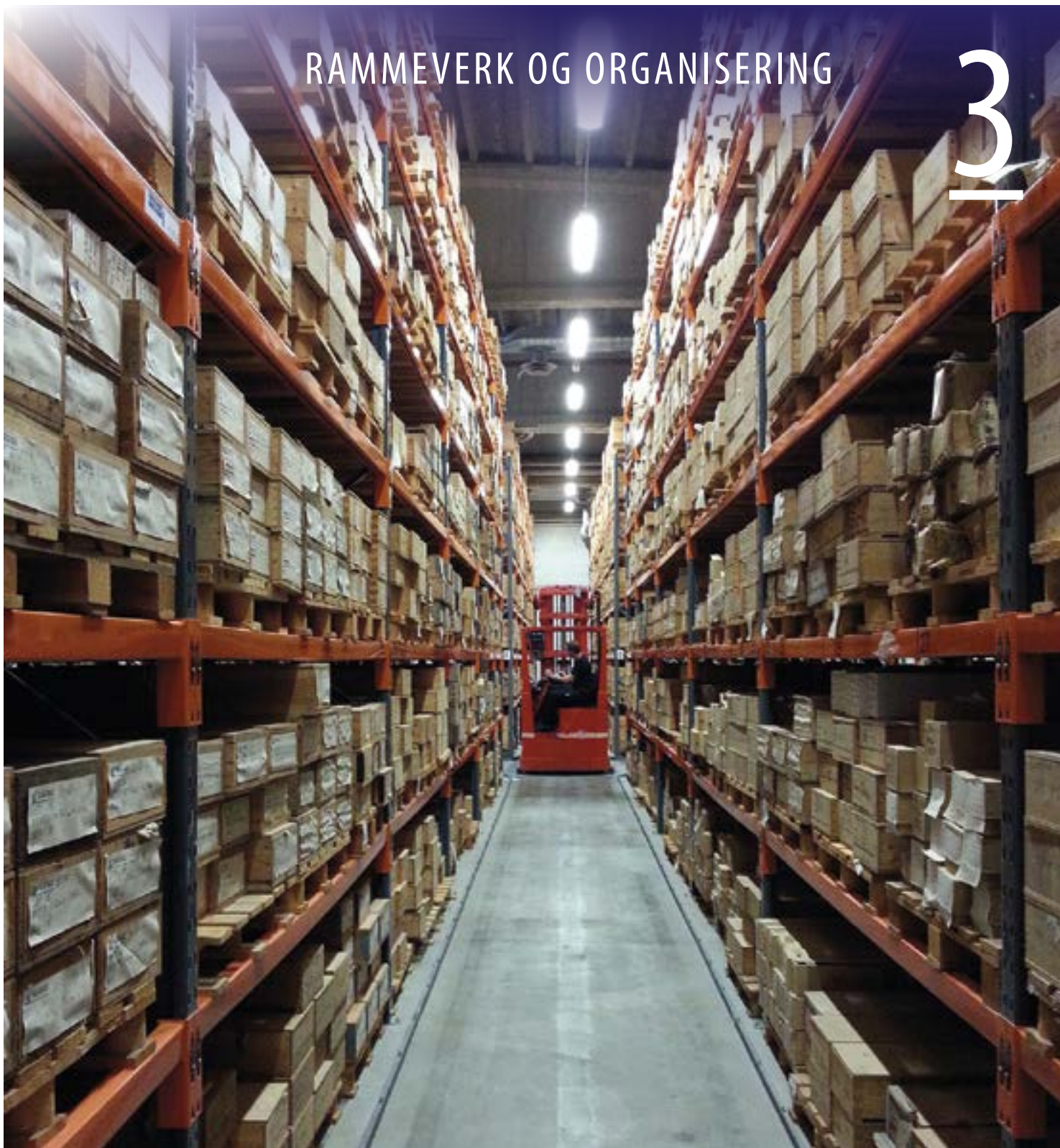


RAMMEVERK OG ORGANISERING

3



Det norske regelverket krev at oljeselskapa leverer Oljedirektoratet kjernepøver, eller steinpøver, frå alle leitebrønnane på norsk sokkel. Direktoratet har ca 140 kilometer kjernepøver i lageret sitt. Desse blir mellom anna nytta av industrien til å skaffe kunnskap om undergrunnen. (Foto: Oljedirektoratet)

