

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 5 april, 2015

Høring – NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi

1. Bakgrunn

Norsk olje og gass viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 05.01.2015. Norsk olje og gass representerer lete- og utvinningselskaper samt service- og leverandørselskaper som opererer på norsk sokkel.

Utvalgets mandat var å gjennomgå det alminnelige skattesystemet og diskutere mulige endringer som kunne forbedre skattesystemets konkurranseevne i et internasjonalt perspektiv. Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på særskilte skattesystem som petroleumsbeskatning og kraftbeskatning. Mange av de forhold som diskuteres, og forslagene som legges frem i utvalgets rapport, vil allikevel få stor betydning for selskaper som driver lete- og utvinningsvirksomhet på norsk sokkel. På enkelte punkter i rapporten er det også en mer direkte omtale av det norske petroleumsskattesystemet og diskusjon av forhold som er nært knyttet opp til dette.

På denne bakgrunn, og som representant for Norges største og viktigste industri, ønsker Norsk olje og gass derfor å gi sine kommentarer til NOU 2014:13 (heretter kalt "rapporten").

I rapportens kapittel 1 forutsettes det at det skal være attraktivt å investere og skape arbeidsplasser i Norge. Det bør i høyeste grad også gjelde for sokkelvirksomheten, gitt den betydning denne virksomheten har for norsk økonomi. Skal dette oppnås må man også for sokkelvirksomheten ha konkurransedyktige fiskale rammevilkår som støtter opp under investeringer på norsk sokkel. Det er også viktig med rammevilkår som gir stabilitet og forutberegnelighet i et langsiktig perspektiv for de betydelige investeringene som er gjennomført, eller som vurderes gjennomført, på norsk sokkel.

Det er viktig at eventuelle endringer i petroleumsskattesystemet, som en følge av endringer i det generelle skattesystemet, får en grundig og helhetlig gjennomgang med industrien som konstruktiv bidragsyter.

2. Sammendrag

Oljevirkksomheten på norsk sokkel er, som den viktigste næringen i Norge, inne i en periode med store omstillinger som en følge av endret konkurransesituasjon, endret prisbilde, samt en moden sokkel med flere forventede mindre felt og vanskeligere (og dyrere) tilgjengelige ressurser å utvinne.

Fremover vil man se langt flere nye felt som ikke har avkastning utover det man finner i landbasert industri (normalavkastning), og selve fundamentet for en særbeskatning (grunnrentebeskatning) blir da redusert eller faller bort. Med dagens petroleumsskattesystem er det Norsk olje og gass sitt syn at eksisterende skjermingselement ikke er tilstrekkelig til å beskytte felt med normal/marginal økonomi mot særskatt.

De fleste selskap har nå iverksatt omfattende kostnadsreducerende tiltak, og ettersom det er begrenset tilgang på investeringsmidler og øvrige ressurser, vil det kun være de beste prosjektene i en global portefølje som prioriteres. Det kan igjen bety at flere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke vil nå opp i konkurranse om investeringsmidler og andre ressurser med de beslutningskriterier som det enkelte selskap legger til grunn. Det vises her til avsnitt 3-5 nedenfor.

Det er viktig at Norge har fiskale rammevilkår som gjør det interessant for selskapene å opprettholde aktiviteten på norsk sokkel på et ønsket nivå som sikrer utbygging av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Ikke minst gjelder dette for det betydelige potensialet som ligger i investeringer for økt utvinning fra eksisterende installasjoner eller investeringer der man enkelt kan knytte seg opp til eksisterende installasjoner, såkalte tidskritiske investeringer. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 6 nedenfor.

Rapporten foreslår flere endringer som vil kunne få direkte eller indirekte betydning for lete og utvinningsselskapene, herunder endring av skattesatser, investeringsbaserte fradrag, rentebegrensingsregler og kildeskatt. Dette behandles under avsnitt 7 nedenfor.

Det må foretas en grundig og helhetlig gjennomgang av de fiskale rammevilkår for norsk sokkel, før det eventuelt gjennomføres noen form for endringer som gjelder lete- og utvinningsselskap. Dette må gjøres i nær dialog med industrien. Det er i denne sammenheng også viktig at de fiskale rammevilkårene er stabile, slik at man kan foreta langsiktige investeringer i tiltro til at man ikke får endringer som gir en forverret prosjektøkonomi som følge av skatteendringer.

Endringer som svekker norsk sokkels konkurranseevne ytterligere, herunder endringer i de fiskale rammevilkårene må unngås da dette vil kunne medføre ytterligere nedgang i investeringer på norsk sokkel med betydelige negative virkninger for lokalsamfunn og leverandører.

