

The Authorized Upstream Oil and Gas Contracts in the Iranian Law

Abdolhossein Shiravi^{1*}, Tahereh Taghizadeh²

1. Professor of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran
2. MSc., College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran

(Received: April 3, 2020 ; Accepted: August 22, 2020)

Abstract

Under Iranian legal regime, investment of private sector including Iranian and foreign companies, in upstream oil and gas activities is only allowed through conclusion of contracts with National Iranian Oil Company (NIOC). As petroleum contracts could be divided into concessions, production sharing or service contracts and each also has its varieties, this question arisen whether Iranian law has allowed a specific form of contract or not. In this paper, with regard to governing laws and regulations we conclude that the legislator has not recommended any specific upstream contract and it vested selection of the appropriate forms of contract in Ministry of Petroleum which shall conclude upstream contracts based on legal conditions.

Keywords

Upstream Oil and Gas Contracts, Investment; Ministry of Petroleum, Exploration and Production.

* **Corresponding Author, Email:** ashiravi@ut.ac.ir

قراردادهای مجاز بالادستی نفت و گاز در نظام حقوقی ایران

عبدالحسین شیروی^{۱*}، طاهره تقی‌زاده^۲

۱. استاد دانشکده حقوق، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران
۲. کارشناس ارشد، دانشکده حقوق، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۱/۱۵ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۰۱)

چکیده

در نظام حقوقی ایران، سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، اعم از خصوصی داخلی و خارجی، در فعالیتهای بالادستی نفت و گاز از طریق انعقاد قرارداد با شرکت ملی نفت ایران ممکن است. از آنجا که قراردادهای نفتی به قراردادهای امتیازی و مشارکتی و خدماتی تقسیم می‌شود و هر یک نیز دارای انواع متعددی است، این پرسش مطرح می‌شود که در نظام حقوقی ایران چه نوعی از قراردادها برای توسعه میادین نفت و گاز مجاز اعلام شده است. در این پژوهش، با بررسی قوانین و مقررات موجود، این نتیجه حاصل شد که قانون‌گذار نوع خاصی از قراردادهای بالادستی را تجویز نکرده و این امر را به وزارت نفت محول کرده است که در چارچوب شرایط قانونی برای انعقاد قراردادهای بالادستی نفت و گاز اقدام کند و از شیوه‌های گوناگون قراردادی بهره‌مند شود.

کلیدواژه‌ها

اکتشاف و استخراج، سرمایه‌گذاری، قراردادهای بالادستی نفت و گاز، وزارت نفت.

* رایانامه نویسنده مسئول: ashiravi@ut.ac.ir

مقدمه

امروزه دولت‌ها به دلایل متعدد در قراردادهای دخالت می‌کنند و آن‌ها را تحت ضوابط و چارچوب‌های معینی قرار می‌دهند. قراردادهای دولتی، قراردادهای کار، قراردادهای اجاره، قراردادهای حوزه ارتباطات، و قراردادهای با مصرف‌کننده از قراردادهایی است که دولت برای آن‌ها ضابطه تعیین کرده و تحت کنترل قرار داده است (شیروی ۱۳۹۹: ۹).

قراردادهای بالادستی نفت و گاز به آن دسته از قراردادهایی اطلاق می‌شود که به موجب آن پیمانکار یا سرمایه‌گذار، ضمن تأمین منابع مالی مورد نیاز، یک پروژه نفت و گاز را اجرا می‌کند و متقبل می‌شود اصل سرمایه‌گذاری و سود خود را صرفاً از طریق بخشی از عواید حاصل از سرمایه‌گذاری جبران کند. در نظام حقوقی ایران تنها راه سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی در توسعه میدان نفت و گاز از طریق انعقاد قرارداد با شرکت ملی نفت ایران است و امکان سرمایه‌گذاری به روش غیرقراردادی پیش‌بینی نشده است.

قراردادهای نفتی بالادستی به سه گروه اصلی تقسیم می‌شوند: قراردادهای امتیازی از جمله روش مالیات و بهره مالکانه^۱، قراردادهای مشارکت از جمله مشارکت در سرمایه‌گذاری و مشارکت در تولید و مشارکت در عواید، قراردادهای خدماتی از جمله قراردادهای خدمات فنی و قراردادهای بیع متقابل و قراردادهای آی‌پی‌سی^۲. هر یک از این قراردادها نیز به نوبه خود دارای انواع گوناگونی است (شیروی ۱۳۹۸: ۳۵۶).

حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا قانون‌گذار ایران نوع یا مدل خاصی از قراردادهای بالادستی را تجویز کرده است یا اینکه این امر را به وزارت نفت یا شرکت ملی نفت ایران محول کرده است تا در چارچوب ضوابط قانونی به انتخاب فرمت مناسب اقدام کند. برای پاسخ به این پرسش لازم است ابتدا قوانین بررسی شود و سپس شرایط قانونی حاکم بر این قوانین مطالعه شود.

الف) قراردادهای بالادستی در قوانین ایران

در قوانین متعددی درباره انعقاد قراردادهای بالادستی نفت و گاز صحبت شده است که از

1. Tax and Royalty
2. Iranian Petroleum Contracts (IPC)

مهم‌ترین آن‌ها قانون نفت، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ماده واحده توسعه میادین نفتی حوزه دریای خزر، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، و قانون رفع موانع تولید است که در این قسمت بررسی می‌شود.

قراردادهای بالادستی در قانون نفت

پیش از انقلاب در قانون نفت ۱۳۵۳ مشارکت و سرمایه‌گذاری خارجی در عملیات بالادستی ممنوع شد^۱ و استفاده از خدمات شرکت‌های بین‌المللی نفتی به عنوان پیمانکاری مجاز اعلام شد. یعنی در این قانون تنها نوع قرارداد مجاز برای عملیات بالادستی نفت و گاز قراردادهای خدماتی عنوان شد و شرکت ملی نفت ایران از انعقاد سایر قراردادهای بالادستی مثل مشارکت یا امتیازی ممنوع شد.

اما، پس از انقلاب، با الهام از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون نفت ۱۳۶۶ صراحتاً سرمایه‌گذاری خارجی در عملیات نفتی را ممنوع کرد. اما بدون ذکر نوع خاصی از قراردادهای نفتی، به طور کلی، انعقاد قرارداد نفتی را مجاز اعلام کرد. مطابق با بند ۱۶ ماده ۱ قانون یادشده «قرارداد نفتی» شامل همه یا قسمتی از عملیات بالادستی و پایین‌دستی و حتی تجارت نفت یا فرآورده نیز شد: «قرارداد نفتی: توافق دو یا چند جانبه بین وزارت نفت یا هر یک از شرکت‌های اصلی تابعه آن یا هر واحد عملیاتی با یک یا چند واحد عملیاتی یا اشخاص حقیقی یا حقوقی در داخل یا خارج از کشور که بر اساس قوانین موضوعه انجام تمام یا قسمتی از عملیات بالادستی و پایین‌دستی و یا تجارت نفت، فرآورده‌های نفتی، و محصولات پتروشیمیایی مورد تعهد قرار می‌گیرد»^۲ از ماده ۱۵ اضافه‌شده در سال ۱۳۹۰ به قانون یادشده استنباط می‌شود که قرارداد نفتی شامل «قراردادهای اکتشاف و توسعه در میادین نفتی» نیز می‌شود.