For at oljeselskapa skal kunne gjere gode vedtak, er det ein føresetnad at rammeverket er føreseieleg og transparent. Organiseringa av verksemda skal saman med rolle- og ansvarsdelinga verne viktige samfunnsomsyn og sikre at verdiskapinga kjem fellesskapet til gode. Dette omfattar mellom anna omsynet til det ytre miljøet, helse, arbeidsmiljø og tryggleik. Alle tener på eit rammeverk som gir petroleumsindustrien tildriv til å oppfylle statens målsetjingar, samtidig som selskapa maksimerer si eiga avkasting.

Juridisk rammeverk

Petroleumslova (lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet) inneheld den overordna heimelen for konsesjons-systemet som regulerer norsk petroleumsverksemd.

Etter lova og forskrifta til lova (forskrift 27. juni 1997 nr. 653) kan det tildelast løyve for undersøking etter, utvinning av og transport av petroleum. Petroleumslova slår fast at det er staten som har eigedomsretten til undersjøiske petroleumsførekomstar på den norske kontinentalsokkelen. Offentlege godkjenningar og løyve er også nødvendig i alle fasar av petroleumsverksemda, frå tildeling av undersøkings- og utvinningsløyve, i samband med innsamling av seismikk og leiteboring, til planar for utbygging og drift¹, og planar for avslutning av felt.

Før det blir gitt løyve til undersøking og produksjon, må området der aktiviteten blir planlagt vere opna for petroleumsverksemd. I samband med dette skal det utarbeidast ei konsekvensutgreiing som mellom anna vurderer dei økonomiske og sosiale verknadene og miljøverknadene verksemda kan ha. Konsekvensutgreiing og opning av nye område er regulert i kapittel 3 i petroleumslova og kapittel 2a i petroleumsforskrifta.

Utvinningsløyve blir til vanleg tildelte gjennom konsesjonsrundar. Regjeringa kunngjer då ei viss mengd blokker som det kan søkjast utvinningsløyve for. Utlysing er nærare regulert i kapittel 3 i petroleumslova og kapittel 3 i petroleumsforskrifta. Søkjarane kan søkje som gruppe eller individuelt. Kva søknaden skal innehalde, og framgangsmåten for å søkje på utvinningsløyve er regulert i kapittel 3 i petroleumslova og kapittel 3 i petroleumsforskrifta. Oljedirektoratet har utarbeidd ei rettleiing for korleis søknaden bør utformast, og rettleiinga er tilgjengeleg på nettsidene til Oljedirektoratet. På bakgrunn av søknadene som kjem inn, tildeler Olje- og energidepartementet utvinningsløyve til ei gruppe selskap. Til grunn for tildeling ligg saklege, objektive, ikkje-diskriminerande og kunnjorde kriterium. Departementet peikar ut ein operatør for interessentskapet som skal stå for den operative verksemda som løyvet gir

rett til. Rettshavargruppa fungerer også som eit internt kontrollsystem i utvinningsløyvet, der kvar rettshavar har rolla som kontrollør av arbeidet til operatøren.

Utvinningsløyvet regulerer rettar og plikter som selskapa har overfor staten. Dokumentet utfyller føresegnene i petroleumslova og viser detaljerte vilkår. Det gir einerett til undersøking, leiteboring og utvinning av petroleum innanfor det geografiske området for løyvet. Rettshavarane blir eigarar av petroleumen som blir produsert. Standard utvinningsløyve med vedlegg finst på nettsidene til Olje- og energidepartementet. Nærare føresegn om utvinningsløyve står i kapittel 3 i petroleumslova og kapittel 3 i petroleumsforskrifta.