3. Petroleumsvirksomhetens betydning

Petroleumsvirksomheten på norsk sokkel har gjennom flere tiår vært en bærebjelke i norsk økonomi, og vil fortsette å være det i flere tiår fremover. Dette ble også understreket av statsminister Erna Solberg på Norsk olje og gass' årskonferanse 5. mars i år. Reservegrunnlaget er betydelig, norsk sokkel er innovativ, samt teknisk og miljømessig verdensledende. Samtidig er verdens energibehov økende.

Nye og fornybare energikilder kommer imidlertid stadig sterkere inn, og det er økende fokus på miljø og klima. Allikevel vil olje og gass være blant de mest sentrale energikildene som vil bli benyttet for å dekke verdens økende energibehov i mange tiår fremover.

Det er dog viktig å erkjenne at de fleste store funnene på norsk sokkel antagelig er utbygd og at mange av disse er modne felt med fallende produksjon. De mest attraktive brønner og satellittfelt er utbygd, og de gjenværende reservene for slike feltområder vil ofte være risikable og ha dårligere/marginal økonomi.

Konkurransesituasjonen er også i endring. Fornybar energi er nevnt ovenfor, men det er også et nytt konkurranseelement ved nye og betydelige petroleumsressurser i industriland (særlig Nord-Amerika). Den politiske risikoen ved slike nye ressurser er betydelig lavere enn den man ofte står overfor i mange andre og mer tradisjonelle petroleumsprovinser. Teknologisk utvikling har bidratt til at slike nye ressurser ofte har relativt lave utbyggingskostnader som vil kunne gi god lønnsomhet selv i en situasjon med lave priser. Dette bidrar til økt konkurranse om investeringsmidler, og man ser at mange petroleumsregimer tilbyr gunstigere fiskale rammevilkår enn det som er tilfelle i Norge. I denne forbindelse vises blant annet til Storbritannia, hvor det i mars 2015 er vedtatt en reduksjon av UK særskattesats («supplementary charge») fra 30 % til 20 %, med virkning fra 1. januar 2015. Det er forventet at dette vil gi økte investeringer og økt produksjon.

Selv om lete- og utvinningselskapene på norsk sokkel utnytter en lokalt forankret naturressurs som ikke er mobil, må man forholde seg til at lete- og utvinningsvirksomhet er en global industri hvor kompetanse og kapital er begrensede ressurser. Dette påpekes også av utvalget som på side 16 i rapporten uttaler at "*I en globalisert verden med frie kapitalbevegelser vil investeringer i Norge konkurrere om den samme kapitalen som investeringer i mange andre land*".

Innenfor hvert selskap må bruk av ressurser (inkludert kapital) og kompetanse prioriteres. Dette fremstår enda tydeligere i dagens situasjon hvor oljeprisen har falt med rundt 50 % fra toppnivået i 2013/2014, og selskaper innenfor olje og gass området iverksetter betydelige kostnadsbesparende tiltak.

Man må derfor forvente at selskapene i tiden fremover vil måtte foreta enda sterkere prioritering av sine investeringsmidler og konsentrere sine ressurser i de petroleumsregionene som har den beste kombinasjonen av ressursgrunnlag og rammevilkår.

I et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv er det særlig viktig at det fremstår som attraktivt å sette inn ressurser for å få mest mulig produksjon fra, eller i tilknytning til, allerede eksisterende felt og annen infrastruktur. Dette omtales nærmere under avsnitt 6 nedenfor.

For en effektiv, miljømessig og økonomisk forsvarlig utnyttelse av gjenværende reserver er det avgjørende med fiskale rammevilkår som er egnet til å tiltrekke og beholde de beste og mest innovative aktørene på norsk sokkel, og at disse finner det interessant å prioritere prosjekter på norsk sokkel, og at man er villige til å satse på utvikling av teknologi for en mest mulig optimal utnyttelse av gjenværende ressurser. Det er også avgjørende at prosjekter kan vedtas under en forutsetning om stabile og forutsigbare rammevilkår.

Dagens petroleumsskattesystem har vært svært stabilt over en lang periode (med reduksjon av friinntekt i 2013 som et viktig og uheldig unntak) og har vist seg rimelig robust både under lave og høye oljepriser. Samtidig har myndighetene ved enkelte anledninger foretatt tilpasninger i petroleumsskattesystemet, både når det gjelder viktige markedsmessige endringer og ønsket om å opprettholde et forsvarlig eller ønsket aktivitets- og investeringsnivå. Det nevnes i denne forbindelse

de endringene og tiltakene som ble gjort i tilknytning til Ekofisk-vanninjeksjon (1983), Troll-utbygging i 1986 (som følge av generelt prisfall), Snøhvit-utbyggingen (2001), samt innføring av skatterefusjonsordningen for leteselskaper (2004).

