



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

Bergen, 3. desember 2021

Deres ref. 21/394 Deres dato: 03.09.2021

## **Høringsuttalelse – Omlegging av særskatten for petroleumsvirksomhet til en kontantstrømskatt**

Den 31. august i år la regjeringen fram forslag om å innføre kontantstrømskatt for petroleumsnæringen.

Et grunnleggende premiss bak utformingen av norsk petroleumsskatt er at petroleumsførekosten er en ikke-fornybar og begrenset naturessurs som gir grunnlag for særlig høy avkastning. Særskatten skal sammen med den direkte statlige deltakelse (SDØE) bidra til at en stor del av grunnrenten tilfaller staten/fellesskapet.

Det sentrale i det fremlagte skatteforslaget, slik vi forstår det, er å sørge for at skattesystemet er nøytralt utformet slik at prosjekter som ikke er lønnsomme før skatt heller ikke er lønnsomme etter skatt.

Virkingen som de foreslåtte skatteendringer har på avkastningen for regulert gassinfrastruktur er ikke omtalt i høringsforslaget. Gassinfrastrukturen er underlagt petroleumsskatten, men inntjeningen i denne virksomheten er ikke «særskilt høy». Det er med andre ord ingen grunnrente som tilfaller eiere av denne infrastrukturen.

I møte med Finansdepartementet den 1 november 2021 presenterte vi, sammen med Sval og Silex, de økonomiske virkningene som høringsforslaget vil ha for nye investeringer i regulert gassinfrastruktur. Vi har også presentert tilsvarende i flere møter med Olje- og energidepartementet. I møtene har vi lagt frem forslag til mulige tiltak som omfatter både skattemessige endringer og mulige tariffreguleringer. I dette tilsvaret vil vi avgrense våre forslag til tiltak om skattemessige forhold, og ikke tiltak som tilligger Olje- og energidepartementet.

## Vedvarende regulatorisk usikkerhet

Helt siden starten av norsk petroleumsvirksomhet har norske myndigheter lagt stor vekt på langsiktighet og forutsigbarhet i rammebetingelser. Dette har vært en bærebjelke i norsk petroleumspolitik, solid forankret i embetsverket, blant ulike politiske partier, i fagbevegelsen og i næringen selv. Denne forutsigbarheten har ikke kommet eiere av infrastrukturen til del.

I løpet av de siste åtte årene har norske myndigheter iverksatt en rekke regulatoriske endringer med vesentlig effekt for investeringer og eierskap i regulert gassinfrastruktur på norsk sokkel. De viktigste er:

1. I 2013, to år etter at de fleste skipere hadde solgt seg ut, ble tariffene for ikke-reserverte kapasiteter redusert med 90% for anlegg som hadde oppnådd 7% realavkastning.
2. I 2017 varslet myndighetene en gjennomgang av det framtidige avkastningsnivået for såkalte I- og K-investeringer. På dette tidspunktet hadde avkastningsnivået for denne type investeringer vært uforandret siden 2002, da Gassled ble opprettet. Tre år senere, i 2020, ble avkastningen for I-investeringer besluttet halvert fra 7 til 3,5 prosent realavkastning og for K-investeringer redusert til 5 prosent.
3. I forbindelse med konsesjonsforlengelse av Norne Gasstransport (NGT) og Haltenpipe, besluttet departementet å sette tariffene til null, og i stedet gi eierne en årlig fast kompensasjon til dekning av faktiske kostnader. Med dette introduserte departementet et helt nytt kompensasjonsformat for gassinfrastruktur med et tilhørende kompensasjonsnivå langt under det myndighetene hadde lagt seg på i 2013 da tariffen ble redusert første gang.
4. Den pågående pandemien utløste i 2020 en midlertidig skattereform for petroleumsnæringen i den hensikt å understøtte fortsatt høy aktivitet. Det ble besluttet å øke friinntekten og avskrivningene for investeringer i perioden 2020 og 2021. Reglene skal også omfatte investeringer inntatt i Plan for Utbygging og Drift som leveres i løpet av 2022.