Utvinningsløyvet gjeld i første omgang for ein innleiande periode (leiteperiode) som kan vare i inntil ti år. I denne perioden skal det utførast ei fastsett arbeidsplikt i form av mellom anna geologisk og geofysisk førearbeid og/eller leiteboring. Dersom rettshavarane er einige om å gi opp utvinningsløyvet, kan det leverast tilbake etter at arbeidsplikta er oppfylt. Ønskjer rettshavarane å gå vidare med arbeidet i utvinningsløyvet, går løyvet inn i forlengingsperioden, som er perioden for utbygging og drift. Leiteperioden er nærare regulert i kapittel 3 i petroleumslova og kapittel 3 i petroleumsforskrifta.

Dersom selskapa finn det kommersielt å byggje ut eit felt, er dei forplikta til forsvarleg utbygging og drift av påviste petroleumsførekomstar. Dermed er selskapa ansvarlege for å arbeide for og gjennomføre nye prosjekt, men det er styresmaktene som gir endeleg godkjenning til å setje i gang. Når ein ny førekomst skal byggjast ut, må selskapa leggje fram ein plan for utbygging og drift (PUD) til departementet for godkjenning. Ein viktig del av utbyggingsplanen er ei konsekvensutgreiing som går ut til høyring til instansar som saka vedkjem. Konsekvensutgreiinga viser korleis ein reknar med at utbygginga vil verke på miljøet, fiskeria og samfunnet elles. Behandlinga av denne utgreiinga og av sjølve utbyggingsplanen sikrar ressursmessig forsvarlege prosjekt som har akseptable konsekvensar for andre samfunnsinteresser. Rettshavar kan eventuelt godtgjere at utbygginga blir omfatta av ei eksisterande relevant konsekvensutgreiing. Departementet har utarbeidd ein rettleiar for plan for utbygging og drift og plan for anlegg og drift. Hovudføremålet med rettleiaren er at regelverket og styresmaktene sine forventingar til utbyggjarar på norsk sokkel skal kome klart fram. Rettleiaren finst på nettsidene til Oljedirektoratet.

Utbygging og drift er nærare regulert i kapittel 4 i både petroleumslova og petroleumsforskrifta.

¹ I kapittel 4 er det gjort greie for utbygging og drift. Gassforvaltninga er omtala i kapittel 4.

Petroleumslova krev at rettshavarane som hovudregel skal leggje fram ein avslutningsplan for departementet to til fem år før løyvet går ut eller blir oppgitt, eller bruken av ei innretning endeleg tar slutt. Avslutningsplanen skal ha to hovuddelar: ei konsekvensutgreiing og ein disponeringsdel. Konsekvensutgreiinga gir oversikt over konsekvensar som ein ventar at disponeringa vil ha for mellom anna miljøet. Disponeringsdelen skal mellom anna innehalde framlegg til korleis petroleumsvirksemnda på eit felt kan avviklast.

Kapittel 5 i petroleumslova og kapittel 6 i petroleumsforskrifta regulerer disponering eller avvikling av innretningar. I tillegg til petroleumslova regulerer OSPAR-konvensjonen (Konvensjon om vern av det marine miljøet i det nordaustlege Atlanterhavet) disponeringa av innretningane våre. Ut frå konvensjonen kan berre få innretningar etterlatast.

Erstatningsansvar for forureiningsskade er regulert i kapittel 7 i petroleumslova. Rettshavarane er ansvarlege for forureiningsskade, utan omsyn til skuld. Det er altså eit objektivt ansvar.

Kapitla 9 og 10 i petroleumslova, med forskrifter, regulerer tryggleiken i samband med petroleumsvirksemnda. Det er eit utgangspunkt at verksemnda skal gå føre seg slik at et høgt tryggleiksnivå kan oppretthaldast og utviklast i alle fasar, i takt med den kontinuerlege teknologiske og organisatoriske utviklinga.

Statleg organisering

Stortinget set rammene for petroleumsvirksemnda i Noreg, mellom anna ved å vedta lover. Store utbyggingssaker og prinsipielle saker skal drøftast der. Stortinget kontrollerer også regjeringa og statsforvaltninga.