De forhold som er påpekt ovenfor i dette avsnittet viser at norsk sokkel nå står overfor nye utfordringer. Dette nødvendiggjør at man også fra myndighetenes side har en bevisst og aktiv tilnærming til de fiskale rammevilkårene som industrien arbeider under. Det er i en slik situasjon særlig viktig at man ikke innfører endringer i de fiskale rammevilkårene som (direkte eller indirekte) har en negativ påvirkning for samfunnsmessig og miljømessig lønnsomme sokkelinvesteringer, og at man er åpen for tilpasninger som kan bidra til å sikre en best mulig utnyttelse av samfunnsmessig lønnsomme ressurser. I denne forbindelse påpekes også de betydelige ringvirkningene som lete- og utvinningsselskapene har for den landbaserte leverandørindustrien og fastlandsøkonomien generelt.

4. Dynamiske skattevirkninger

Norsk olje og gass noterer seg at rapporten under punkt 13.4 har viet stor plass til å diskutere langsiktige økonomiske virkninger ved skatteendringer. Norsk olje og gass har lagt et tilsvarende syn til grunn i tidligere diskusjoner omkring mulige endringer i de fiskale rammebetingelsene for oljeindustrien, men har ikke fått særlig gehør for et slikt syn. Vi ser derfor positivt på at utvalget har grepet fatt i denne problemstillingen, og vil igjen påpeke at skatteendringer ikke bør ses på som et «null-sum-spill», men som viktige og riktige redskap for å påvirke beslutningstakernes vilje til å investere ytterligere på norsk sokkel. Under dagens fiskale rammevilkår er det en rekke investeringer som vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme, men som ikke blir funnet tilstrekkelig lønnsomme etter skatt av selskapene (beslutningstakerne), jfr. også avsnitt 5 nedenfor.

5. Avkastning og lønnsomhet

Særbeskatning av inntekter fra produksjon av olje og gass på norsk sokkel er basert på en antagelse om ekstraordinær høy avkastning innenfor leting og utvinning av petroleum.

Dette bildet er imidlertid i ferd med å endre seg, slik at man må forvente at mange fremtidige prosjekter ikke vil ha en forventet avkastning som ligger særlig høyere enn det man vil finne i andre industrier. Dette skyldes en rekke forhold, herunder et forventet lavere prisbilde, vanskeligere tilgjengelige ressurser som er dyrere å utvinne, en mer moden sokkel med mindre reserver i det enkelte felt, og strengere miljøkrav.

I en slik situasjon er det viktig at man har fiskale rammevilkår for nye samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som er tilstrekkelig attraktive til å tiltrekke seg investeringsmidler og andre nødvendige ressurser. Vi vil her særskilt påpeke forholdet til tidskritiske investeringer med hensyn til økt utvinning fra allerede utbygde ressurser og utvinning av marginale ressurser rundt eksisterende infrastruktur, jfr. også avsnitt 6 nedenfor. Man kan da unngå et stort og brått fall i investeringene med de uheldige ringvirkningene det vil kunne få for fastlandsøkonomien.

For å oppnå dette i en situasjon med stadig sterkere konkurranse om investeringsmidler og ressurser vil det kunne være nødvendig med fiskale insentiver som er med å sikre gjennomføring av slike investeringer. Det vises i denne forbindelse også til Innst. 143 S (2011 -2012) der det fremheves at "*Hovedmålet med petroleumspolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv*".

Det er imidlertid også viktig at investorene i nye prosjekter kan legge til grunn en forutsetning om stabile og forutsigbare rammevilkår også i driftsfasen, noe som betyr at eventuelle endringer og forbedringer i de fiskale rammevilkårene må være robuste over en lang tidshorison for vedtatte prosjekter.

På side 127 i rapporten konkluderes det nokså kategorisk med at innenfor et regime med kontantstrømsbeskatning så vil det være slik at *"samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter forblir privatøkonomisk lønnsomme etter skatt"*. Det er i og for seg riktig, men realiteten er at det innenfor et konsern er sterk konkurranse om kapital og ressurser slik at kun de beste globale prosjekter, målt etter det enkelte konserns interne investeringskriterier, vil nå opp i denne konkurransen, og dermed bli gjennomført. Den rangeringen som hvert enkelt selskap foretar, legger ikke bare avkastningen til prosjektene til grunn, men også andre kriterier, eksempelvis finansielt volum, materialitet osv. Mange prosjekter som isolert sett fremstår som lønnsomme vil derfor forbli urealiserte fordi de ikke er **tilstrekkelig lønnsomme** eller ikke tilfredsstillende andre kriterier.