۱. در بند ۱ ماده ۳ قانون نفت ۱۳۵۳ آمده است: «منابع نفتی و صنعت نفت ایران ملی است و اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی ایران در زمینه اکتشاف، توسعه، تولید، بهره‌برداری، و پخش نفت در سرتاسر کشور و فلات قاره منحصرأ به عهده شرکت ملی نفت ایران است که رأساً یا به وسیله نمایندگی‌ها و پیمانکاران خود در آن باره اقدام خواهد کرد.»

۲. این بند به شرح فوق در سال ۱۳۹۰ اصلاح شد. بند یادشده قبل از اصلاحات ۱۳۹۰ محدودتر بود و تنها انعقاد قرارداد برای اجرای قسمتی از عملیات نفتی را مجاز می‌دانست: «قرارداد نفتی: تعهداتی که بین وزارت نفت یا یک واحد

در قانون نفت ۱۳۶۶ جزئیات بیشتری از نوع قراردادهای نفتی بیان نشده است. اما، در ماده ۵ به طور کلی آمده است: «انعقاد قراردادهای مهم فیما بین وزارت نفت یا واحدهای عملیات نفتی با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و تشخیص موارد مهم تابع آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد وزارت نفت به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.» پس از سی سال آیین‌نامه مختصری برای تشخیص قراردادهای مهم و نحوه انعقاد آن‌ها به تصویب هیئت وزیران رسید (روزنامه رسمی، شماره ۲۱۱۵۶، مورخ ۱۳۹۶/۸/۴).

قراردادهای بالادستی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز سرمایه‌گذاری غیردولتی، اعم از داخلی یا خارجی، در رابطه با معادن نفت و گاز ممنوع شده است. به موجب بند «ج» ماده ۳ آن قانون، سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت معادن نفت و گاز در انحصار دولت است. با وجود این، تبصره ۱ بند یادشده اجازه داده است که دولت بتواند خدمات مالی، فنی، مهندسی، و مدیریتی مورد نیاز خود در فعالیت‌های یادشده را از بخش خصوصی خریداری کند. در این تبصره شرایط و جزئیات بیشتری درباره نحوه خرید این خدمات نیامده است؛ فقط تصریح شده که در قراردادهای یادشده مالکیت صد درصد دولت باید حفظ شود و جزئیات آن به آیین‌نامه‌ای ارجاع شده که ظرف شش ماه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

آیین‌نامه اجرایی مختصری در این رابطه به تاریخ ۱۳۸۸/۰۵/۱۷ به تصویب هیئت وزیران رسید (روزنامه رسمی، شماره ۱۸۷۷۱، مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۱). در ماده ۵ این آیین‌نامه بار دیگر تأکید شده است که خرید خدمات مالی، فنی، مهندسی، و مدیریتی از بنگاه‌های غیردولتی باید به گونه‌ای باشد که سرمایه‌گذاری، مالکیت، و مدیریت فعالیت‌های موضوع این آیین‌نامه همچنان در اختیار دولت باشد. ماده ۴ این آیین‌نامه مقرر می‌کند که در خرید خدمات یادشده از بنگاه‌های غیردولتی رعایت ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین و مقررات مورد عمل هر دستگاه حسب مورد

عملیاتی یا هر شخص حقیقی یا حقوقی منعقد می‌شود که طبق مقررات دولت جمهوری اسلامی ایران و بر مبنای مقررات این قانون اجرای قسمتی از عملیات نفتی را بر عهده گیرد.»

ضروری خواهد بود. طبق ماده ۴ یادشده در این خریدها نیازی به برگزاری مناقصه وجود ندارد و چنانچه آنها مشمول بند «ه» ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات باشند، مطابق «آیین‌نامه خرید خدمات مشاور» عمل می‌شود (روزنامه رسمی، شماره ۱۸۸۸۲، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۰۳). از ماده ۴ آیین‌نامه یادشده استنباط می‌شود که قراردادهای مورد اشاره در آیین‌نامه ناظر به فعالیت‌های اجرایی برای پروژه‌های عمرانی مثل پیمانکاری یا قراردادهای نفتی نیست و ناظر به قراردادهای استفاده از خدمات مشاوره‌ای و اداری توسط دستگاه‌های اجرایی است.

قراردادهای بالادستی در ماده‌واحدۀ طرح‌های نفتی دریای خزر

ماده‌واحدۀ «قانون اجازه به شرکت ملی نفت ایران جهت اجرای طرح‌های اکتشاف، توسعه، و بهره‌برداری از میدان‌های نفت و گاز دریایی خزر» جهت تسهیل در انعقاد قراردادهای بالادستی برای میادین نفت خزر در سال ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. ماده‌واحدۀ یادشده مقرر می‌دارد: «به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود جهت اجرای طرح‌های اکتشاف، توسعه، و بهره‌برداری از میدان‌های نفت و گاز دریای خزر با انعقاد قراردادهای لازم با شرکت‌های داخلی و خارجی اقدام کند. بازپرداخت کلیه هزینه‌های قراردادها باید از محل عواید حاصل از اجرای این طرح‌ها انجام گیرد. توجیه فنی، اقتصادی، و مالی طرح‌ها باید به تصویب شورای اقتصاد برسد. تبصره - در صورت انعقاد قرارداد با دولت‌های خارجی بایستی قرارداد حسب مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.» (روزنامه رسمی، شماره ۱۶۱۱۴، مورخ ۱۳۷۹/۰۴/۰۵). در این قانون نوع قرارداد مشخص نشده است. اما امکان اعطای مجوز اکتشاف، توسعه، و بهره‌برداری به صورت یک‌پارچه دیده شده است. همچنین، در این ماده‌واحدۀ قید شده است که منابع لازم برای این فعالیت‌های بالادستی باید توسط شرکت‌های داخلی و خارجی طرف قرارداد تأمین و همه هزینه‌ها از محل عواید حاصل از اجرای طرح بازپرداخت شود.

قراردادهای بالادستی در برنامه‌های توسعه چهارم، پنجم، و ششم

در قانون‌های برنامه چهارم و پنجم توسعه، اهداف معینی برای تولید نفت و گاز مقرر شده بود که شرکت ملی نفت و وزارت نفت باید در طول مدت برنامه به آن نایل شوند. به موجب بند «ج» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه «به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود برای توسعه

میدان‌های نفت و گاز تا سقف تولید اضافی، روزانه یک میلیون بشکه نفت خام و دویست و پنجاه میلیون متر مکعب گاز طبیعی، با اولویت میادین مشترک، پس از تصویب توجیه فنی و اقتصادی طرح‌ها در شورای اقتصاد و مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اقدام نماید و بازپرداخت تعهدات ایجادشده را در هر یک از طرح‌های نفتی و گازی صرفاً از محل تولیدات اضافی همان طرح و در مورد طرح‌های گازی از محل تولیدات اضافی همان طرح (منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران) انجام دهد. در بند «ب» این ماده، به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده شده از روش‌های مختلف قراردادی استفاده کند و برای «انعقاد قراردادهای اکتشافی و توسعه میدان‌ها با تأمین منابع مالی با طرف‌های خارجی یا شرکت‌های صاحب صلاحیت داخلی» اقدام کند. البته در بند «ب» هشت شرط برای این قراردادها یاد شده است که بعد بررسی می‌شود.