I forbindelse med implementeringen av disse tiltakene fremholder Olje- og energidepartementet<sup>1</sup> følgende for investeringer i regulert gassinfrastruktur:

*Departementet ser det som naturlig å vurdere tilpasninger ved tariffastsettelsen for investeringer som i vesentlig grad faller innenfor de midlertidige skatteendringene. Siktemålet vil være å unngå for høye tariffer for brukerne og en avkastning på infrastrukturinvesteringer som blir urimelig høy etter skatt.*

Olje- og energidepartementet varler med dette at stimuli til fortsatt høy aktivitet i olje- og gass-sektoren, ikke skal komme den regulerte infrastrukturen til del.

5. I 2021 fremmer Finansdepartementet forslag om overgang fra dagens skattesystem med 6 års avskrivning kombinert med friinntekt til kontantstrømskatt. Dette representerer nok en vesentlig forverring i rammebetingelser for regulert infrastruktur som vi skal redegjøre for i det følgende.

---

<sup>1</sup> brev av 26. november 2020

Ovenstående viser den vedvarende regulatoriske usikkerheten som er knyttet til eierskap i regulert gassinfrastruktur. Det har ligget til grunn i hele sokkelens driftsperiode at eierne av infrastruktur skal ha en rimelig avkastning. Dette hensynet er ikke lenger ivaretatt med de regulatoriske endringer de senere årene.

Effekten av den foreslåtte skatteendringen medfører at avkastningen i I-elementer reduseres med 34% fra det lave nivået som ble innført i 2020. Lav avkastning i kombinasjon med stor regulatorisk usikkerhet, gjør at CapeOmega ikke lenger finner grunnlag for nye investeringer. Som eierne kan vi ikke mitigere situasjonen på annen måte enn å endre investeringsatferd. Skatteomleggingen vil også medføre klart lavere materialitet som ytterligere bidrar til at det er mindre attraktivt å investere i Gassled.

Infrastruktureiere aksepterer gjennomgående lavere avkastning på sine investeringer enn selskap som produserer olje og gass. Grunnen til lavere avkastningskrav er at infrastrukturen normalt vil ha stabile inntekter med stor forutsigbarhet og stabile rammebetingelser. Dette muliggjør lavere kapitalkostnader som innebærer at olje- og gassproduserende selskap kan redusere sine investeringer i infrastruktur og heller allokere kapital til olje- og gass-produksjon. Denne «arbeidsdelingen» mellom infrastruktur og olje- og gasselskaper fremmer økt verdiskapning til nytte for fellesskapet.

Våren 2021 orienterte Olje- og energidepartementet brukere og eiere av Gassled om at det er nedsatt en intern arbeidsgruppe som skal utrede vilkårene for fremtidig eierskap i forbindelse med at konsesjonsperioden i Gassled utløper i 2028. Arbeidsgruppen vil vurdere alle forhold knyttet til vilkår og eierskap, herunder en mulig statlig overtakelse av Gassled. Det forventes at dette arbeidet ferdigstilles innen 2022.

På grunnlag av den negative virkning og usikkerhet som skatteomleggingen skaper for gassinfrastrukturen, samt den pågående utredningen i regi av Olje- og energidepartementet, foreslår CapeOmega at myndighetene unntar regulert infrastruktur fra den foreslåtte skatteendringen i denne omgang. Avklaring av skattevilkårene bør inngå i det pågående arbeidet for å fastlegge de langsiktige vilkårene. Herunder vurdere om regulert infrastruktur skal omfattes av petroleumsskattereglene for fremtiden.