6. Særlig om økt utvinning fra eksisterende felt og marginale ressurser nær eksisterende infrastruktur

Det er i en rekke sammenhenger understreket viktigheten av å øke utvinningsgraden fra eksisterende felt. Det er her uomtvistelig tale om et betydelig ressurspotensiale, samtidig som dette vil være en miljømessig og effektiv utnyttelse av allerede eksisterende ressursgrunnlag.

Stortingets Energi- og Miljøkomité har i Innst. S 143 (2011-2012) enstemmig pekt på *"det store potensialet for økt utvinning som kan utløses ved en vellykket satsing på dette"*, og medlemmer fra de nåværende regjeringspartiene pekte på at tiltak for økt utvinning haster fordi flere felt nærmer seg nedstengning og det er *"en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst i å øke utvinningsgraden på norsk sokkel."*

I innstillingen ble det også fra de borgerlige partiene knyttet enkelte kommentarer til de fiskale rammevilkår som følger:

"Disse medlemmer vil imidlertid peke på at en svakhet ved skattesystemet er at det fører til at et bredt belte av små felt ikke blir utbygget på norsk sokkel, selv om de er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Årsaken er manglende materialitet, det vil si at selv akseptabel kapitalavkastning regnet som internrente ikke gir tilstrekkelig nåverdi til at det berettiger innsats av organisasjon og kunnskap. Dette gjør at selskapene på kort sikt må velge mellom ulike lønnsomme prosjekter uten å ha mulighet til å realisere alle lønnsomme prosjekter i det tempo som ellers hadde vært ønskelig.

Disse medlemmer mener at man bør se på endringer i petroleumsskattesystemet som kan styrke lønnsomheten for å øke utvinningsgraden i felt i drift. Slike endringer bør i utgangspunktet være provenynøytrale".

Oljedirektoratet har inkludert 165 konkrete prosjekter med mulighet for økt utvinning på norsk sokkel i sitt ressursregnskap for 2014¹. Dette er prosjekter som regnes som lønnsomme under bestemte forutsetninger om oljepris og teknologi, og mange vil fortsatt være samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt selv etter nedgangen i oljeprisen. Fiskale insentiver vil kunne bidra til å realisere slike prosjekter som i dag ikke er tilstrekkelig attraktive for selskapene etter skatt. I tillegg kan fiskale

¹ Oljedirektoratet: Petroleumsressursene på norsk kontinental sokkel 2014.

insentiver brukes som virkemiddel for å gjøre det mer attraktivt for selskapene å prioritere FoU-innsats for økt utvinning, samt å gjennomføre flere pilotprosjekter for ny teknologi.

Videre vises til rapporten «Økt utvinning fra norsk kontinentalsokkel» av 22.09.2010 («Åm rapporten») som klart underbygger viktigheten av økt utvinning og det betydelige økonomiske potensialet dette representerer. Åm-utvalget anslo at en økning av utvinningsgraden på kun 1% ville gi en ekstra brutto produksjonsverdi på ca 270 mrd kroner².

For samfunnet er det spesielt viktig å unngå utsettelse eller tap av slik økt utvinning. Dette er typisk tidskrisiske prosjekter som faller i verdi jo lengre de utsettes, med økende fare for at de til slutt ikke lenger er lønnsomme og derfor ikke vil bli gjennomført.

En mulig løsning vil kunne være å innføre ytterligere skjermingselementer for særskatt for konkrete prosjekter med sikte på økt utvinning. Tilsvarende insentiver ville også kunne bidra med økt aktivitet og verdiskapning fra marginale felt nær allerede eksisterende infrastruktur. Slike insentiver vil dermed kunne bidra til en ytterligere økning i det totale skattegrunnlaget på norsk sokkel, og dermed totalt sett økt skatteproveny.

7. Kommentarer til enkelte punkter av betydning for petroleumsbeskatningen

7.1 Skattesatser (selskapsskatt og særskatt)

Norsk olje og gass er enig i at det vil være fornuftig med lavere selskapsskatt slik utvalget legger opp til. Imidlertid synes utvalget å legge til grunn at en lavere selskapsskatt for lete- og utvinningsselskapene kan motvirkes av en tilsvarende økt særskatt.

Om, og i tilfelle, hvor mye særskatten bør justeres dersom den generelle selskapsskattesatsen reduseres må imidlertid etter Norsk olje og gass sin oppfatning være gjenstand for en helhetlig og grundig vurdering.