در برنامه پنجم توسعه حفظ تولید نفت خام و گاز طبیعی و افزایش تولید نفت خام به میزان یک میلیون بشکه در روز و افزایش تولید گاز طبیعی به میزان دویست و پنجاه میلیون متر مکعب گاز به عنوان تعهد وزارت نفت مقرر شد. برای نیل به این تولید، ماده ۱۲۵ قانون برنامه پنجم به وزارت نفت اجازه داد که از سه راهکار استفاده کند. اولین راهکار «استفاده از انواع روش‌های اکتشاف، توسعه، تولید در دوره زمانی معین در میادین نفت و گاز» بود. به موجب این ماده به وزارت نفت اجازه داده شد از انواع روش‌های قراردادی برای اکتشاف، توسعه، و تولید استفاده کند. روش‌های اصلی قراردادی که در کشورهای گوناگون در عملیات بالادستی مورد استفاده قرار می‌گیرند عبارت‌اند از: قراردادهای امتیازی و از جمله اعطای مجوزهای بهره‌برداری (لیسانس)، قراردادهای مشارکت اعم از مشارکت در سرمایه‌گذاری و مشارکت در تولید و مشارکت در سود، و قراردادهای خدمات از جمله بیع متقابل.

قانون‌گذار در ماده ۱۲۵ برنامه پنجم توسعه به وزارت نفت اجازه داد برای تحقق اهداف تولیدی برنامه پنجم از هر یک از این روش‌ها استفاده کند. با اینکه روش‌های یادشده با یکدیگر تفاوت‌های جدی دارند، مثل اینکه قرارداد مشارکت در سرمایه‌گذاری باعث مشارکت با خارجی می‌شود درحالی‌که در قراردادهای خدمات صرفاً خدماتی از طرف خارجی در مقابل پرداخت حق‌الزحمه خریداری می‌شود بدون اینکه مشارکتی مطرح باشد، قانون‌گذار به صورت عام همه این روش‌ها را

اجازه داده است؛ بدون اینکه جزئیات و شرایط قانونی هر یک را به تفصیل بیان کند. تنها به صورت پراکنده چند شرط قانونی برای کل این روش‌ها بیان کرده که در قسمت بعدی بررسی می‌شود. راهکار دوم که در بند ۲ ماده ۱۲۵ قانون برنامه پنجم بیان شده است «کارسازی انتشار اوراق مالی ریالی و ارزی در داخل و خارج از کشور با رعایت قوانین و مقررات مربوط، بدون تضمین دولت» است. به موجب این بند، وزارت نفت مجاز شد به انتشار اوراق مالی ریالی و ارزی در داخل و خارج اقدام کند. درحالی‌که راهکار اول و راهکار سوم، که بعد توضیح داده می‌شود، ناظر به اجرای پروژه‌های نفت و گاز بالادستی همراه تأمین منابع مالی است، راهکار دوم صرفاً ناظر به تأمین منابع مالی پروژه است و قانون‌گذار در زمینه نحوه به‌کارگیری منابع مالی حاصل از کارسازی اوراق یادشده و اجرای پروژه ساکت بود.

این اوراق متفاوت از اوراق مشارکت است که بخش دولتی منتشر می‌کند که اصل و فرع و همچنین بازخرید آن‌ها در هر زمان توسط دولت تضمین شده است. زیرا قانون‌گذار قید کرده است که این اوراق نفتی باید بدون تضمین دولت باشد. این منع ظاهراً شامل تضمین وزارت نفت نیز می‌شود. زیرا وزارت نفت بخشی از دولت محسوب می‌شود. این بند می‌تواند ناظر به موضوع «تبدیل به اوراق بهادار»^۱ با پشتوانه درآمد باشد که به موجب آن ابتدا مؤسسان یک «شرکت پروژه» یا «شرکت با هدف خاص»^۲ ایجاد می‌کنند و امتیاز توسعه یک میدان نفتی به آن شرکت واگذار می‌شود. شرکت یادشده برای دسترسی به نقدینگی لازم، جهت اجرای عملیات توسعه، اوراق بهادار نفتی، به پشتوانه درآمدهای آتی، منتشر می‌کند که در این صورت پرداخت اصل و فرع این اوراق صرفاً از عواید آن پروژه تضمین می‌شود، بدون اینکه دولت یا مؤسسان مستقل از عواید آن پروژه پرداخت اصل و فرع آن‌ها را تضمین کنند.

راهکار سوم که در بند ۳ ماده ۱۲۵ قانون برنامه پنجم توسعه مطرح شده استفاده از بیع متقابل برای اجرای پروژه‌های نفتی بالادستی بود. به موجب این بند، وزارت نفت مجاز شده بود با «استفاده از روش بیع متقابل با رعایت اصول و شرایط موضوع بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه» به تحقق اهداف برنامه پنجم در زمینه تولید نفت و گاز اقدام کند.

1. securitization

2. special purpose vehicle (SPV); special purpose entity (SPE); special purpose company (SPC)

گفتنی است ماده ۱۲۶ قانون برنامه پنجم به وزارت نفت اجازه داده بود به منظور شناسایی و اکتشاف هر چه بیشتر منابع نفت و گاز در سراسر کشور در همه مناطق کشور، به استثنای استان‌های خوزستان و بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد، به عقد قراردادهای بیع متقابل توأم برای اکتشاف و توسعه میادین جدید اقدام کند.^۱

برخلاف دو برنامه توسعه قبلی، در برنامه ششم توسعه درباره تعهد وزارت نفت به حفظ و افزایش تولید نفت و گاز و استفاده از روش‌های قراردادی مجاز مقرراتی وجود ندارد. فقط در جزء ۱ از بند «ج» ماده ۴۸ قانون چنین مقرر شده است: «وزارت نفت موظف است تمهیدات لازم را برای استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف، تولید، و بهره‌برداری (نه مالکیت) میادین نفت و گاز به‌ویژه میادین مشترک در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به عمل آورد.» سکوت برنامه ششم می‌تواند به دلیل تصویب پرسروصدای مصوبه هیئت وزیران راجع به «شرایط عمومی، ساختار، و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز» باشد که قبل از تصویب برنامه ششم ابلاغ شده بود.