### **Konsekvenser for kapitalallokering til nye investeringer**

Infrastrukturen er transportledd mellom produsent av gass og kjøper av gass på kontinentet og i Storbritannia. Infrastrukturen består i hovedtrekk av:

- 8884 kilometer med rørledninger
- 3 store prosesserings og eksportterminaler i Norge (Kårstø, Kollsnes og Nyhamna)
- 3 stigerørsplassformer i Nordsjøen
- 6 mottaksterminaler for gass i henholdsvis, Tyskland, Belgia, Frankrike og Storbritannia

Dette omfattende systemet krever løpende vedlikehold, driftsmessige modifikasjoner, og nyinvesteringer. Gassco, som operatør, har nylig sendt ut forslag til budsjett for 2022 og budsjettprognoser for perioden frem til 2025. Investeringsbudsjettene for denne perioden er på ca. 15 milliarder kroner.

Den foreslåtte endringen i skattesystemet vil ha umiddelbar innvirkning på viktige beslutninger for investeringer i regulert infrastruktur. Som eksempel kan det nevnes:

- Det skal før årsskiftet vedtas driftsbudsjett for gassinfrastrukturen for 2022. I det foreslåtte budsjettet ligger det inne driftsinvesteringer på totalt ca 1,2 milliarder kroner
- I nær fremtid skal det foretas planlagte integritetsinvesteringer på ca 3 milliarder kroner til eksempelvis oppgradering av landfallet for Statpipe-rørene og oppgraderinger av utenlandsterminaler
- I tillegg til kostnader knyttet til den ordinære driften, er det behov for langsiktige investeringer knyttet til energi-omleggingen

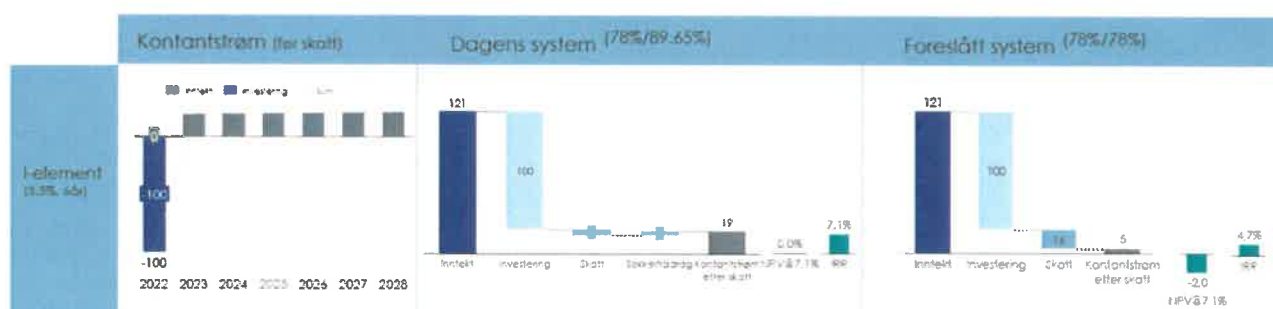
### Nærmere om virkningene

#### **Virkningen av bortfall av fradrag for renter mot sokkelinntekt og friinntekt.**

I 2020 vedtok Olje- og energidepartementet nye tariff-forskrifter hvor det ble bestemt at avkastningen på integritetsinvesteringer (I-elementer) i regulert infrastruktur skal være maksimum 3,5% reelt før skatt. Frem til nå har investeringer på sokkelen vært avskrevet lineært over 6 år, i tillegg har man kunnet foretatt en ekstraavskrivning på 5,2% i 4 år (friinntekt).

Under dagens regler vil deler av rentekostnadene komme til fradrag i sokkelinntekten. I de foreslåtte regler vil dette bortfalle. Beregningen av rentefradrag i sokkelinntekten er basert på en fordeling av rentekostnader. Dersom man antar en lånerente på 4% vil skatteverdien av sokkelgrunlaget utgjøre 2,8 millioner kroner av en investering på 100 millioner kroner.