Fundamentet for særskatten er antagelsen om at det innenfor olje- og gassvirksomheten oppnås en særskilt høy fortjeneste (grunnrente). Utvalgets rapport legger derfor på side 49 til grunn at det foreligger en "*betydelig meravkastning (grunnrente) ved utvinning av olje og gass*". Dette er imidlertid en antagelse som ikke lengre er generelt representativt for fremtidige prosjekter for utvinning av olje og gass på norsk sokkel. Som allerede påpekt i avsnitt 3 og 5 ovenfor, beveger norsk sokkel seg inn i en fase med mange marginale felt med mindre utvinnbare ressurser som vil være vanskeligere og dyrere å utvinne. Resultatet vil være at man for nye prosjekter ofte ikke vil oppnå en avkastning som særlig overstiger det som oppnås innen annen industriell virksomhet.

Det kan i en slik situasjon ikke være gitt at dagens samlede skattetrykk opprettholdes for alle prosjekter. Med en lavere forventet avkastning enn det man historisk har opplevd kan en høy skattesats påvirke produksjonsbeslutninger negativt, og da oppnår man ikke det som rapporten påpeker på side 55 om at "*skatter og avgifter bør i minst mulig grad påvirke produksjonsbeslutningene, dvs at produksjonen bør innrettes slik at den samlede verdiskapningen blir størst mulig for en gitt tilgang på innsatsfaktorer*".

Som nevnt innledningsvis møter norsk sokkel i tillegg nye utfordringer i form av forsterket global konkurranse om kapital, kompetanse og menneskelige ressurser som vil påvirke investeringsbeslutningene (selv om det dreier seg om en stedbunden ressurs). I rapporten påpekes

² Basert på en oljepris på USD 70/bbl og en valutakurs på 5.5 NOK/USD

det da også på side 83 at "*relative høye skattesatser i Norge gir et incentiv til å investere i andre land som har lavere skattesats*". Siden selskapene legger til grunn kontantstrømmer og resultater etter skatt, slik disse måles internt i selskapene, gjelder et slikt insentiv også i forhold til investeringer på norsk sokkel kontra investeringer i olje- og gassressurser andre steder i verden.

7.2 Investeringsbaserte fradrag

Med henvisning til blant annet NOU 2000:18 «Skattlegging av petroleumsvirksomhet», legger utvalget til grunn at de investeringsbaserte fradragene for oljeselskapene er for høye. I NOU 2000:18 ble det konkludert med at normalavkastningen for petroleumsselskapene bør beskattes om lag på samme måte som for andre sektorer og at de investeringsbaserte fradragene var for gunstige.

Norsk olje og gass har vært, og er, sterkt uenige i de konklusjonene som det vises til fra NOU 2000:18 og svært lite av det som ble foreslått har blitt fulgt opp av myndighetene i de etterfølgende årene. Tvert imot ble friinntekten i 2004/2005 forbedret ved at friinntektsperioden ble justert fra 6 til 4 år uten noen justering av særskattesatsen. Vi vil også påpeke at det dreier seg om en 15 år gammel rapport, som neppe gir særlig veiledning i forhold til hvordan et godt egnet petroleumsskatteregime bør utformes i den situasjonen der norsk sokkel befinner seg i dag.

Det er etter Norsk olje og gass sin oppfatning ikke slik at man har en lavere beskatning av normalavkastningen for lete- og utvinningselskapene enn for andre selskap. Tvert imot vil vi hevde at en del av normalavkastningen faktisk blir gjenstand for særbeskatning. Dette ble ytterligere forsterket etter at friinntekten ble redusert til 22% i 2013. Videre, som allerede påpekt ovenfor, går utviklingen i retning av en mer normal avkastning på nye utvinningsprosjekter, slik at det på sikt ikke vil være et generelt grunnlag for dagens merbeskatning av (alle) nye prosjekter.

I en slik situasjon bør man ikke gjennomføre endringer som skjerper beskatningen for lete- og utvinningselskapene – det kan tvert imot være behov for visse insentiver. Videre er det svært viktig å ta hensyn til forutsigbarhet og stabilitet innenfor petroleumsskatteregimet da dette er et av de mest fundamentale elementene som underbygger betydelige investeringer over en svært lang tidshorison.

7.2.1 Avskrivninger

I rapporten legges det generelt til grunn at skattemessige avskrivninger i størst mulig grad bør samsvare med faktisk økonomisk verdifall. Under punkt 10.4.8 sies det at dette også bør gjelde for avskrivninger innenfor petroleumsskatteregimet. Slik Norsk olje og gass oppfatter det kan det synes som om utvalget mener det bør skilles mellom avskrivninger for særskattegrunnlaget og avskrivninger for selskapsskattegrunnlaget. Videre oppfatter Norsk olje og gass det slik at det er kun i forhold til selskapsskattegrunnlaget at skattemessige avskrivninger foreslås i større grad å følge den økonomiske levetiden for de aktuelle driftsmidlene.