قراردادهای بالادستی در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت

«قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» به منظور نظم بخشیدن به فعالیت‌های نفتی و جدا کردن

۱. قانون‌گذار اولین بار در قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور امکان به‌کارگیری بیع متقابل برای اکتشاف و توسعه به صورت توأم را مقرر کرد. بند «ف» تبصره ۲۱ قانون یادشده مقرر می‌دارد: «در اجرای مواد ۸۵ و ۱۲۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۸۲، به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود در کلیه مناطق کشور از جمله مناطق توسعه‌نیافته مکران، جازموریان، سیستان، طبرستان، و مغان به استثنای خزر (که بر اساس قانون خود عمل خواهد شد) و خلیج فارس و استان‌های خوزستان، ایلام، بوشهر، کهگیلویه و بویراحمد که عملیات اکتشافی مربوط به ریسک پیمانکار انجام و منجر به کشف میدان قابل تولید تجاری شود تا سقف یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار با تصویب شورای اقتصاد پس از تصویب شورای اقتصاد و مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مرحله توسعه را به دنبال مرحله اکتشاف و از طریق عقد قرارداد با همان پیمانکار به روش بیع متقابل آغاز نماید. هزینه‌های اکتشافی (مستقیم و غیرمستقیم) در قالب قرارداد بیع متقابل که برای توسعه میدان منعقد می‌شود منظور و به همراه هزینه‌های توسعه از محل فروش محصولات تولیدی همان میدان بازپرداخت خواهد شد.» (روزنامه رسمی، شماره ۱۶۹۱۷، ۱۳۸۲/۰۱/۰۹)

اعمال حاکمیت از اعمال تصدی در سال ۱۳۹۱ تصویب شد (روزنامه رسمی، شماره ۱۹۵۹۵، مورخ ۱۳۹۱/۰۳/۲۴). به موجب این قانون، وظایف و اختیارات گسترده‌ای در خصوص فعالیت‌های نفتی به وزارت نفت اعطا شده است. در خصوص سرمایه‌گذاری در عملیات بالادستی دو موضوع مهم در این قانون مطرح شده است. اول موضوع صدور پروانه توسط وزارت نفت و دیگری مشارکت با بخش خصوصی داخلی و خارجی است.

یک. صدور پروانه

اولین بار قانون برنامه پنجم توسعه به وزارت نفت اجازه داد که به صدور پروانه اکتشاف، توسعه، و تولید اقدام کند (ماده ۱۲۵). در ماده ۱۲۹ این قانون موضوع صدور پروانه با صراحت و تفصیل بیشتری بیان شد. به موجب ماده ۱۲۹، وزارت نفت موظف شد «برای فعالیت‌های اکتشاف، توسعه، استخراج، و تولید نفت و گاز توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت و شرکت‌های صاحب صلاحیت، با اتخاذ ضوابط تولید صیانتی، پروانه بهره‌برداری بدون حق مالکیت نسبت به نفت و گاز تولیدی صادر و بر اساس طرح مصوب بر عملیات اکتشاف، توسعه، و تولید شرکت‌های فوق‌الذکر از نظر مقدار تولید و صیانت مخزن و معیارهای سلامتی- ایمنی و زیست‌محیطی نظارت نماید».

در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت نیز به پروانه بهره‌برداری تصریح شده است. به موجب جزء ۵ از بند «پ» ماده ۳ قانون یادشده یکی از وظایف و اختیارات وزارت نفت در خصوص امور اجرایی «صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص حقوقی واجد صلاحیت برای اکتشاف، توسعه، استخراج، و تولید از کلیه میادین نفت و گاز کشور» است. در جزء ۷ از بند «ب» ماده ۳ قانون یادشده «نظارت و پایش مجوزها و پروانه‌های صادره در عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت» از وظایف و اختیارات وزارت نفت در امور نظارتی است.

متعاقب قانون برنامه پنجم توسعه^۱ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت با صراحت بیشتری به دنبال تفکیک وظایف حاکمیتی صنعت نفت از شرکت ملی نفت ایران و تفویض آن به وزارت نفت

۱. به‌رغم تشکیل وزارت نفت، بلافاصله پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شرکت ملی نفت ایران تا انتهای برنامه چهارم توسعه متکفل امور حاکمیتی عملیات بالادستی نیز بود (← ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه). ولی در قانون برنامه پنجم توسعه وظایف حاکمیتی آن به وزارت نفت محول شد.

است. به این جهت پیش‌بینی کرده است که هر کس می‌خواهد در عملیات بالادستی فعالیت کند باید از وزارت نفت پروانه اخذ کند. این مجوز حتی بناست برای خود شرکت ملی نفت ایران نیز صادر شود. بنابراین هر کس، اعم از شرکت‌های وابسته به وزارت نفت یا سایر شرکت‌های صاحب صلاحیت، که تمایل دارد در عملیات بالادستی فعالیت کند باید از وزارت نفت پروانه بهره‌برداری اخذ کند. در بند ۱ ماده ۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۰۱/۲۳ یکی از وظایف و اختیارات شرکت ملی نفت ایران «مطالعه، اکتشاف و استخراج، توسعه و تولید و بهره‌برداری صیانت‌شده از منابع نفت به موجب قرارداد منعقدشده با وزارت نفت» است. آیا صدور «پروانه» که در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مقرر شده با «قرارداد» که در اساسنامه شرکت ملی نفت ایران آمده یکسان است؟ همین سؤال درباره شرکت‌های ذی‌صلاح خصوصی مطرح می‌شود که با شرکت ملی نفت ایران قرارداد منعقد می‌کنند. آیا در این موارد نیز نیاز به صدور پروانه است؟ ظاهراً «قرارداد» و صدور «پروانه» دو مقوله جداگانه است. در خصوص خود شرکت ملی نفت ایران، ابتدا باید قراردادی بین وزارت نفت و شرکت ملی نفت منعقد و سپس بر آن اساس پروانه توسط وزارت نفت صادر شود. اما درباره شرکت‌های خصوصی ابتدا قرارداد بین شرکت ملی نفت و شرکت خصوصی منعقد می‌شود و سپس بر اساس آن قرارداد برای آن شرکت خصوصی توسط وزارت نفت پروانه صادر می‌شود.

برخلاف پروانه بهره‌برداری یادشده در قانون معادن، قانون‌گذار در خصوص پروانه بهره‌برداری از معادن نفت و گاز جزئیات زیادی را بیان نکرده است. اینکه وزارت نفت اجازه بدهد شرکت صاحب صلاحیتی فعالیت بالادستی انجام دهد قابل درک است. اما این امر از طریق انعقاد قراردادهای نفتی بالادستی محقق می‌شود. معلوم نیست صدور پروانه چه کارکردی دارد و برای چه منظوری صادر خواهد شد و ارزش آن چیست. زمانی که مثلاً قرارداد بیع متقابل یا آی‌پی‌سی با پیمانکار داخلی یا خارجی منعقد می‌شود روابط طرفین بر اساس قرارداد تعیین می‌شود. صدور این پروانه چه کارکردی ممکن است داشته باشد؟ اینکه وزارت نفت در مقام نماینده حاکمیت اجازه فعالیت‌های اکتشاف، توسعه، و بهره‌برداری را به یک شرکت نفتی بدهد و حدود و ثغور آن را معین کند قابل درک است. اما همه این جزئیات در قرارداد منعقد شده بین آن شرکت و شرکت ملی نفت ایران منعکس می‌شود.

با اینکه در قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲ (روزنامه رسمی، شماره ۱۹۴۵۰، مورخ ۱۳۹۰/۰۹/۲۱) کارکرد و مشخصات پروانه بهره‌برداری در معادن غیر از نفت و گاز بیان شده است،^۱ در قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت جزئیات پروانه بهره‌برداری معادن نفت و گاز بیان نشده است.

