

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

Dato: 20. februar 2014

## HØRING – OVERGANGSREGEL TIL ENDRING I FRIINNTÉKTSSATSEN

Norsk olje og gass viser til brev fra Finansdepartementet datert 12. desember 2013 med høringsnotat og forslag til forskrift til utfylling og gjennomføring av overgangsregel til lovendring om redusert friinntektssats samt forslag til lovendringer.

Kommentarene nedenfor bygger på innspill fra medlemmene uten å henvise til konkrete prosjekter. Mer prosjektspesifikke uttalelser kan i tillegg bli avgitt fra ulike feltoperatører.

### 1. SAMMENDRAG – KONKLUSJON

Norsk olje og gass ber Finansdepartementet om å foreta en kritisk vurdering av forslagene i høringsutkastet, slik at disse i større utstrekning oppfyller intensjonene uttrykt av partiene bak den nåværende regjeringen da friinntektsreduksjonen ble behandlet i Stortinget.

De viktigste endringene som bør gjøres omfatter særlig

- Oppmykning av kvalifikasjonskravene i overgangsreglenes første ledd, herunder lovendring som inkluderer søknad til Oljedirektoratet/Petroleumstilsynet/Miljødirektoratet eller annen kompetent myndighet
- Tidsavgrensningsregler som tar bedre høyde for oppstartsproblemer
- Tidsavgrensningsregler som unngår tilbakevirkning av satsreduksjonen for investeringer mot slutten av et prosjekt

Nedenfor er detaljerte kommentarer og forslag fra Norsk olje og gass til justeringer av den foreslåtte forskriften og lovendringene.

### 2. GENERELT: HØRINGSUTKASTET INNEBÆRER TILBAKEVIRKNING OG MOTVIRKER ØKT UTVINNING AV PRODUSERENDE FELT

Lovforslaget om redusert friinntekt ble fremmet og vedtatt under den forrige regjeringen. Under Stortingets behandling av lovforslaget i juni 2013 uttrykte partiene bak den nåværende regjeringen bekymring for at skatteskjerpelsen ville gå ut over haleproduksjon og andre tiltak for å øke utvinningsgraden av felt i drift. Det ble også understreket at skjerpelsen ikke måtte gis tilbakevirkende kraft i forhold til vedtatte investeringer. Norsk olje og gass er derfor

overrasket og skuffet over at forslaget til forskrift om utfylling og gjennomføring av overgangsreglene til lovendringen samt forslaget til endring av denne i stor grad velger løsninger som går i motsatt retning.

De negative virkningene av forslagene til forskrift og lovendringer skyldes hovedsakelig to forhold:

- Høringsutkastet ser bort fra tidligere oppfordringer fra Norsk olje og gass om å innta i overgangsreglene en mer fleksibel formulering av kriteriene for hvilke prosjekter som kan falle inn under ordningen. Høringsforslaget, som ikke inneholder noen slik justering av ordlyden i overgangsreglene, innebærer at særlig investeringer på felt i drift lett vil falle utenfor rammene for overgangsordningen.
- Forskriftsforslaget om tidsavgrensning av overgangsreglene innebærer at investeringer innenfor samme prosjekt vil få ulik friinntekt dersom deler av prosjektet ferdigstilles over flere inntektsår. Dette vil for mange prosjekter gi betydelige skatteskjerpelser. For ett av de største godkjente prosjektene på sokkelen betyr høringsutkastet at mer enn 40% av investeringsanslagene i PUD blir rammet av endrete rammebetingelser. Dette vil typisk gjelde gjennomføringen av brønnprogrammet.

Det vises til nærmere omtale av disse problemene i pkt 3 og 4 nedenfor.

Utkastet til lovendringer inneholder ett positivt forslag: Norsk olje og gass støtter forslaget om at også prosjekter som står i nær sammenheng med andre prosjekter der PUD eller PAD er innkommet før skjæringstidspunktet, skal omfattes av overgangsordningen.