Regjeringa har den utøvande makta over petroleumspolitikken og står til ansvar overfor Stortinget for politikken sin. Til å utøve politikken får regjeringa hjelp frå departementa, underliggjande direktorat og tilsyn. Ansvar for dei ulike rollene i utøvinga av petroleumspolitikken er fordelt slik:

- Olje- og energidepartementet – ansvar for ressursforvaltninga og sektoren under eitt, og for staten sine eigardelar i Statoil og Petoro AS, som er ivaretarar for Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)
- Arbeids- og sosialdepartementet – ansvar for arbeidsmiljø og tryggleik
- Finansdepartementet – ansvar for petroleumsskattlegging
- Samferdselsdepartementet – ansvar for oljevernberedskapen
- Klima- og miljødepartementet – ansvar for ivaretaking av det ytre miljøet

Oljedirektoratet er administrativt underlagt Olje- og energidepartementet. Oljedirektoratet har ei sentral rolle innanfor petroleumsvirksemnda, og er eit viktig rådgivande organ for Olje- og energidepartementet. Oljedirektoratet utøver forvaltningsmynde i samband med undersøkingar etter og utvinning av petroleumsvirksemnda på den norske kontinentalsokkelen. Dette omfattar også mynde til å fastsetje forskrifter og gjere vedtak etter regelverket for petroleumsvirksemnda.

Gassco AS er eit statleg selskap som har ansvaret for transport av gass frå den norske kontinentalsokkelen. Selskapet er operatør for Gassled. Gassco har ikkje eigardelar i Gassled, men har tilsyn med operatørskapet på ein nøytral og effektiv måte i forhold til eigarane og brukarane.

Petoro AS er eit statleg selskap som på vegner av staten tar hand om dei forretningsmessige sidene knytt til statens direkte eigarskap i felt (SDØE). Statoil ASA er eit internasjonalt selskap som er til stades i 35 land. Selskapet er børsnotert i Oslo og New York. Staten eig 67 prosent av aksjane i selskapet.

Arbeids- og sosialepartementet har det overordna ansvaret for forvaltninga av arbeidsmiljøet og for tryggleik og beredskap i samband med petroleumsvirksemnda. Petroleumstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med den tekniske og operasjonelle tryggleiken, medrekna beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksemnda.

Finansdepartementet har det overordna ansvaret for skattar og avgifter frå petroleumsvirksemnda. Oljeskattekontoret er ein del av Skatteetaten, som er underlagd Finansdepartementet. Oljeskattekontoret skal først og framst sørge for rett fastsetjing og innbetaling av skattar og avgifter som politiske styresmakter vedtar. Toll- og avgiftsdirektoratet sørger for å fastsetje og krevje inn NO_x-avgifta. Finansdepartementet har og ansvaret for å forvalte Statens pensjonsfond – Utland. Ansvar for den operative forvaltninga er delegert til Noregs Bank.

Samferdselsdepartementet har ansvaret for beredskap mot akutt forureining i norske farvatn. Kystverket har ansvaret for den statlege oljevernberedskapen.

Klima- og miljødepartementet har det overordna ansvaret for forvaltninga av miljøvernet og det ytre miljøet i Noreg. Miljødirektoratet har mellom anna ansvaret for å følgje opp forureiningslova.

Statens inntekter frå petroleumsverksemda

Noreg har eit eige system for å sikre staten inntekter frå petroleumsverksemda. Hovudgrunngevinga for dette systemet er den ekstraordinære avkastninga som er knytt til utvinning av ressursane. Eigarskapen til petroleumsressursane tilhøyrer fellesskapet. Staten sikrar seg ein stor del av verdiane som blir skapte gjennom skattelegging og det direkte eigarskapet SDØE.