دو. مشارکت با بخش خصوصی داخلی و خارجی

یکی دیگر از موضوعاتی که در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در خصوص سرمایه‌گذاری در عملیات بالادستی تصریح شده است مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی است. به موجب جزء ۳ از بند «ت» ماده ۳ قانون یادشده یکی دیگر از وظایف و اختیارات وزارت نفت بدین شرح است: «جذب و هدایت سرمایه‌های داخلی و خارجی به منظور توسعه میادین هیدروکربوری با اولویت میادین مشترک از طریق طراحی الگوهای جدید قراردادی از جمله مشارکت با سرمایه‌گذاران و پیمانکاران داخلی و خارجی بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و با رعایت موازین تولید صیانت شده.»

در این بند به وزارت نفت اجازه داده شده برای جذب و هدایت منابع مالی به سمت توسعه میادین نفت و گاز روش‌های قراردادی جدیدی طراحی کند و از جمله اجازه مشارکت با بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی را فراهم آورد. در این بند برای اولین بار امکان مشارکت بخش دولتی با سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی تصریح شده است. بعضاً، در مجامع نفتی، تصویب این بند پایانی بر مباحثی تلقی شده است که روش‌های مشارکت در تولید و مشارکت در سرمایه‌گذاری را مخالف قانون اساسی و نظر قانون‌گذار تلقی می‌کرد (قراردادهای مشارکت در تولید، راهکار یا ضرورت: ۸ - ۱۹). طبق این دیدگاه، قانون وظایف و اختیارات مشارکت در تولید،

۱. ماده ۹ قانون اصلاح قانون معادن مقرر می‌دارد: «پروانه بهره‌برداری سندی رسمی، لازم‌الاجرا، قابل معامله، تمدید، و توثیق است که متضمن حق انتفاع دارنده پروانه از ذخیره معدنی مندرج در پروانه و نیز دربردارنده تعهدات وی در اجرای مفاد آن است. مدت هر دوره بهره‌برداری حداکثر تا بیست و پنج سال است.» تبصره ۱ این ماده نیز چنین مقرر می‌دارد: «مؤسسات مالی نظیر بانک‌ها مکلف‌اند معادن دارای پروانه بهره‌برداری را به عنوان وثیقه و تضمین اعطا و بازپرداخت تسهیلات مالی بپذیرند.»

مشارکت در سرمایه‌گذاری، و سایر روش‌هایی را که به مشارکت منجر می‌شود صراحتاً اجازه داده است.

مشارکت در عملیات بالادستی نفت ابتدا در «قانون مربوط به تفحص و اکتشاف و استخراج نفت در سراسر کشور و فلات قاره» موسوم به قانون نفت ۱۳۳۶ پیش‌بینی شد که متعاقباً به موجب قانون نفت ۱۳۵۳ ممنوع شد. به نظر نمی‌رسد که مقررۀ کلی و مجمل یادشده در جزء ۳ از بند «ت» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در صدد باشد یا حتی از جهت دلالت توانایی داشته باشد که اصول قانون اساسی و سایر قوانین عادی را کنار بگذارد و قانون سال ۱۳۳۶ را احیا کند. بنابراین، مشارکت در این بند باید در پرتو سایر قوانین و مقررات کشور و از جمله محدودیت‌های قانون اساسی مورد تفسیر قرار گیرد. بر این اساس، مشارکت در سرمایه‌گذاری که منجر به مالکیت در معادن نفت و گاز می‌شود مردود است. ولی مشارکت در سرمایه‌گذاری و مشارکت در تولید اگر به مالکیت نفت درجا منجر نشود و مدیریت مخزن را از دست دولت خارج نکند، حتی اگر به مشارکت در تأسیسات و دارایی‌ها منجر شود، فاقد اشکال قانونی است.

قراردادهای بالادستی در قانون رفع موانع تولید

طبق ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین‌نامه اجرایی این ماده وزارت نفت اجازه یافته است از طریق شرکت‌های تابعه برای افزایش تولید نفت و گاز با شرکت‌های داخلی و خارجی قرارداد منعقد کند. در این قراردادها باید ترتیبی اتخاذ شود که سرمایه‌گذاری صرفاً از محل درآمد اضافی ایجاد و بازپرداخت شود. برای جبران سرمایه‌گذاری، شرکت ملی نفت ایران می‌تواند اجازه دهد که سرمایه‌گذار بخشی از نفت و گاز تولیدشده از آن طرح را بفروشد یا صادر کند. شرکت ملی نفت همچنین می‌تواند پس از تصویب شورای اقتصاد نفت و گاز تولیدشده را بخرد و بازپرداخت سرمایه‌گذاری را از محل درآمد حاصل از اجرای طرح تضمین کند.

از قوانین یادشده این نتیجه به دست می‌آید که در قوانین جاری کشور برای فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز به روش قراردادی خاصی تصریح نشده است و بنابراین از جهت قانونی وزارت نفت یا شرکت ملی نفت ایران می‌توانند از روش‌های گوناگون قراردادی برای اکتشاف،

توسعه، و بهره‌برداری میادین نفت و گاز استفاده کنند. به عبارت دیگر در حال حاضر هیچ روش قراردادی خاصی برای توسعه میادین نفت و گاز و فعالیت‌های بالادستی از سوی قانون‌گذار مقرر نشده است. اما در قوانین گوناگون شرایطی برای قراردادهای بالادستی مقرر شده است که در بخش بعدی مطالعه می‌شود.

ب) شروط قانونی حاکم بر قراردادهای بالادستی

قانون نفت ۱۳۵۳ متضمن بیشترین جزئیات در مورد شروط قراردادهای نفتی بوده که تاکنون در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده است. در این قانون، علاوه بر تعیین نوع قرارداد نفتی مجاز، به تفصیل شروط و مفاد این قراردادها تعیین شده بود. حتی قانون حاکم و روش حل و فصل اختلافات نیز از سوی قانون‌گذار مقرر شده بود. قانون نفت ۱۳۵۳ در سال ۱۳۹۰ و با تصویب اصلاحات قانون نفت ۱۳۶۶ صراحتاً نسخ شد. بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه نیز هشت شرط برای قراردادهای نفتی مقرر کرده بود که با سپری شدن مدت زمان اعتبار آن قانون دیگر قابل استناد نیست. در قوانین گوناگون شروطی برای قراردادهای بالادستی نفت و گاز مقرر شده است که بررسی می‌شود: عدم انتقال مالکیت و مدیریت مخزن به اشخاص غیردولتی، بازپرداخت اصل و فرع از عواید حاصل از اجرای قرارداد، عدم تضمین بانک‌ها و مؤسسات دولتی، تولید صیانتی، رعایت حداقل سهم ایرانی، رعایت الزامات زیست‌محیطی.

عدم انتقال مالکیت و مدیریت به اشخاص خصوصی

آنچه از اصول قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ استنباط می‌شود این است که معادن نفت و گاز در انحصار دولت است و هیچ قرارداد نفتی بالادستی نباید به نحوی تنظیم شود که مالکیت و مدیریت معادن نفت و گاز به اشخاص غیردولتی اعم از داخلی یا خارجی واگذار شود.