Forslaget om endelig tidsbegrensning for overgangsreglene til utgangen av inntektsåret 2020 gir lite rom for forsinkelser i henhold til innsendte prosjektplaner. På den annen side kan det være hensiktsmessig at det settes en endelig sluttstrek for overgangsreglene slik at friinntekten blir lik for alle typer investeringer. Norsk olje og gass mener likevel at 1 års forsinkelse, som forslaget tar høyde for, bør utvides med 3 år slik at ordningen opphører for investeringer etter utgangen av inntektsåret 2023.

### **3. NÆRMERE OM FORSLAGET TIL FORSKRIFT**

Forslaget til utfyllende forskrift regulerer avgrensningen i tid for investeringer som faller inn under overgangsreglene. Dette gjøres ved presiseringer av begrepene "produksjonsstart" og "driftsstart" i forslagene til § 1 og § 2 i forskriften. Videre innføres ytterligere kvalifikasjonskrav for å falle inn under ordningen, jf forslaget til § 3.

#### **3.1 Tidsavgrensningen – produksjonsstart**

Høringsutkastet foreslår i § 1 første ledd at produksjonsstart defineres som tidspunktet når petroleum fra den først produserende brønnen føres inn i innretningens prosesssystem. Definisjonen samsvarer med tidspunktet for betaling av CO<sub>2</sub> avgift.

Norsk olje og gass finner en slik forståelse lite hensiktsmessig. Det er ikke de samme hensynene som ligger bak plikten til å betale CO<sub>2</sub> avgift og reglene om friinntekt. Det er forståelig at avgiftsplikten begynner å løpe så snart utslipp av CO<sub>2</sub> inntreffer, uten hensyn til omfanget og varigheten av utslippet. Betydningen av å innføre en tilsvarende definisjon for overgangsreglene, er at overgangsordningen opphører det året det overhodet produseres noe petroleum fra en forekomst, uansett hvor lite kvantum eller hvor kort varigheten er. Skulle det oppstå problemer med oppstarten, slik at ytterligere investeringer er nødvendige for å

oppnå ordinær produksjon som forutsatt i prosjektet, faller disse utenfor overgangsreglene dersom de påløper i senere inntektsår. Et praktisk eksempel er at det viser seg nødvendig å bore en produksjonsbrønn på nytt, eller foreta omfattende utbedringer av en boret brønn.

I forslaget til presisering av driftsstart i § 2 settes dette lik tidspunktet for når innretningen tas i ordinær bruk. Dette kriteriet bør også gjelde for produksjonsstart, slik at produksjonsstart ikke foreligger før en brønn er kommet i ordinær produksjon. I likhet med "ordinær bruk" vil avgjørelsen av når "ordinær produksjon" foreligger måtte avgjøres skjønnsmessig, men i praksis vil det neppe by på store problemer å fastslå i ettertid om en brønn er blitt utbedret eller nedstengt og erstattet. Noen uker med innkjøringsproblemer må aksepteres uten at ordinær produksjon foreligger.

I forslaget til § 1 annet ledd reguleres utbygging av flere forekomster. Forslaget om at produksjonsstart inntreffer allerede når den *første* forekomsten settes i produksjon innebærer at investeringer som inngår i samme prosjekt, besluttet før 5. mai 2013, rammes av skatteskjerpelsen i den grad de påløper i etterfølgende inntektsår. Dette medfører helt klart tilbakevirkning. I tillegg vil en slik tidsavgrensning gi klare insentiver til å fremskynde investeringer (eller utsette produksjonsstart) slik at de faller innenfor overgangsreglene. Det er uheldig at skattesystemet medfører slike vridningseffekter.

For å hindre tilbakevirkning og sikre at overgangsreglene virker nøytralt på gjennomføringen av prosjektene bør produksjonsstart settes til tidspunktet for når den *siste* forekomsten i prosjektet kommer i produksjon, slik at hele arbeidsprogrammet som rettighetshaverne har lagt til grunn for sin investeringsbeslutning er omfattet av overgangsreglene. Alternativt kan hver enkelt forekomst vurderes separat, uavhengig av produksjonsstart for de andre forekomstene.

