatteetaten, Toll- og avgiftsdi-

rektoratet og Oljedirektoratet innen 1. august hvert år innrapportere til den samme administrative enhet korresponderende betalinger de har mottatt, jf. forskriften § 4. Skatteetaten og Toll- og avgiftsdirektoratet er i medhold av henholdsvis skattebetalingsloven § 3-2 jf. ligningsloven § 3-13 og særavgiftsloven § 7 jf. tolloven § 12-1, i utgangspunktet underlagt taushetsplikt for slike opplysninger. Det er imidlertid gjort unntak fra taushetsplikten etter ovennevnte bestemmelser dersom det foreligger »lovpåbud som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene». I forbindelse med den første rapporteringsrunden i 2009 stilte Toll- og avgiftsdirektoratet spørsmål ved hvorvidt etatens plikt til å gi opplysninger i henhold til EITI-forskriften er forenlig med taushetsplikt etter tolloven.

Hjemmel for EITI-forskriften er petroleumsløven § 10-18 første ledd som lyder:

«Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne lov, herunder bl.a. bestemmelser om arbeidsforhold, taushetsplikt, og om rettighetshavers plikt til å gjøre opplysninger om virksomhet etter loven offentlig tilgjengelig. Kongen kan også gi forskrifter om opplysningsplikt for ivaretagelse av Norges plikter etter EØS-avtalen.»

Den plikten rettighetshaverne har etter EITI-forskriften § 3 til å rapportere innbetalinger til den administrative enheten, er klart hjemlet i petroleumsløven § 10-18 første ledd. Olje- og energidepartementet har videre lagt til grunn at petroleumsløven § 10-18 første ledd, som i sin ordlyd også nevner taushetsplikt særskilt, er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for det klare pålegget som følger av EITI-forskriften § 4, der offentlige etater, uten hinder av taushetsplikt, pålegges å gi tilsvarende opplysninger om mottatte betalinger. Det er således departementets oppfatning at petroleumsløven § 10-18 første ledd, jf. EITI-forskriften § 4, er forenlig med bestemmelsene om taushetsplikt i tolloven og ligningsloven, jf. unntakene fra taushetsplikten i hhv. tolloven § 12-1 annet ledd bokstav h) og ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav h) samt forvaltningsloven § 13 f annet ledd. På bakgrunn av Olje- og energidepartementets standpunkt la Finansdepartementet til grunn at opplysningene fra Toll- og avgiftsdirektoratet og Skatteetaten kunne rapporteres og anvendes uten hinder av taushetsplikt.

Olje- og energidepartementet legger stor vekt på norsk EITI-implementering og at denne blir så klar som mulig. For å oppnå dette bør implementeringen være slik at det ikke kan reises spørsmål om den påkrevde informasjonsflyten hindres av annet regelverk. Det er således behov for en utvetydig

lovhjemmel for plikten til å rapportere også for forvaltningsorganer. På denne bakgrunn fremlegger departementet forslag om lovendring som vil tydeliggjøre rapporteringspliktens forhold til eventuell taushetsplikt i annen lovgivning og som vil synliggjøre EITI-reguleringen direkte i petroleumsløven.

3 Høringsrunden

I begynnelsen av februar 2010 sendte departementet ut et høringsnotat med forslag til endringer i petroleumsløven med høringsfrist 25. februar 2010. Departementet la til grunn at behovet for at endringen trer i kraft før neste rapporteringsrunde, sammenholdt med sakens karakter og omfang, gjorde at dette var en tilstrekkelig høringsperiode i dette tilfellet. Notatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Datatilsynet,
Direktoratet for naturforvaltning,
Fiskeridirektoratet,
Gassnova SF,
Havforskningsinstituttet,
Klima- og forurensningsdirektoratet,
Kystverket,
Norges Bank,
Norges geologiske undersøkelse,
Norges vassdrags- og energidirektorat,
Norsk institutt for naturforskning,
Norsk polarinstitutt,
Oljedirektoratet,
Petroleumstilsynet,
Regjeringsadvokatembetet,
Riksrevisjonen,
Sametinget,
Sjøfartsdirektoratet,
Skatte- og avgiftsregnskap,
Statens kartverk, Sjøkartverket,
Statens strålevern,
Statnett SF,
Toll- og avgiftsdirektoratet

Fylkesmannen i Østfold,
Fylkesmannen i Vestfold,
Fylkesmannen i Troms,
Fylkesmannen i Telemark,
Fylkesmannen i Nordland,
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag,
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag,
Fylkesmannen i Møre og Romsdal,
Fylkesmannen i Hordaland,