بر این اساس، مجوزهای قانونی کلی مبنی بر «استفاده از انواع روش‌های اکتشاف، توسعه، تولید» یا «طراحی الگوهای جدید قراردادی از جمله مشارکت با سرمایه‌گذاران و پیمانکاران داخلی و خارجی» باید به نحوی تعبیر شود که به انتقال مالکیت یا مدیریت معادن نفت و گاز به اشخاص

خصوصی داخلی یا خارجی منجر نشود.^۱ این ممنوعیت شامل اعمال مالکیت یا مدیریت بر نفت موجود در مخزن و چاه‌های حفر شده از سوی اشخاص خصوصی است. اما مالکیت و مدیریت اشخاص خصوصی بر تأسیسات و کارخانجات فرآورش نفت، فرایند تولید نفت، یا نفت تولید شده فاقد منع قانونی است. قید «بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن» در جزء ۳ بند «ت» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، «نه مالکیت» در بند ۱۲ ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مقام رهبری، و «نه مالکیت» مندرج در جزء ۱ از بند «ج» ماده ۴۸ قانون برنامه ششم توسعه دلالت دارد که اعمال مالکیت بر نفت و گاز موجود در مخزن از سوی بخش غیردولتی مجاز نیست؛ اما اعمال مالکیت بر تأسیسات و نفت و گاز استحصال شده از سوی شرکت‌های غیردولتی و خصوصی محدودیتی ندارد.

بازپرداخت اصل و فرع از عواید حاصل از اجرای قرارداد

قراردادهای نفتی باید به نحوی تنظیم شود که همه منابع مالی مورد نیاز را پیمانکار خصوصی، اعم از داخلی و خارجی، تأمین کند و بعد از اجرای قرارداد و تحقق تولید بازگشت سرمایه و سود پیمانکار از عواید اجرای همان قرارداد باشد.

در ماده واحده «قانون اجازه به شرکت ملی نفت ایران جهت اجرای طرح‌های اکتشاف، توسعه، بهره‌برداری از میدان‌های نفت و گاز دریایی خزر» ضمن تجویز قراردادهای گوناگون برای اکتشاف، توسعه، و بهره‌برداری از میادین نفت و گاز دریایی خزر مقرر می‌دارد که «بازپرداخت همه هزینه‌های قراردادها باید از محل عواید حاصل از اجرای این طرح‌ها انجام گیرد». این شرط در بند «ب» ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و در ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مقرر شده است.^۲

در مورد اینکه چه بخشی از عواید میدان را می‌توان برای بازپرداخت اصل سرمایه و سود اختصاص داد مقرر خاصی وجود ندارد. در قراردادهای بیع متقابل درصدهای متفاوتی (بین ۵۰ تا

۱. در تبصره جزء ۱ از بند «الف» ماده ۱۲۵ قانون برنامه پنجم توسعه نیز این قید آمده بود: «با حفظ حق مالکیت و اعمال تصرفات مالکانه برای دولت».

۲. در جزء ۳ از بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه نیز چنین شرطی مقرر شده بود.

۷۰ درصد) برای بازپرداخت هزینه‌ها و پرداخت حق‌الزحمه مورد توافق قرار گرفته است. در مورد اینکه آیا می‌توان بخشی از نفت را برای بازپرداخت اصل سرمایه و سود به پیمانکار اختصاص داد یا نه در جزء ۳ از بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه چنین آمده بود: «منوط کردن بازپرداخت اصل سرمایه، حق‌الزحمه و یا سود، ریسک و هزینه‌های تأمین منابع مالی و سایر هزینه‌های جنبی ایجادشده جهت اجرای طرح از طریق تخصیص بخشی از محصولات میدان و یا عواید آن بر پایه قیمت روز فروش محصول».^۱ علاوه بر آن به موجب ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین‌نامه اجرایی آن پرداخت از طریق محصول پیش‌بینی شده است.

هرگاه از جزء ۱ از بند «الف» تبصره ۴ قانون بودجه کل کشور حکم کلی مبنی بر ممنوعیت انتقال مالکیت نفت تولیدی استنباط شود،^۲ در این صورت قراردادهای نفتی باید به نحوی تنظیم شود که تعهد شرکت ملی نفت ایران به بازپرداخت اصل و فرع سرمایه‌گذاری ابتدا به صورت نقدی (دلار، یورو، و امثال آن) محاسبه شود. سپس بدهی نقدی شرکت ملی نفت ایران به سرمایه‌گذار از طریق فروش مقادیری نفت و گاز تولیدی به قیمت روز تسویه و تهاتر شود. پس قراردادهای نفتی نباید به نحوی تنظیم شود که سرمایه‌گذاران و پیمانکاران در زمینه بخشی از نفت تولیدی ادعا مالکیت داشته باشند. برای رعایت این تکلیف قانونی، می‌توان در قراردادهای نفتی قید کرد که شرکت ملی نفت ایران می‌تواند بازپرداخت هزینه و سود را از طریق فروش نفت و

۱. قانون‌گذار در بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه هشت شرط برای «روش‌های مختلف قراردادی بین‌المللی» مقرر کرده بود. در طول برنامه پنجم توسعه، این شرایط به موجب ماده ۱۲۵ قانون برنامه پنجم توسعه فقط برای بیع متقابل تنفید شده بود.

۲. بند «الف» تبصره ۴ قانون بودجه کل کشور ۱۳۹۹: «به بانک‌های تجاری و تخصصی اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۹ از محل منابع در اختیار نسبت به اعطای تسهیلات ارزی-ریالی به موارد زیر اقدام کنند: ۱. تا مبلغ سه میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی، تعاونی، و نهادهای عمومی غیردولتی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میداین مشترک برای افزایش ضریب بازیافت مخازن و احیای میداین قدیمی و جمع‌آوری گازهای همراه بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی از آن‌ها». هرچند قید اخیر «و تولیدی از آن‌ها» برای اعطای تسهیلات موضوع این بند مقرر شده است، از بیان آن می‌توان استنباط کرد که نظر قانون‌گذار در موارد دیگر هم بر این قرار است.

گاز تولیدی به قیمت روز جبران کند که در این صورت فروش نفت به پیمانکار برای شرکت نفت جنبه اختیاری و خرید آن برای پیمانکار جنبه اجباری داشته باشد.

عدم تضمین بانکها و مؤسسات دولتی

بانکها و مؤسسات دولتی نباید اقتصادی بودن و سودآور بودن طرحهای موضوع قراردادهای بالادستی نفت و گاز را تضمین کنند. به عبارت دیگر بازگشت اصل و فرع سرمایه‌گذاری باید متکی به عواید حاصل از خود طرح باشد نه اینکه اگر طرح عوایدی نداشته باشد باز دولت یا دستگاههای دولتی متعهد به پرداخت اصل سرمایه به اضافه سود به پیمانکار و سرمایه‌گذار باشند. این موضوع در جزء ۲ از بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه بدین شرح آمده بود: «عدم تضمین بازگشت تعهدات ایجادشده توسط دولت، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، و بانکهای دولتی». با انقضای اعتبار برنامه چهارم توسعه، تنها ماده قانونی که چنین شرطی را مقرر می‌کند بند «ب» ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی است که مقرر می‌دارد: «که برگشت سرمایه و منافع حاصله صرفاً از عملکرد اقتصادی طرح مورد سرمایه‌گذاری ناشی شود و متکی به تضمین دولت یا بانکها و یا شرکت‌های دولتی نباشد». هدف از این شرط اجتناب از تحمیل تعهدات مالی اضافی به دولت است. دولت درصدد نیست که تعهدات کشور را اضافه کند، بلکه تمایل دارد که میادین نفت و گاز خود را با تکیه بر عواید آنها توسعه دهد.