Den foreslåtte endelige sluttstrekken for overgangsreglene (jf pkt 4.3 nedenfor) vil forhindre at forståelsen ovenfor fører til at overgangsreglene strekkes urimelig langt ut i tid.

### 3.2 Tidsavgrensningen – driftsstart

Presisering av "driftsstart for innretningen" i forslaget til § 2 første ledd som tidspunktet innretningen tas i ordinær bruk, er som nevnt i pkt 3.1 hensiktsmessig.

I høringsnotatet er det presisert at en produksjonsbrønn anses som en "innretning". Det er videre presisert at for boreprogrammer på felt i produksjon som omfatter flere brønner, er skjæringstidspunktet driftsstart for den *første* produksjonsbrønnen.

For å gjøre høringsutkastets forståelse mer tydelig i forskriften har Norsk olje og gass i det vedlagte forslaget til endringer presisert at produksjonsbrønner også utgjør en "innretning". I samsvar med kommentarene under pkt 3.1 ovenfor er "ordinær bruk" supplert med "ordinær produksjon" som avgrensingskriterium for slike brønner.

Forslaget til § 2 annet ledd om at overgangsordningen opphører allerede ved driftsstart for den første av flere innretninger, herunder produksjonsbrønner (jf ovenfor), i et prosjekt, fører til tilbakevirkning<sup>1</sup> for investeringer innen samme prosjekt i senere år. I likhet med produksjonsstart av flere forekomster, bør driftsstart for prosjekter som innebærer flere innretninger settes til tidspunktet for ordinær bruk (ordinær produksjon for brønner) av den

---

<sup>1</sup> Det vises også til begrunnelsen med hensyn til reglenes nøytralitet i pkt 2.1 ovenfor.

siste innretningen i prosjektet. Alternativt kan hver innretning vurderes separat, uavhengig av brukstidspunktet for andre innretninger.

Også her vil den endelige sluttstreken hindre urimelig lang virkning av overgangsreglene.

"Innretning" er ikke definert i høringsutkastet. Mange innretninger kan bestå av ulike moduler som fyller flere funksjoner. For å klargjøre at "ordinær bruk" ikke inntreffer før hele innretningen er ferdig, er det tatt inn en presisering av dette i forskriften.

### 3.3 Ytterligere kvalifikasjonskrav

I forslaget til § 3 foreslås innført kvalifikasjonskrav for å falle inn under overgangsordningen som ikke fremgår av lovteksten. De er riktignok omtalt i lovforarbeidene, men er uansett svakt begrunnet.

For at investeringer omfattet av en melding om avvik fra eller tillegg til godkjent PUD (eller PAD) skal falle inn under overgangsordningen, krever § 3 i tillegg at Olje- og energidepartementet ikke krever fremlagt en ny eller endret PUD (eller PAD) for godkjenning.

Det er ikke nødvendigvis slik at et krav om ytterligere plandokumenter setter beslutningen om å foreta investeringen i et nytt lys, slik forslaget synes å forutsette. Kravet kan for eksempel stilles fordi myndighetene ønsker bedre utredninger av visse forhold, uten at (det endrete) prosjektet av den grunn blir nektet godkjent. At prosessen kan føre til krav om ytterligere endringer av forslagene i avviksmeldingen, kan ikke være noen grunn til å holde prosjektet utenfor overgangsordningen. Det samme kan skje for et prosjekt som er omfattet av PUD (eller PAD) innsendt etter petroleumsloven § 4-2 (eller § 4-3) første ledd.

Under enhver omstendighet må krav om endret PUD (eller PAD) fremsatt før en avviksmelding blir inngitt, falle utenfor § 3. I slike tilfelle vil avviksmeldingen snarere være en foreløpig rapport om fremdriften i et endret, men tidligere godkjent prosjekt. Beslutningen om å gjennomføre prosjektet ligger fast selv om den endelige løsningen fremdeles må utredes og godkjennes.