Det som her skisseres som en mulig løsning fra utvalget sin side synes lite gjennomtenkt. Likt avskrivningsgrunnlag for særskatt og alminnelig inntekt har hele tiden vært en viktig del av petroleumsskattesystemet, og avskrivningene henger også nøye sammen med friinntekten. Videre vil vi påpeke at fjerningskostnader (som ofte utgjør betydelige beløp) ikke er del av det skattemessige avskrivningsgrunnlaget, men er imidlertid inkludert i det regnskapsmessige avskrivningsgrunnlaget. Her foreligger det således en klar underestimert av skattemessig avskrivningsgrunnlag og dermed også en økonomisk sett for lav avskrivning.

I det generelle skattesystemet er det også slik at en lengre avskrivningsperiode vil bli kompensert ved en lavere skattesats. Med mindre den samlede skattesatsen for utvinningselskap blir gjenstand for

en tilsvarende korrigerende reduksjon av samlet skatterate (selskapsskatt og særskatt) vil en lengre avskrivningsperiode for disse selskapene innebære en skatteskjerpelse.

En rask avskrivningsprofil eller direkte utgiftsføring for investeringer innenfor lete- og utvinningsvirksomhet er noe man ofte ser i regimer med produksjonsdelingsavtaler. Storbritannia, som i likhet med Norge har en særegen beskatning av olje- og gassektoren, har innført direkte utgiftsføring for denne type investeringer. I Storbritannia skilles det ikke mellom avskrivninger i selskapsskattegrunnlaget og avskrivninger i særskattegrunnlaget («supplementary charge»).

7.2.2 Friinntekt

Friinntekten har, med få unntak, vært en sentral del av det norske petroleumsskattesystemet helt siden petroleumsskatteloven ble vedtatt i 1975. Friinntekten bidrar dels til å beskytte en del av avkastningen mot særbeskatning og dels til en nøytral grunnrentebeskatning gjennom at fradragene i teorien (om enn ikke i praksis slik selskapene ser det) har samme (nå)verdi som ved en direkte utgiftsføring.

Det er etter Norsk olje og gass sin oppfatning både riktig og viktig å ha et skjermingselement mot særskatt som det friinntekten representerer. Etter reduksjonen av friinntekten til 22% (over 4 år) i 2013 nås ikke målet om nøytralitet mellom direkte utgiftsføring og verdien av kapitalbaserte fradrag etter industriens normale vurderingsparameter for investeringsbeslutninger. Norsk olje og gass er kjent med at Finansdepartementet, selv etter reduksjonen i friinntekten mener at de investeringsbaserte fradragene er for gunstige. Dette er imidlertid basert på en teoretisk tilnærming som ikke samsvarer med de parametere som benyttes av selskapene ved faktiske beslutninger om å investere på norsk sokkel. I denne forbindelse kan det også påpekes at med en ren kontantstrømsbeskatning vil man unngå diskusjonen om hva som er riktig diskonterings-sats, men det ville fortsatt være utfordringer knyttet til finansielt volum og materialitet. Sistnevnte forhold vil endog kunne bli forsterket med en ren kontantstrømsbeskatning uten et skjermingselement som det friinntekten representerer.

Reduksjon av friinntekten fra 30% til 22% som ble gjennomført i 2013 medførte etter Norsk olje og gass sin oppfatning en svært uheldig skatteskjerpelse. Denne endringen ble dessuten gjennomført uten noen grundig utredning av behov og virkning. Videre fikk ikke Norsk olje og gass anledning til å bidra med synspunkter og kommentarer i forkant av forslag til endring i revidert nasjonalbudsjett. I tillegg til at endringen medførte en klar forringelse av prosjektøkonomien (etter skatt) for de prosjektene som falt utenfor overgangsreglene, medførte fraværet av en prosess hvor Norsk olje og gass ikke fikk anledning til komme med synspunkter på et tidlig stadium, en svekket tillit til forutsigbarheten i rammebetingelsene for investeringer på norsk sokkel. Den gjennomførte reduksjonen av friinntekt i 2013 har derfor klart bidratt til fallende investeringer på norsk sokkel.