البته وزارت نفت یا شرکت‌های تابعه می‌توانند بازپرداخت اصل سرمایه و سود متعلقه را از عواید حاصل از اجرای قرارداد تضمین کنند. مثل اینکه شرکت ملی نفت ایران تضمین کند در صورت تحقق تولید بخشی از عواید حاصله را طبق مفاد قرارداد برای جبران اصل و فرع سرمایه‌گذاری به پیمانکار پرداخت کند.^۱ در برخی از موارد قانون‌گذار استفاده بخش غیردولتی از برخی تسهیلات اعطایی به طرح‌های بالادستی را منوط به تضمین وزارت نفت کرده است.^۲

۱. ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور صراحتاً اجازه داده است که با تصویب شورای اقتصاد شرکت ملی نفت ایران بتواند در صورت حصول عواید بازپرداخت به سرمایه‌گذاران و پیمانکاران را تضمین کند.

۲. مثلاً بند ۵-۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور چنین مقرر کرده بود: «در صورت تقاضا هجده درصد (۱۸٪) از منابع

تولید صیانتی

یکی از شرایطی که مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته است لزوم تولید صیانت‌شده از میادین نفت و گاز است. این شرط به حدی برای قانون‌گذار اهمیت دارد که در مقررات گوناگون به آن تصریح شده است.^۱ در بند ۲ ماده ۷ قانون نفت، تولید صیانت‌شده از منابع نفت چنین تعریف شده است: «کلیه عملیاتی که منجر به برداشت بهینه و حداکثری ارزش اقتصادی تولید از منابع نفتی کشور در طول عمر منابع مذکور می‌شود و باعث جلوگیری از اتلاف ذخایر در چرخه تولید نفت بر اساس سیاست‌های مصوب می‌گردد.»

این شرط در قراردادهای بیع متقابل و آی‌پی‌سی تحت عنوان «حداکثر نرخ تولید مؤثر»^۲ پیش‌بینی شده است و نقض آن به سادگی قابل اثبات نیست و ضمانت اجرای خاصی نیز در قراردادها برای نقض آن پیش‌بینی نشده است. این شرط باید در مرحله طراحی و تولید مد نظر قرار گیرد. نحوه توسعه میدان باید به نحوی طراحی و مهندسی شود که بتوان در طول حیات میدان بیشترین تولید از میدان را داشت. در مرحله استخراج نیز باید تولید از میدان با برنامه‌ای انجام شود که کمترین لطمه را به مخزن وارد کند. اعطای سه مرحله طراحی و ساخت و بهره‌برداری یک میدان نفتی به پیمانکار واحد می‌تواند تولید صیانتی را در معرض خطر قرار دهد؛ به خصوص اگر منافع پیمانکار در میدان کوتاه‌مدت باشد.

رعایت حداقل سهم ایرانی

در همه قراردادهایی که یکی از دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت‌های تابعه وزارت نفت با

ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور به صورت تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی تخصیص می‌یابد.» (روزنامه رسمی، شماره ۱۹۸۹۰، مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۲۸).

۱. در جزء ۶ از بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه توسعه چهارم قید شده بود که قراردادهای نفتی باید مشتمل بر «تضمین برداشت صیانتی از مخازن نفت و گاز در طول دوره قرارداد» باشد. همچنین بند «الف» ماده ۱۲۵، بند «ب» ماده ۱۲۹، ماده ۱۳۰، و ماده ۲۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه به لزوم تولید صیانتی از میادین نفت و گاز تصریح کرده بود. بند ۴ ماده ۱، بند ۲ ماده ۷، و بند ۳ ماده ۷ قانون نفت ۱۳۶۶ اصلاحی ۱۳۹۰ بر لزوم تولید صیانتی تأکید دارند.

2. maximum efficient rate (MER)

پیمانکاران منعقد می‌کنند حداقل سهم ایرانی در این قراردادها باید مطابق قانون رعایت شود. ماده ۵ «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» در این خصوص مقرر می‌دارد: «به منظور حمایت از کالا و خدمات تولیدی کشور، پیمانکاران داخلی، و تعمیق ساخت داخل در کشور: الف) از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون ارجاع کار توسط دستگاه‌های موضوع ماده ۲ این قانون صرفاً به مؤسسات و شرکت‌های ایرانی ثبت‌شده در فهرست توانمندی‌های مندرج در سامانه ماده ۴ این قانون مجاز است. در غیر این صورت و نیاز به استفاده از مشارکت ایرانی-خارجی (با سهم شرکت ایرانی حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪)) ارجاع کار با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تصویب هیئت نظارت موضوع ماده ۱۹ این قانون مجاز خواهد بود. در موارد خاص که ارجاع کار به شرکت‌های ایرانی یا مشارکت ایرانی-خارجی (با سهم شرکت ایرانی حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪)) میسر نباشد با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه موضوع ماده ۲ این قانون با ارائه مستندات لازم پس از تصویب در شورای اقتصاد ارجاع کار به مشارکت ایرانی-خارجی (با سهم شرکت ایرانی کمتر از پنجاه و یک درصد (۵۱٪)) و یا شرکت خارجی بلامانع خواهد بود.»

به موجب تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، در مورد میداین مشترک توافق بر کمتر از ۵۱ درصد سهم داخلی صرفاً به تأیید وزارت نفت نیاز دارد.

رعایت الزامات زیست‌محیطی

یکی از مسائل مهم در اجرای پروژه‌های نفتی رعایت الزامات زیست‌محیطی است. مهم‌ترین موضوع عدم سوزاندن گازهای همراه نفت است که از نگرانی‌های اصلی زیست‌محیطی در ایران محسوب می‌شود. به اضافه اینکه پروژه‌های یادشده نباید به سفره‌های زیرزمینی آب لطمه بزند و آن‌ها را آلوده کند. پروژه‌هایی که در دریا اجرا می‌شود می‌تواند آب‌های ساحلی و بین‌المللی را آلوده و خسارات جبران‌ناپذیری به محیط زیست وارد کند.