## **4. NÆRMERE OM FORSLAG TIL LOVENDRINGER**

Norsk olje og gass er positive til at departementet viser vilje til å justere de vedtatte lovreglene. Det blir dermed ikke noe avgjørende skille mellom regler som kan inntas i form av en forskrift til utfylling og gjennomføring og regler som krever formell lovendring.

Den største svakheten ved lovforslaget er ikke de endringer som foreslås, men at departementet unnlater å innføre mer fleksible kvalifikasjonskriterier for overgangsordningen.

### 4.1 Mer fleksible kvalifikasjonskriterier

Som tidligere påpekt av Norsk olje og gass er kvalifikasjonskravene i overgangsreglenes første ledd for lite nyansert til å fange opp selv betydelige prosjekter som var kommet tilstrekkelig langt i beslutningsprosessen, med tilstrekkelig grad av detaljering, på skjæringstidspunktet 5. mai 2013.

Overgangsreglene forutsetter at alle prosjekter av betydning innsendes til godkjenning av

Olje- og energidepartementet (som også må godkjenne eventuelle fritak fra en slik innsendingsplikt) etter reglene i petroleumsloven om PUD og PAD. Ut fra de tilbakemeldingene Norsk olje og gass har fått fra sine medlemmer, er dette ikke en unntaksfri praksis. Betydelige investeringer er enten godkjent direkte av Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet i henhold til deres regelverk (gitt med hjemmel i petroleumsloven), uten formell behandling av Olje- og energidepartementet (heller ikke i form av fritaksbeslutning) eller besluttet uten ny formell myndighetsgodkjenning fordi de anses tilstrekkelig spesifisert i allerede godkjente planer. Denne praksisen gjelder særlig for investeringer på felt i drift, herunder tiltak for å øke utvinningsgraden. Overgangsreglene tar heller ikke høyde for at investeringer i spesielle tilfelle kan falle inn under petroleumsskatteloven uten at det kreves planbehandling etter petroleumsloven.

Vedlegget til høringsnotatet med oversikt over prosjekter som i utgangspunktet tilfredsstiller kravene i overgangsreglene er etter de opplysninger Norsk olje og gass har mottatt fra medlemmene ikke fullstendig. De enkelte operatørene vil sende separate uttalelser som angir utelatte prosjekter.

Poenget med å stille kvalifikasjonskrav i overgangsreglene er som anført av departementet i lovproposisjonen å gjøre det mulig for skattemyndighetene å etterprøve at en gitt investering var kommet tilstrekkelig langt i beslutningsprosessen 5. mai 2013. Dette må kunne gjøres på flere måter enn de som fremgår av dagens regler, selv om dokumentasjonsbyrden hele tiden påhviler skattyter. Med den strenge myndighetskontrollen som regelverket for sokkelvirksomheten innebærer, er det i praksis vanskelig å gjennomføre vesentlige investeringer uten myndighetenes samtykke i en eller annen form. Dialogen med myndighetene vil som regel kunne dokumenteres skriftlig (inklusive møtereferater). Alternativt vil beslutningsprosessen innad i lisensgruppen, som foregår skriftlig gjennom Licence2Share (web-løsning for samarbeid og informasjonsutveksling hvor myndighetene også har tilgang) kunne gi detaljert informasjon. Det er derfor gode holdepunkter for å fremskaffe dokumentasjon som i tilstrekkelig grad tilfredsstiller kravene til tidfesting og spesifisering av investeringsbeslutninger. Så lenge plikten til å fremskaffe disse påhviler skattyter, som må bære risikoen for at dokumentasjonen er god nok til å muliggjøre etterprøving, kan Norsk olje og gass ikke se at en oppmykning av kvalifikasjonskravene påfører skattemyndighetene urimelige arbeidsbyrder.