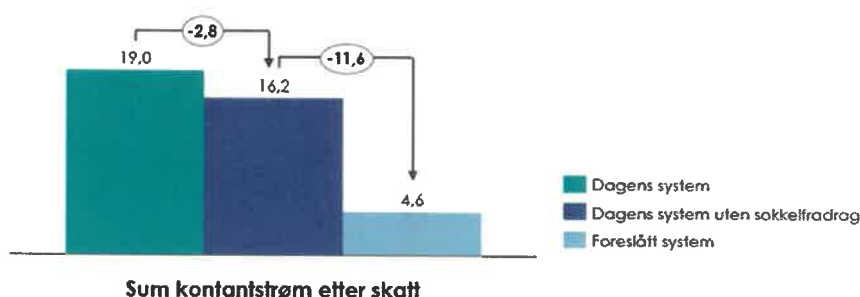
Samlet virkning av bortfall av både friinntekt og rentefradrag, kan illustreres som følger:



Figuren over viser et eksempel med en integritetsinvestering på 100 millioner kroner som gjøres i 2022 og som tilbakebetales gjennom et I-element innen 2028.

- Et slikt prosjekt vil være lønnsomt (ha positiv nåverdi) for et selskap med en WACC/diskonteringsrente på 7,1% eller lavere i dagens skattesystem
- I det foreslåtte skattesystemet vil I-elementet ikke lenger være lønnsomt for det samme selskapet og avkastningen vil reduseres til 4,7% (en avkastnings-reduksjon på 34%)

Figuren under viser reduksjonen i materialitet (reduksjon i nominell kontantstrøm), vi har brukt samme eksempel som i figuren over.



I dagens system er kontantstrømmen 19, bortfallet av fradrag av renter i sokkelgrunnet reduserer kontantstrømmen med 2,8 til 16,2. Bortfallet av friinntekt reduserer kontantstrømmen med ytterligere 11,6, fra 16,2 til 4,6. Samlet reduksjon er 14,4 (76% prosentpoeng).

### **Virkingen på driftsinvesteringer i Gassled.**

Driftsinvesteringer er mindre investeringer som eierne forskutterer og hvor skiperne deretter refunderer disse kostnadene. Noen av investeringene må aktiveres og avskrives. Det betyr at eierne ikke får skattemessig fradrag for investeringen i det året den gjøres, men må avskrive over tid. Med andre ord betale skatt i dag og vente for å få skatten tilbake. I dagens system kompenseres denne kostnaden av friinntekten. Den foreslåtte skatteendringen vil innebære at nåverdien for denne kapitalbindingen blir negativ.

Driftsinvesteringer har vært, og forventes å være, vesentlig større enn integritetsinvesteringene.

### **Samlet vurdering**

Skatteomleggingen styrker nøytralitet før og etter skatt for investeringer i oppstrøms petroleumsvirksomhet. Effekten av forslaget for selskapene påvirkes imidlertid av hvilken diskonteringsrate som anvendes av de ulike selskapene. Skillet ligger rundt syv prosent.

Infrastrukturinntekt inneholder ikke grunnrente. Tvert imot er det en myndighetsfastsatt inntekt regulert til 3,5% avkastning for investeringer nødvendig for å opprettholde systemets integritet. De betydelige negative virkningene av de foreslåtte endringene for infrastruktureiere er illustrert i dette tilsvaret.

Forutsigbar tilgang på kapital er viktig for å opprettholde og utvikle en sikker og pålitelig infrastruktur på norsk sokkel og møte de leveranseforpliktelser vi som nasjon har overfor Europa. De foreslåtte endringene skal ha effekt fra 1. januar 2022. I en situasjon hvor forslaget blir vedtatt uten endringer vil det ikke være økonomisk grunnlag for videre investeringer.

## Oppsummering

Gjenværende konsesjonsperiode for deler av Gassled-systemet løper ut 2028/29. Olje- og energidepartementet har iverksatt en prosess får å avklare betingelser for drift og eierskap etter utløpet av konsesjonsperioden. Det er i den forbindelse naturlig at myndighetene ser på de samlede rammevilkårene for eierskapet i regulert gassinfrastruktur, herunder fastsette rimelig avkastning og skattevilkår.

Myndighetene bør derfor unnta regulert infrastruktur fra omlegging til kontantstrømskatt til den pågående gjennomgangen av rammebetingelser etter 2028 er slutført. Det vedlegges en vurdering av forslaget om en midlertidig videreføring av dagens regler i forhold til forpliktelsene i EØS regelverket.