Etter endringen i mai 2013 har man i tillegg måtte forholde seg til en sterkt fallende oljepris. Dette har ytterligere forsterket den negative trenden som startet med skatteskjerpelsen i 2013. En rekke prosjekter er blitt utsatt og kun få planer for utbygging og drift (PUD) har vært levert til myndighetene i etterkant. I sum innebærer dette en betraktelig reduksjon i investeringstakten. Dette har hatt betydelige ringvirkninger også for leverandørindustrien og annen landbasert virksomhet i enkelte regioner, og en rekke selskaper har annonsert og gjennomfører nå omfattende nedbemanninger.

Det bør derfor foretas en grundig vurdering av i hvilken grad det er nødvendig med en *justering av* friinntekten om særskattesatsen settes opp som følge av redusert selskapsskatt. Ved den siste justeringen av særskattesatsen fra 50 til 51% ble det ikke gjort noen justering av friinntekten.

7.3 Renter på lån

Utvalget foreslår en ytterligere tilstramning av reglene for rentebegrensning ved at både selve beregningsformelen for fradragsberettigede renter strammes til og at ekstern finansiering likestilles med intern finansiering. Selv om reglene for begrensning av rentefradrag på det nåværende tidspunkt ikke gjelder for lete- og utvinningsselskap, ønsker Norsk olje og gass allikevel å knytte noen korte kommentarer til spørsmålet om fradragsbegrensning for renter.

Etter Norsk olje og gass sin oppfatning er kostnader forbundet med lånefinansiering av et selskaps investeringer en ordinær kostnad pådratt for inntekts ervervelse. Dette betyr at en slik kostnad bør være fradragsberettiget i et nettoskattesystem, hvor hensynet til symmetri også er viktig. I prinsippet bør det være irrelevant om en slik kostnad pådras internt i konsernet eller eksternt all den tid kostnaden som pådras er priset i henhold til armlengdeprinsippet.

Norsk olje og gass mener derfor at det på prinsipielt grunnlag også er feil å benytte en sjablong regel for fradragsretten for gjeldsrenter da skattemyndighetene allerede har tilstrekkelige virkemidler i skatteloven for korleksjon av en eventuell feilprising og kapitaliseringer som ikke kan anses som markedsmessige.

Det er da under ingen omstendighet hensiktsmessig å utvide gjeldende begrensingsregler for rentefradrag til også å omfatte lete og utvinningsselskap. For lete- og utvinningsselskapene ligger det allerede en asymmetri i systemet ved at de inntektene som de rentebærende lånene skal finansiere beskattes med 78%, mens rentefradraget for en betydelig del vil være begrenset til 27% på grunn av de særskilte fordelingsreglene for renteutgifter i petroleumsskatteloven. Dette slår særlig uheldig ut for selskaper i en letefase der tilnærmet alle rentekostnader vil måtte fradragsføres i 27% regimet. Utvalget har selv på side 15 i rapporten påpekt viktigheten av å videreføre et symmetriprinsipp der *«inntekter og tilhørende kostnader bør behandles likt.»*

Ved fordelingsregelen for finanskostnader knyttet til rentebærende gjeld ligger det etter Norsk olje og gass sin oppfatning allerede en effektiv begrensingsregel for rentefradrag. Norsk olje og gass kan derfor ikke se at det er behov for ytterligere tilstramninger for lete- og utvinningsselskaper. I tillegg vil vi igjen påpeke at utvinningsselskapene er inne i en situasjon hvor enhver form for skjerpelse av de fiskale rammevilkårene lett vil kunne få uheldige og utilsiktede virkninger.

På prinsipielt grunnlag er Norsk olje og gass av den oppfatning at det under enhver omstendighet er feil å legge en rentefradragsbegrensning på ekstern gjeld da prisingen av denne skjer mellom uavhengige parter i markedet, og er som allerede påpekt en ordinær kostnad til inntekts ervervelse.

Norsk olje og gass støtter for øvrig kommentarer fra utvalgets mindretall representert ved Aleksander Grydland.

7.4 Kildebeskatning

Rapporten foreslår kildeskatt på renter og royalties. Norsk olje og gass er innforstått med at hensikten er å sikre en minimumsbeskatning for mottaker/tjenesteyter, og at kildeskatt – i alle fall til en viss grad - vil kunne bli utlignet ved kredit.

Kildeskatten er imidlertid en bruttoskatt som vil være lite treffsikker i forhold til å beskatte tjenesteleverandørens fortjeneste. Ofte vil det dreie seg om tjenester med lav margin. Da vil selv en relativt moderat kildeskatt kunne medføre en urimelig høy skattebyrde og lede til en utilsiktet dobbeltbeskatning (selv i en situasjon med kredit).

Det påpekes også at kildeskatt på renter ble funnet lite hensiktsmessig/egnet som et alternativ til regler om begrenning av rentefradrag (jf. LS 1, 2013-2014), og det synes da som lite hensiktsmessig å innføre kildeskatt som et tillegg til dette.