Hadde oljeindustrien blitt konsultert i forkant av lovforslaget i tråd med vanlig praksis, ville manglene ved de valgte kvalifikasjonskriteriene blitt avdekket mens det var tid til å utforme disse mer treffende. Når departementet nå likevel foreslår justeringer av de vedtatte lovreglene i etterkant, kan Norsk olje og gass ikke se noen grunn til at kravene ikke justeres i tråd med den myndighetspraksis som faktisk kan påvises (selv om det eventuelt skulle være delte oppfatninger om hvordan regelverket burde forstås). De vedtatte dokumentasjonskravene i overgangsreglenes første ledd bør derfor suppleres med en adgang for skattyter til å dokumentere skriftlig tidspunktet for og omfanget av en investeringsbeslutning på annen måte.

#### 4.2 Prosjekter i nær sammenheng

Forslaget om å inkludere i overgangsordningen også prosjekter som står i nær sammenheng med prosjekter omfattet av PUD (eller PAD) innsendt før 5. mai 2013, er vel begrunnet og svært rimelig.

Norsk olje og gass støtter lovforslaget fullt ut.

#### 4.3 Endelig tidsbegrensning

Norsk olje og gass anerkjenner behovet for å sette en endelig sluttstrek for overgangsordningen. Forslaget bør imidlertid tillate forsinkelser i forhold til fremdriftsplanen forutsatt i utbyggingsplaner mv på mer enn 1 år. En ramme på 3 år ekstra burde ikke føre til urimelig merarbeid for skattemyndighetene og vil kunne motvirke at prosjekter mot slutten av overgangsperioden blir forsert utover det som er ønskelig av operasjonelle grunner. Norsk olje og gass foreslår derfor at ordningen opphører for investeringer etter utgangen av inntektsåret 2023.

### 5. PRODUKSJONSBRØNNER SÆRLIG RAMMET

Boring av nye produksjonsbrønner på felt i drift er en type investeringer som rammes spesielt hardt av bestemmelsene i høringsutkastet. Dette er prosjekter som etter gjeldende praksis kan være godkjent av Oljedirektoratet og Petroleurstilsynet etter deres regelverk uten at det sendes inn en PUD (eller tillegg til PUD eller søknad om fritak for PUD) til Olje- og energidepartementet. Eventuelt kan slike brønner være besluttet av rettighetshaverne på feltet uten ny formell godkjenning, fordi brønnene anses omfattet av tidligere godkjente planer (for eksempel utbygginger i flere faser). Etter *kvalifikasjonskriteriene* i overgangsreglene faller slike investeringer, som mest direkte påvirker utvinningsgraden av et felt, helt utenfor. Videre betyr forskriftsforslaget til *tidsavgrensning* at brønnprogrammer som måtte falle inn under ordningen i utgangspunktet, opphører det inntektsåret den første brønnen i et større program blir ferdig. Brønner som etter programmet bores i påfølgende år faller utenfor.

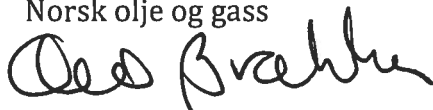
Denne behandlingen av produksjonsbrønner vil medføre tilbakevirkning og redusert utvinningsgrad.

Norsk olje og gass har mottatt opplysninger fra medlemmene som indikerer at besluttede brønnprogrammer på over NOK 80 milliarder risikerer å falle utenfor overgangsordningen. Tallene omfatter både brønner på nye og allerede produserte forekomster.

Norsk olje og gass har utformet konkrete forslag til endringer av forslagene til forskrift og lovendringer som vil sikre at produksjonsbrønner besluttet boret før 5. mai 2013 ikke utestenges fra overgangsordningen.