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane,
Fylkesmannen i Aust-Agder,
Fylkesmannen i Finnmark,
Fylkesmannen i Rogaland,
Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Akershus fylkeskommune,
Aust-Agder fylkeskommune,
Finnmark fylkeskommune,
Hordaland fylkeskommune,
Møre og Romsdal fylkeskommune,
Nord-Trøndelag fylkeskommune,
Nordland fylkeskommune
Rogaland fylkeskommune,
Sogn og Fjordane fylkeskommune,
Sør-Trøndelag fylkeskommune,
Telemark fylkeskommune,
Troms fylkeskommune,
Vest-Agder fylkeskommune,
Vestfold fylkeskommune,
Østfold fylkeskommune

Akvaplan NIVA,
AS Norske Shell,
Bayerngas Norge AS,
BG Norge AS,
Bridge Energy,
BP Norge AS,
Centrica Resources Norge AS,
Chevron Norge AS,
Concedo ASA,
ConocoPhillips Skandinavia AS,
Dana Petroleum Norway AS,
Det norske oljeselskap ASA,
Discover Petroleum AS,
Det norske Veritas,
Dong E&P Norge AS,
Edison International,
Eni Norge AS,
E.ON Ruhrgas
Esso Norge AS,
Excel Expro Norge AS,
Faroe Petroleum Norge AS,
Gassco AS,
GassTrans AS,
GDF SUEZ E&P Norge AS,
Handelshøyskolen BI,
Hammerfest energi,
Hess Norge AS,
Idemitsu Petroleum Norge AS,
IRIS,
Kunnskapsparken i Harstad,
Lofoten og Vesterålen Petro,
LOG fjord,
LOG nord,

Lundin Norway AS, Lyse Energi AS,
Maersk Oil Norway AS,
Marathon Petroleum Norge AS,
Nexen Exploration Norge AS,
NIFES,
NILU,
NIVA,
NODE
North Energy AS
Norut Tromsø,
Norwegian Energy Company ASA,
Næringsforeningen i Tromsøregionen
OMV Norge AS,
PA Resources Norway AS
Petro Arctic, Sjøgata 6,
Petro-Canada Norge AS,
PGNiG Norway AS,
Premier Oil Norge AS,
Probarents AS,
Rocksource ASA,
RWE Dea Norge AS,
Sagex Petroleum ASA,
Senja Petro,
SINTEF petroleumsforskning AS,
Skagen 44 AS,
Skeie Energy AS,
Statkraft,
Statoil Petroleum AS,
Svenska Petroleum Exploration AS,
Talisman Energy Norge AS,
Total E&P Norge AS,
Universitetet i Oslo
Vest-Finmark regionråd,
VNG Norge AS,
Wintershall Norge AS

Forum for utvikling og miljø,
Fremtiden i våre hender,
Greenpeace Norge,
Miljøstiftelsen Bellona,
Natur og Ungdom,
Norges Miljøvernforbund,
Norges Naturvernforbund,
Sabima,
WWF verdens naturfond,
ZERO,
Fiskebåtredernes Forbund,
Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening,
Finansnæringens Hovedorganisasjon,
Industri Energi,
Kommunenes Sentralforbund,
Landsorganisasjonen i Norge,
Lederne,
Naturgass Vest a.s
Næringslivets Hovedorganisasjon,

Norges Fiskarlag,
Norges Kystfiskarlag,
Norges Rederiforbund,
Norsk Industri,
Oljeindustriens Landsforening,
SAFE,
Sør-Norges Trålerlag,
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund,
Publish What You Pay (PWYP),
Transparency International Norge,
Kirkens Nødhjelp

Departementet mottok svar fra 27 høringsinstanser innen fristen. Troms fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Landsorganisasjonen, Oljeindustriens landsforening, Transparency International (TI) Norge og Norges Bank uttrykker alle eksplisitt sin støtte til forslaget. Tre høringsuttalelser inneholdt realitetsmerknader til selve forslaget.

Norges Bank viser til at de etter sentralbankloven § 12 har en taushetsplikt om bankens eller andres forretningsmessige forhold, og legger til grunn at lovforslaget klargjør at denne taushetsplikten ikke vil komme til anvendelse ved deres rapportering etter EITI-forskriften, jf. forvaltningsloven § 13 f annet ledd. Ut fra en tolkning av sentralbankloven § 12 tredje ledd sammenholdt med merknadene i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) pkt. 3.10. legger Olje- og energidepartementet til grunn at det ikke er åpenbart at Norges Bank er omfattet av forvaltningsloven § 13 f, og det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt forvaltningslovens generelle regler som regulerer løsningen av motstrid knyttet til taushets- og opplysningsplikter etter ulike regler, vil komme til anvendelse i dette tilfellet. Departementet finner det imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette spørsmålet i denne sammenhengen, fordi opplysningsplikt i medhold av forslaget til § 10-18 annet ledd i petroleumsloven uansett vil gå foran taushetsplikten etter § 12 i sentralbankloven i henhold til «lex specialis»-prinsippet når det gjelder opplysninger om betalinger.