Petroleumsskattlegginga byggjer på reglane for ordinær bedriftsskattlegging, men er fastlagd i ei eiga petroleumsskattelov (lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v.). På grunn av den ekstraordinære lønnsmda ved utvinning av petroleumsressursane blir det i tillegg lagt ein særskatt på denne næringsverksemda. Den ordinære skattesatsen er 27 prosent. Særskattesatsen er 51 prosent. Når ein reknar ut grunnlaget for ordinær skatt og særskatt blir investeringane avskrivne lineært over seks år, frå det året investeringa blir pådrege. Det er frådrag for alle relevante kostnader, medrekna kostnader til leiting, forskning og utvikling, finansiering, drift og fjerning. Konsolidering mellom felt er det fullt høve til. For å skjerme normalavkastninga frå særskatt er det eit ekstra frådrag i utrekningsgrunnlaget for særskatt, friinntekt. Dette er på 22 prosent av investeringane (5,5 prosent per år i fire år frå og med investeringsåret).

Selskap som ikkje er i skatteposisjon, kan føre fram underskot og friinntekt med rente. Desse rettane følgjer deltakarandelane og kan overførast. Selskapa kan også søkje om å få refundert skatteverdien av undersøkingausgifter i samband med likninga.

Petroleumsskattesystemet skal verke nøytralt, slik at eit investeringsprosjekt som er lønnsamt for ein investor før skatt, også vil vere det etter skatt. Ein slik eigenskap vil gjere at ein både kan få vesentlege inntekter til fellesskapet og at selskapa ønskjer å gjennomføre alle lønnsame prosjekt.

Utvunnen petroleum frå norsk kontinentalsokkel blir i mange tilfelle omsett til nærstående selskap. Det er viktig for statens inntekter at olje og gass seld frå Noreg blir skattlagd til marknadsprisar. For å kunne vurdere om prisfastsetjinga til nærstående selskap er slik som to uavhengige partar ville ha avtala seg imellom, kan det fastsetjast normprisar som skal brukast til å rekne ut skattbar inntekt ved likninga. Det er Petroleumsprisrådet (PPR) som fastset normprisen. Rådet tar imot informasjon og har møte med selskapa før den endelege normprisen blir sett. Normprissystemet gjeld for ulike typar og kvalitetar petroleum. For gass legg ein den faktiske salsprisen til grunn.

Driftsinntekter (normpris)

- Driftskostnader
 - Avskrivning (lineært over 6 år)
 - Letekostnader, FoU og avslutningskostnader
 - Miljøavgifter og arealavgift
 - Netto finanskostnader
-
- = Ordinært skattegrunnlag (27 %)
-
- Friinntekt (5,5% av investeringer over 4 år)
-
- = Særskattegrunnlaget (skattesats: 51 %)

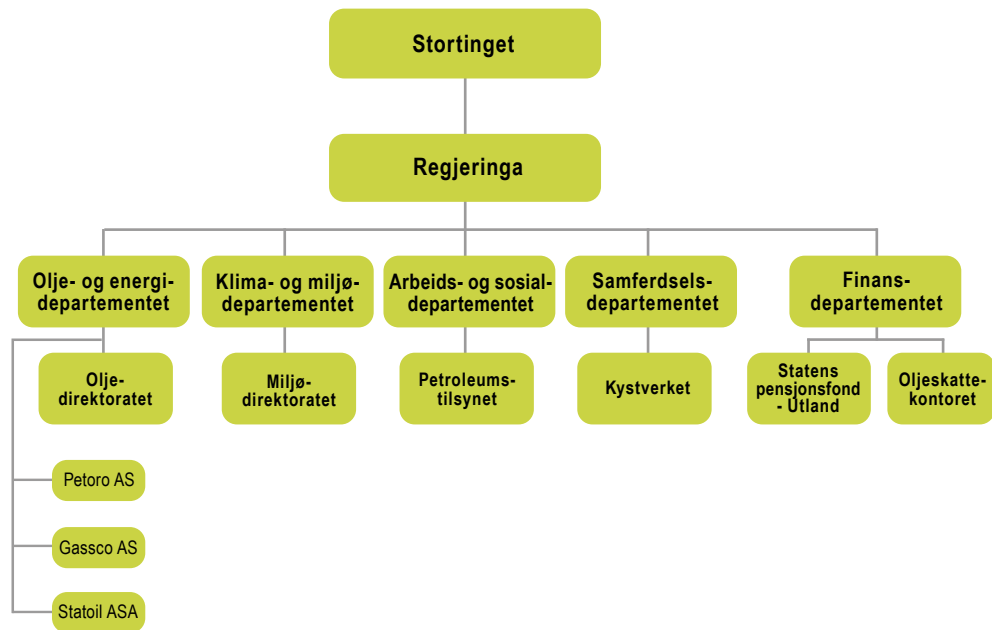
Figur 3.1 Utrekning av petroleumsskatt
(Kjelde: Olje- og energidepartementet)