Videre vil en kildeskatt på grunnlag av kontraktsmessige forhold ofte innebære en kostnadsøkning for de norske selskapene ved en «oppgrossing» av avtalt vederlag, noe som er svært uheldig i en tid der det er stort fokus på kostnader, redusert lønnsomhet i bransjen, og lavere aktivitet. Uansett eksisterende kontraktsvilkår må man også kunne forvente at fremtidig markedspris vil ta inn over seg en eventuell norsk kildeskatt slik at resultatet vil medføre en ytterligere økning i prisen på innsatsfaktorene.

Videre er det som utvalget selv påpeker en utfordring i forhold til EØS-retten, og mulighet for tilpasninger i forhold til skatteavtaler. Resultatet kan lett bli økt administrasjon både for staten og selskapene uten man oppnår noen positiv provenyemessig effekt.

Norsk olje og gass mener derfor det vil være både uheldig og uhensiktsmessig med en norsk kildeskatt på renter og royalties.

7.5 Internprising, armlengdeprinsippet og dobbeltbeskatning (BEPS)

I rapportens punkt 3.4.3 (side 64) legges det til grunn at det er alminnelig enighet om at internasjonal dobbeltbeskatning bør unngås. Dette er noe som støttes av Norsk olje og gass.

Utvalget anbefaler også en videreføring av armlengdeprinsippet, ikke minst på grunn av at Norge som et lite land "*ikke bør innføre regler som bryter med internasjonal konsensus på dette området*".

Vi vil i denne forbindelse påpeke viktigheten av at hvert enkelte land har en noenlunde lik tilnærming til armlengdeprinsippet. I senere tid har vi sett flere saker der norske skattemyndigheter har en tilnærming til armlengdeprinsippet som så langt vi kan se bryter med vanlig internasjonal praksis, eksempelvis de sakene der det er lagt til grunn at man kun tillater 1 – 2% fortjenestemargin på tjenester levert innenfor konsern. Resultatet av en slik uensartet tilnærming til armlengdeprinsippet fra forskjellige land vil normalt resultere i dobbeltbeskatning.

I forhold til BEPS-tiltak representerer flytting av skattegrunnlag ikke noe nevneverdig problem i forhold til lete- og utvinningsselskapene på norsk sokkel. Ressursgrunnlaget ligger fast i Norge, man har allerede normpris på salg av olje og det gjennomføres en svært grundig kontroll med selskapenes internprising, særlig i forhold til salg av gass, kondensat og LNG. Videre dreier det seg om en liten gruppe skattytere med en oversiktlig selskaps- og virksomhetsstruktur.

7.6 Lovfesting av omgåelsesregel

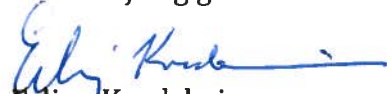
Norsk olje og gass mener at dagens ulovfestede omgåelsesregel har funnet sin form gjennom lang praksis, herunder flere Høyesterettsavgjørelser. Omgåelsesnormen er svært generell og skal favne om et svært vidt spekter av saker. En lovfesting vil derfor være vanskelig å utforme tilstrekkelig presist og man kan lett komme i en situasjon med mindre forutberegnelighet for skatteyder enn i dagens system.

Når det gjelder utvalgets kommentarer til den ulovfestede omgåelsesregelen vil vi understreke at skattyter i stor grad må ha anledning til å forholde seg til klare lovregler. Dette er også presisert i senere Høyesterettsdommer, herunder ved Høyesteretts dom it Utv. 2014 side 758, der Høyesterett konkluderte som følger:

"I totalvurderingen av om gjennomskjæring skal foretas mener jeg det ikke kan ses bort fra at lovgiveren med åpne øyne har innført et regelverk som innbyr til nettopp den organisasjonsformen og fremgangsmåten som vår sak er et eksempel på. Samtidig har lovgiveren - etter utførlige vurderinger ved to anledninger - avstått fra å lovfeste regler som kunne begrense rekkevidden av skattefritaket dersom det var ønskelig. Ligningsmyndighetene, og domstolene, bør i en slik situasjon etter min oppfatning være varsomme med å anvende den ulovfestede gjennomskjæringsregelen. Jeg viser til det jeg tidligere har uttalt om hensynet til forutberegnelige regler på skatterettens område."

Norske olje og gass vil derfor fraråde å innføre en lovfestet omgåelsesregel.

Med vennlig hilsen
Norsk olje og gass



Erling Kvadsheim

Direktør Miljø- og Næringspolitikk