CapeOmega støtter forslaget om direkte utgiftsføring for investeringer mot alminnelig inntekt for E&P selskap. NOROG har i sitt høringsbrev beskrevet dette forslaget på en grundig måte og vi viser derfor til NOROGs omtale av forslaget.

Med vennlig hilsen  
CapeOmega AS



Gisle Eriksen  
CEO

## Vedlegg : Særskilt om hensyn i forhold til forpliktelsene i EØS regelverket

En midlertidig ordning for regulert gassinfrastruktur kan reise spørsmål om forholdet til statsstøtteregelverket, siden disse investeringene vil bli behandlet annerledes enn øvrige investeringer underlagt særskatten i petroleumsskatteloven. Gitt at man anser det nye petroleumsskattesystemet som referansesystem, vil en videreføring av det dagens skatteregler for regulert gassinfrastruktur være et avvik fra dette.

Det kan imidlertid diskuteres hva som skal anses som riktig referansesystem. Det er uttalelser i ESAs vedtak i leterefusjonssaken (Decision 018/19/COL, datert 20. mars 2019), der ESA vurderte om leterefusjonsordningen innebærer ulovlig statsstøtte etter EØS-avtalen, som kan føre til at referansesystemet ikke er hele petroleumsskattesystemet og hvor man spesifikt holder regulert gassinfrastruktur utenfor, jf. avsnittene 85-87, 98 og 99 (våre uthevinger):

*(85) The appropriate reference system is composed of "... a consistent set of rules that generally apply – on the basis of objective criteria – to all undertakings falling within its scope as defined by its objective. Typically, those rules define not only the scope of the system, but also the conditions under which the system applies, the rights and obligations of undertakings subject to it and the technicalities of the functioning of the system".<sup>52</sup>*

*(86) The Authority has already assessed selectivity of petroleum tax measures in two decisions.<sup>53</sup> In both decisions, the Authority concluded that the reference system is the PTA.*

*(87) The Authority has no reason to depart from its previous practice, and the complainant and the Norwegian authorities agree that the reference system is the PTA. However, the case at hand concerns a measure that is directed at costs of exploration, a phase of petroleum extraction. The Authority therefore considers that the reference system for assessing the selectivity of the annual cash refund are the rules of the PTA on the treatment of extraction costs of petroleum companies.*

*(98) The petroleum tax system applies, besides petroleum extraction, to pipeline transportation and processing of extracted petroleum. As explained in Section 3.4, pipeline transportation was included in the petroleum tax system to eliminate the risk of reducing the tax base subject to petroleum tax by shifting profits from extraction to pipeline transportation and processing. Processing was added to the petroleum tax system in 1991 to clarify that the tax system includes income from processing petroleum owned by other petroleum companies. The annual cash refund concerns petroleum exploration, a phase of petroleum extraction. Consequently, the Authority considers that pipeline transportation and processing of petroleum are not as such relevant for the state aid assessment of the measure, which relates to petroleum extraction alone.*

*(99) In view of the above, the Authority considers that the reference system against which the prima facie selectivity of the annual cash refund is to be assessed is the taxation of petroleum extraction under the petroleum tax system as set out in the PTA, and in particular the rules of the PTA on the treatment of extraction costs of petroleum companies (see also paragraph (87)).*

ESA anser med andre ord ikke hele petroleumsskattesystemet som det relevante referansesystemet, men primært de delene som gjelder letekostnader. Anvendt på vår sak, kan det hevdes at den relevante delen av referansesystemet er den som gjelder for regulert gassinfrastruktur (rørledning i petroleumsskattelovens definisjon). I så fall vil kravet til selektivitet

ikke være oppfylt da det ikke vil foreligge noe avvik. Selv om det skulle anses for å foreligge et avvik, mener vi en midlertidig ordning må kunne rettferdiggjøres ut fra den overordnede tanken om at rørdningsvirksomheten skal sikre nødvendig transport, men ikke få en andel av grunnrenten. Hvis forslaget gjøres gjeldende i sin helhet, er det en klar risiko for at nødvendige investeringer ikke blir foretatt som igjen vil kunne påvirke hele petroleumsvirksomheten. Vi mener derfor at tiltaket ikke vil være konkurransevridende eller påvirke samhandelen innen EØS.