هرچند رعایت مسائل زیست‌محیطی به افزایش هزینه‌ها منجر می‌شود، به منزله یک اصل مسلم در توسعه پایدار مورد تأکید قرار گرفته است. به موجب اصل ۵۰ قانون اساسی «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به

رشد داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این رو، فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن، که با آلودگی محیط زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.^۱ به این جهت قبل از اجرای هر پروژه نفتی باید «مطالعات ارزیابی آثار زیست‌محیطی»^۲ انجام شود که اطمینان حاصل شود که برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی در یک پروژه نفتی هم‌سو با رعایت مقررات و قوانین و استانداردهای زیست‌محیطی است. بنابراین، پیمانکاران باید در طرح پیشنهادی خود برای اکتشاف و توسعه و بهره‌برداری از میادین نفت و گاز مسائل زیست‌محیطی و ایمنی و سلامت و بهداشت^۳ را رعایت کنند؛ ولو اینکه از گذر آن هزینه‌های طرح افزایش پیدا کند. علاوه بر شروط قانونی یادشده، جزء ۳ از بند «ت» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت به وزارت نفت تکلیف کرده و به آن اختیار داده تا برای توسعه میادین نفتی از «طریق طراحی الگوهای جدید قراردادی از جمله مشارکت با سرمایه‌گذاران و پیمانکاران داخلی و خارجی بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و با رعایت موازین تولید صیانت‌شده» اقدام کند. همچنین به موجب ماده ۷ این قانون «شرایط عمومی قراردادهای نفتی با پیشنهاد وزیر نفت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

بر اساس این مجوز قانونی، وزارت نفت «شرایط عمومی، ساختار، و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز» را تهیه کرد که طی مصوبه شماره ۱۰۴۰۸۹/ت/۵۲۴۴۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۱۱ به تصویب هیئت وزیران رسید (روزنامه رسمی، شماره ۲۰۵۸۸، مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۱۸). به دلیل اشکالاتی که در آن وجود داشت، مصوبه یادشده کنار گذاشته شد و به جای آن تصویب‌نامه شماره ۵۷۲۲۵/ت/۵۳۳۶۷ در تاریخ ۱۳۹۵/۰۵/۱۶ هیئت وزیران ابلاغ شد (روزنامه رسمی، شماره ۲۰۸۰۳، مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۱۹). کمتر از یک ماه بعد مصوبه یادشده بار دیگر اصلاح شد (روزنامه رسمی، شماره ۲۰۸۲۷، مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۱۶). همچنین به موجب تصویب‌نامه شماره

۱. به طور خاص در مورد قراردادهای نفتی قانون‌گذار در جزء ۸ از بند «ب» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه به «رعایت مقررات و ملاحظات زیست‌محیطی» تصریح کرده بود. در بند «ب» ماده ۱۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه نیز به وزارت نفت مأموریت داده بود که بر صیانت مخزن و معیارهای سلامتی- ایمنی و زیست‌محیطی نظارت کند.

2. environmental impact assessment (EIA)

3. health, security and environment (HSE)

۳۴۸۶۲/ت/۵۴۴۰۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۷ هیئت وزیران تبصره ۴ به بند «الف» ماده ۴ شرایط عمومی، ساختار، و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز اضافه شد.

شرایط عمومی، ساختار، و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز متضمن بیان نوع خاصی از قراردادهای بالادستی نیست؛ بلکه چارچوب و شروط این قراردادها را مقرر می‌کند؛ هرچند به قراردادهای آی‌پی‌سی شهرت یافتند.^۱ در چارچوب این مصوبه و سایر قوانین و مقررات، شرکت ملی نفت ایران اجازه دارد بر اساس مفاد قراردادها با پیمانکاران و سرمایه‌گذاران مذاکره و توافق کند.

نتیجه

در نظام حقوقی ایران تنها راه برای سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، اعم از خصوصی و عمومی غیردولتی، در میدین نفت و گاز، انعقاد قرارداد با شرکت ملی نفت ایران است. این قراردادها نباید به انتقال مالکیت و مدیریت مخزن و نفت درجا به بخش غیردولتی منجر شود. ولی هیچ مانع قانونی وجود ندارد که وزارت نفت یا شرکت ملی نفت ایران را موظف کند تا نوع خاصی از قراردادهای بالادستی را منعقد کنند. در قراردادهای بالادستی نفت و گاز باید شرایط قانونی مقرر از سوی قانون‌گذار رعایت شود. البته قانون‌گذار به وزارت نفت اختیار داده است که شرایط عمومی این قراردادها را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. بنابراین وزارت نفت در حدود شروط مقرر در قانون می‌تواند شرایط عمومی این قراردادها را متناسب با شرایط و اوضاع و احوال کشور تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.

البته شایسته بود شرایط اساسی قراردادهای نفتی توسط مجلس شورای اسلامی تعیین می‌شد؛ چنان‌که این رویه در اکثر کشورهای دنیا معمول است و در قانون نفت ۱۳۳۶ و ۱۳۵۳ نیز مراعات شده بود. محول کردن شرایط اساسی قراردادی نفتی به قوه مجریه (دولت) باعث خواهد شد که ثبات حقوقی لازم برای این قراردادها حاصل نشود. چون با تغییر دولت‌ها این مقررات به‌سادگی تغییر پیدا می‌کند. از آنجا که قوانین حاکم بر فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز ابهامات زیادی دارد،

۱. با توجه به اینکه قبل از تصویب این شرایط عمومی قراردادهای رایج در صنعت بالادستی ایران بیع متقابل بود، برای تمایز قراردادهای جدید از بیع متقابل، عبارت Iranian Petroleum Contracts (IPC) رواج پیدا کرد؛ بدون اینکه جایی در مقررات قانونی استفاده شود. آی‌پی‌سی متضمن مفهوم خاصی نیست و ماهیت این قراردادها را نشان نمی‌دهد.

ممکن است بعدها این مصوبات از سوی دیوان عدالت اداری باطل شود. اعطای اختیارات گسترده از سوی مجلس به دولت و وزارت نفت می‌تواند دست وزارت نفت را در تنوع بخشیدن به قراردادهای نفتی و افزایش ظرفیت تولید باز کند. اما در عین حال نوعی فرار از قبول مسئولیت توسط مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود تا این امکان را داشته باشد که بعداً به تصمیمات دولت در زمینه قراردادهای نفتی ایراد بگیرد.

منابع

- روزنامه رسمی، شماره ۱۶۹۱۷، مورخ ۱۳۸۲/۱/۹.
- روزنامه رسمی، شماره ۲۰۵۸۸، مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۸.
- روزنامه رسمی، شماره ۲۰۸۰۳، مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۹.
- روزنامه رسمی، شماره ۲۱۱۵۶، مورخ ۱۳۹۶/۸/۴.
- روزنامه رسمی، شماره ۱۹۸۹۰، مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۸.
- روزنامه رسمی، شماره ۲۰۸۲۷، مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶.
- شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۹). *حقوق اقتصادی*، تهران، سمت.
- _____ (۱۳۹۸). *حقوق نفت و گاز*، تهران، میزان.

References

- Official Gazette, No. 17917, dated 29/03/2003. (in Persian)
- Official Gazette, No. 19890, dated 18/06/2013. (in Persian)
- Official Gazette, No. 20488, dated 09/11/2015. (in Persian)
- Official Gazette, No. 20803, dated 09/08/2016. (in Persian)
- Official Gazette, No. 20827, dated 06/09/2016. (in Persian)
- Official Gazette, No. 21156, dated 26/10/2016. (in Persian)
- Shiravi, A. (2020). *Economic Law*, Tehran, SAMT Publishing. (in Persian)
- (2020). *Oil and Gas Law*, fourth ed., Tehran, SAMT Publishing. (in Persian)