Med vennlig hilsen

Norsk olje og gass



Gro Brækken  
Adm. Direktør

Vedlegg:

- Utkast til justert forskrift (endringer i *kursiv*)
- Utkast til justert lovendring (endringer i *kursiv*)

Kopi:

- Olje- og energidepartementet
- Oljedirektoratet

**VEDLEGG:**

**UTKAST TIL FORSKRIFTSTEKST**

**§ 1 Produksjonsstart**

Produksjonsstart for petroleumforekomsten etter overgangsregelen er det tidspunktet *den siste produserende brønnen som omfattes av en plan eller prosjekt som nevnt i overgangsregelens første ledd kommer i ordinær produksjon i henhold til planen eller prosjektforutsetningene.*

Hvis planen eller søknaden omfatter utbygging av flere petroleumforekomster, er produksjonsstart etter overgangsregelen det tidspunktet *den siste produserende brønnen på den sist produserende forekomsten kommer i ordinær produksjon.*

**§ 2 Driftsstart**

Driftsstart for innretningen etter overgangsregelen er det tidspunktet innretningen *i sin helhet tas i ordinær bruk eller kommer i ordinær produksjon. En produksjonsbrønn utgjør en egen innretning.*

Hvis planen eller søknaden omfatter flere innretninger, er driftsstart etter overgangsregelen det tidspunktet *den siste innretningen tas i ordinær bruk eller kommer i ordinær produksjon.*

**§ 3 Godkjenning av skriftlig underretning (søknad) om vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for plan mv**

Overgangsregelen *gjelder for driftsmidler omfattet av skriftlig underretning (søknad) om vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan for utbygging og drift etter petroleumsløven § 4-2 syvende ledd, eller plan for anlegg og drift etter § 4-3 fjerde ledd, jf. § 4-2 syvende ledd, innkommet til Olje- og energidepartementet før 5. mai 2013, uten hensyn til om Olje- og energidepartementet krever fremlagt ny eller endret plan for godkjenning.*

**UTKAST TIL LOVENDRINGSTEKST**

Bokstav d) og ny bokstav e) i første ledd i IV skal lyde:

- d. skriftlig underretning (søknad) om vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan for utbygging og drift etter petroleumsløven § 4-2 syvende ledd, eller plan for anlegg og drift etter § 4-3 fjerde ledd, jf. § 4-2 syvende ledd, innkommet til Olje- og energidepartementet før 5. mai 2013, *eller*
- e. *prosjekt for tilleggsinvestering på petroleumforekomst som allerede er i produksjon eller på anlegg for rørledningstransport av petroleum, som i henhold til dokumentasjon fremlagt av skattyter var innsendt til Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet eller annen offentlig myndighet for godkjennelse eller samtykke, eller var vedtatt av styringskomiteen for den aktuelle utvinningstillatelse, rørtransportsystem eller enhet for samordnet utvinning (unit), før 5. mai 2013.*

Annet og tredje ledd i IV skal lyde:

- (2) Endringen under I gjelder heller ikke for kostnader til erverv av driftsmiddel som nevnt i petroleumsskatteloven § 3 b omfattet av
- a. plan for utbygging og drift etter petroleumsløven § 4-2 første ledd som er nødvendig for gjennomføringen av et samlet prosjekt der plan for anlegg og drift etter petroleumsløven § 4-3 første ledd er innkommet til Olje- og energidepartementet før 5. mai 2013, eller
  - b. plan for anlegg og drift etter petroleumsløven § 4-3 første ledd som er nødvendig for gjennomføring av et samlet prosjekt der plan for utbygging og drift etter petroleumsløven § 4-2 første ledd er innkommet til Olje- og energidepartementet før 5. mai 2013.

Dette ledd gjelder likevel bare dersom det ikke har vært produksjonsstart eller driftsstart for plan innkommet til Olje- og energidepartementet før 5. mai 2013 på det tidspunktet den tilknyttede planen etter bokstav a) eller b) kommer inn til Olje- og energidepartementet.

- (3) Første og annet ledd gjelder bare kostnader pådratt senest i året for produksjonsstart for petroleumforekomsten eller året for driftsstart for innretningen. Hvis plan eller søknad etter første ledd gjelder tilleggsinvestering på petroleumforekomst som allerede er i produksjon, omfatter første ledd bare kostnader pådratt senest i året for driftsstart for tilleggsinvesteringen.

Nåværende tredje ledd i IV blir nytt fjerde ledd.

Nytt femte ledd i IV skal lyde:

- (5) Overgangsregelen i IV opphører fra og med inntektsåret 2024.