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er ei ordning der staten eig ein del i mange olje- og gassfelt, rørleidningar og landanlegg. Eigardelen i olje- og gassfelta blir fastsett i samband med tildelinga av utvinningsløyvet, og storleiken varierer frå felt til felt. Som éin av fleire eigarar dekkjer staten sin del av investeringane og kostnadene og får ein tilsvarande del av inntektene frå utvinningsløyvet. SDØE blei oppretta med verknad frå 1. januar 1985. Fram til då hadde staten hatt eigarskap i utvinningsløyve berre gjennom Statoil, som staten då var eineigar av. Statoils deltakardelar blei i 1985 splitta i ein direkte økonomisk del til staten (SDØE) og ein del til Statoil. I samband med børsnoteringa av Statoil i 2001 blei ansvaret for ivaretaking av SDØE-porteføljen overført til det statlege ivaretakarselskapet Petoro. Per 01.01.2014 hadde staten direkte økonomiske deltakardelar i 179 utvinningsløyve, og dessutan delar i 15 interessentskap i rørleidningar og landanlegg.

Staten eig 67 prosent av aksjane i Statoil. Som eigar i Statoil får staten utbytte som blir ein del av inntektene frå petroleumsverksemda. Utbyttet som staten fekk i 2013 var 14,42 milliardar kroner.

Arealavgifta skal medverke til at tildelte område blir utforska på ein effektiv måte, slik at eventuelle ressursar kjem i produksjon så fort som råd innanfor økonomisk forsvarlege rammer, og slik at eksisterande felt får lengre levetid.

Viktige miljøavgifter for petroleumsverksemda er CO₂-avgifta og NO_x-avgifta. I samband med petroleumsverksemda er det i tillegg kvoteplikt. Det inneber at rettshavarselskapa må kjøpe klimavotar for kvart tonn CO₂ dei slepper ut på norsk kontinentalsokkel.



Figur 3.2 Statleg organisering av petroleumsvirksemda (Kjelde: Statsbudsjettet)

CO₂-avgifta blei innført i 1991 og er eit verkemiddel for å redusere utslepp av CO₂ frå petroleumsvirksemda. CO₂-avgifta skal betalast per standardkubikkmeter (Sm³) gass som blir brend eller sleppt direkte ut, og per liter olje eller kondensat som blir brend. For 2014 er satsen sett til 98 øre per liter olje, kondensat eller standardkubikkmeter gass. Samla kostnad for å sleppe ut CO₂ i verksemda er høg, om lag 450 kr/tonn CO₂.

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) er eit internasjonalt initiativ der føremålet er å styrkje styresettet ved å offentliggjere og kontrollere inntektsstraumar til staten frå olje-, gass- og gruveselskap i land som er rike på naturressursar. Større openheit om pengestraumar skal gjere sitt til å betre forvaltninga og til at innbyggjarane kan halde si eiga regjering ansvarleg for bruken av pengane. Som det til no einaste OECD-landet har Noreg implementert EITI. Det er oppretta ei interessentgruppe med deltakarar frå styresmaktene, selskapa og sivilsamfunnet. Gruppa tar aktivt del i prosessen med å ta i bruk EITI i Noreg. Noreg blei godkjent som EITI-land i mars 2011. 24 land er så langt godkjend som EITI medlemmar.