Siden regulert gassinfrastruktur har myndighetsregulerte tariff, er det et alternativ å reversere tariffendringene som ble foretatt i 2020. Økonomisk vil en slik reversering bare delvis redusere virkningen av de foreslåtte skattereglene.

Vi ser imidlertid at det kan reises spørsmål knyttet til statsstøttereguleringen og dens anvendelse på en midlertidig ordning. Siden selskapene selv vil kunne få tilbakebetalingsplikt, mener vi en midlertidig ordning må avklares og helst eksplisitt godkjennes av ESA.

Etter vår mening er det gode grunner som tilsier at ESA bør akseptere en slik midlertidig ordning. Vi mener en midlertidig og kortvarig forlengelse av dagens skatteregler for regulert gassinfrastruktur vil bidra til å sikre nødvendige investeringer i gassinfrastruktur som igjen vil sikre gassforsyningen til viktige områder i Europa. En statlig intervensjon er påkrevet som følge av kombinasjonen av tariffendringer i 2020 og de foreslåtte skatteendringene i petroleumsskatteloven. Regulert gassinfrastruktur har en nøye regulert inntektsside og kombinasjonen av de to endringene medfører at det ikke vil være grunnlag for nye investeringer. Situasjonen er skapt av myndighetene og kan bare løses av myndighetene. Videre mener vi en løsning gjennom forlengelse av dagens skatteregler er den mest nærliggende løsningen som ikke skaper nye vridninger eller uforutsette virkninger i den perioden staten trenger for å avklare hvordan regulert gassinfrastruktur skal organiseres og reguleres fremover, herunder forlengelse av konsesjonene.

En videreføring av dagens regler vil opprettholde nødvendig forutsigbarhet inntil myndighetene har fastlagt de fremtidige vilkår for investering i regulert infrastruktur. Ved å videreføre dagens regler vil nye investeringer nettopp få den lønnsomheten som Olje- og energidepartementet forutsatte da de regulerte tariffene i 2020, jf. også Meld. St. 28 (2010-2011) punkt 4.6.1 hvor det heter:

*«Avkastningen i gasstransportinfrastruktur reguleres av myndighetene. Det sikrer at fortjenesten blir tatt ut på feltene og ikke i transportsystemet [...] Tariffene gir eierne en rimelig avkastning samtidig som de forhindrer at det tas ut merprofitt i rørdninger og behandlingsanlegg».*

En slik endring vil etter vår oppfatning ha en neglisjerbar betydning for konkurransesituasjonen og samhandelen. Herunder må dette også ses i sammenheng med at vårt forslag vil være en midlertidig ordning for å sikre tidskritiske investeringer i perioden staten trenger for å avklare fremtidige rammevilkår.

Regulert gassinfrastruktur er en nøye avgrenset bransje med få aktører, og hvor det ikke er fritt frem å etablere seg. Bransjen er også strengt regulert på inntektssiden. Forslaget er en videreføring av eksisterende regelverk – det er med andre ord ikke snakk om å yte subsidier eller nye støtteordninger, men å videreføre dagens skatteregler for denne bransjen i en overgangsperiode til man har funnet en hensiktsmessig løsning for denne bransjen. Behovet for en overgangsordning for denne bransjen må også ses i sammenheng med endringene i tariffene som ble vedtatt i 2020 og at konsesjonstiden for deler av Gassled løper ut i 2028.



Endelig er det grunn til å påpeke at denne bransjen blir særlig hardt rammet av de foreslåtte endringene i petroleumsskattesystemet som følge av at deres nominelle inntekter er svært begrenset og strengt regulert. Samlet sett mener vi derfor sterke grunner tilsier at det kan gjøres unntak for denne bransjen.