Helse- og omsorgsdepartementet stilte spørsmål ved om det i lovteksten eller motivene burde presiseres nærmere hvilke betalinger unntaket gjelder. TI Norge stilte spørsmål ved om presiseringen av hvem som kan offentliggjøre opplysningene var overflødig. Disse innspillene vil bli behandlet under merknader til lovforslaget.

I tillegg kom TI Norge og Sør-Trøndelag fylkeskommune med innspill om at EITI-implementeringen i Norge bør utvides til å omfatte gruveindustrien. Departementet viser i denne forbindelse til at lovendringen kun angår EITI-implementeringen

for petroleumssektoren. Gruveindustrien vil ikke være underlagt petroleumsloven. Forslaget er ikke ment å medføre endringer i EITI-rapporteringen som sådan.

4 Ikrafttredelse

Departementet vil foreslå at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det vil være et siktemål at endringen i petroleumsloven skal tre i kraft 1. juli 2010, før rapporteringsfristen for neste rapporteringsrunde i henhold til EITI-forskriften.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringen anses ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 10-18

Petroleumsloven § 10-18 første ledd inneholder en forskriftshjemmel og er hjemmelsgrunnlag for EITI-forskriften. Departementet finner det naturlig å plassere et nytt hjemmelsgrunnlag for EITI-forskriften i samme paragraf.

Departementet har kommet til at synliggjøring av EITI-implementeringen i loven gjør det hensiktsmessig å skille den nye bestemmelsen ut i et eget ledd, og har kommet til at det lovteknisk blir mest ryddig med et nytt andre ledd i § 10-18. Av samme grunn gjøres tidligere § 10-18 første ledd, siste setning, til nytt tredje ledd. Tidligere andre og tredje ledd blir henholdsvis nytt fjerde og femte ledd.

Forslaget legger til grunn at rettighetshaver og forvaltningsorganer, uten hinder av taushetsplikt, skal gi opplysninger om betalinger. Utrykket «rettighetshaver» er definert i loven § 1-6 j) og benyttet i EITI-forskriften. Utrykket «forvaltningsorganer» er dekkende for andre som i henhold til EITI-forskriften § 4 skal rapportere, herunder Norges Bank.

Ordlyden i forslaget til nytt andre ledd bruker ordet «betalinger». Dette vil omfatte både innbetalinger og mottatte betalinger, til og fra rettighetshaver og forvaltningsorganer. EITI-forskriften vil til enhver tid gi nærmere anvisning på hvilke innbetalinger og mottatte betalinger som skal rapporteres. Helse- og omsorgsdepartementet viser til at ordlyden «opplysninger om betalinger» er svært vid, og

stiller spørsmål ved om rammene for bestemmelsen bør være noe mer tydelige, eventuelt presiseres bedre i motivene. Departementet mener det er grunn til ikke å spesifisere de rapporteringspliktige betalingsstrømmer for mye, hverken i lovteksten eller i motivene. Hvilke betalinger som omfattes av EITI-forskriften vil kunne endres over tid og departementet ønsker på dette grunnlag å beholde en fleksibilitet i systemet.

Transparency International Norge uttrykker i sin høringsuttalelse at de støtter forslaget, men stiller spørsmål ved om meningsinnholdet i bestemmelsen kan opprettholdes dersom man fjerner siste setning. For å unngå eventuell tvil om administrators adgang til å offentliggjøre de innhentede betalinger, presiseres dette i andre ledd siste punktum. Denne setningen presiserer dessuten at forvalt-

ningsorganer som er pålagt å rapportere visse opplysninger til den administrative enheten, også selv kan offentliggjøre denne rapporteringen. Den administrative enheten har således ingen eksklusiv rett til disse opplysningene frem til publisering av sin rapport.

Olje- og energidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet

I

I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet gjøres følgende endringer:

§ 10-18 første ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne lov, herunder bl.a. bestemmelser om arbeidsforhold, taushetsplikt, og om rettighetshavers plikt til å gjøre opplysninger om virksomhet etter loven offentlig *tilgjengelig*.

§ 10-18 andre ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift pålegge rettighetshaver og forvaltningsorganer å gi opplysninger om betalinger. Forvaltningsorganer kan pålegges å gi slike opplys-

ninger uten hinder av taushetsplikt. Opplysningene kan offentliggjøres både av avgiver og mottaker av opplysningene.

§ 10-18 tredje ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter om opplysningsplikt for ivaretagelse av Norges plikter etter EØS-avtalen.

Nåværende andre og tredje ledd blir hhv. nytt fjerde og femte ledd.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.



Trykk: A/S O. Fredr. Anesen, Mars 2010