

Høringsinnspill Torvik-utvalget (NOU 2022:20)

1. Innledning

Offshore Norge viser til at Finansdepartementet har sendt på høring NOU 2022:20 *Et helhetlig skattesystem* («**Høringsnotatet**» eller «**Torvikutvalget**») med høringsfrist 15. april 2023.

Offshore Norge har over 100 bedriftsmedlemmer med tilknytning til norsk sokkel. Våre medlemsbedrifter inkluderer oljeselskaper, leverandørbedrifter, havvindelskaper og gründerbedrifter (havbunnsmineraler og karbonfangst- og lagring).

Torvikutvalget drøfter flere punkter med betydning for våre medlemmer og som vi har kommentarer til. Dette omfatter justeringer i petroleumsskatteregimet (punkt 2) og avgiftsendringer (punkt 3). Dessuten trenger næringen en avklaring av skattereglene for beskatning av havvind og karbonfangst mv. (punkt 4 og 5).

2. De midlertidige petroleumsskattereglene må videreføres uten ytterligere endringer

Torvikutvalget omtaler skattereglene for petroleumsvirksomhet både i kap. 5.4 (inkl. boks 5.1) i forbindelse med koronatiltak samt i kap. 13.2.2 om grunnrenteskatter. Torvikutvalget fokuserer særlig på de midlertidige skattereglene og anbefaler at disse strammes inn.

Offshore Norge mener det ikke er grunnlag for ytterligere innstramminger og viser særlig til følgende forhold:

- De midlertidige reglene er allerede strammet inn etter at Torvikutvalget leverte sin utredning, jf. punkt 2.3. Torvikutvalgets anbefaling om snarlig innstramming av de midlertidige reglene er derfor allerede fulgt opp.
- Det kommer ikke flere nye prosjekter inn under de midlertidige reglene, jf. punkt 2.4. Det er heller ikke riktig at disse investeringene legger beslag på ressurser som andre fremvoksende næringer trenger. Tvert om bidrar de midlertidige reglene til å opprettholde kompetanse og kapasitet i norsk verftsindustri som vil være en nøkkelfaktor for utvikling av blant annet havvind.
- Det er viktig at tilliten til det norske skattesystemet gjenreises etter betydelige skatteendringer høsten 2022, jf. Punkt 2.5. Av hensyn til fremtidige investeringsbeslutninger innenfor petroleumindustrien og annet næringsliv i Norge, er det viktig at skattyter kan innrette seg i tillit til gjeldende skatteregler og at endringer bare gis virkning fremover. Det

var derfor uheldig at man i strid med tidligere praksis gjorde endringer i friinntekten også for prosjekter hvor investeringsbeslutningen var fattet og søknad om PUD/PAD var innlevert. Det er viktig at man nå holder fast ved disse reglene og at det ikke skapes ytterligere usikkerhet

Torvikutvalgets uttalelser om petroleumsskattesystemet kan synes å bygge på en noe forenklet og teoretisk tilnærming til petroleumsskattereglene, inklusive formålet og betydningen av de midlertidige reglene. Vi skal derfor i punkt 2.1 og 2.2 forklare litt mer om bakgrunnen for og betydningen av de midlertidige reglene.

2.1 Bakgrunn

I juni 2020 vedtok et bredt flertall på stortinget midlertidige regler i petroleumsskatten. De midlertidige reglene skulle sikre at aktiviteten, og derigjennom sysselsettingen, ble opprettholdt gjennom den usikre perioden med pandemi og oljepriskrig.

I tillegg til å sikre aktiviteten på kort sikt, skulle de midlertidige reglene sikre investeringer og aktivitet på mellomlang sikt ved å forhindre at investeringer og planlegging av nye prosjekter ble stanset. Et viktig element for å oppnå dette, var at de midlertidige reglene skulle omfatte PUD/PAD innlevert innen utløpet av 2022 for å sikre at selskapene fortsatte med å modne frem nye prosjekter frem til investeringsbeslutning i 2022. Samlet ville dette bidra til å bevare og utvikle kompetanse og teknologi i hele leverandørindustrien.

De midlertidige reglene var beregnet å medføre en skattelette på NOK 8 milliarder i nåverdi. Dette i motsetning til næringens eget forslag som ville gitt en skatteskjerpelse på NOK 7 milliarder i nåverdi. For næringen var imidlertid disse modellene omtrent likeverdige i nåverdi. Forskjellen i beregnet proveny skyldes det kunstig lave avkastningskravet som staten benytter og at stortingsflertallet valgte en modell med økt friinntekt fremfor direkte fradragsføring i selskapsskatten. Selv om NOK 8 milliarder i redusert nåverdi er mye penger, må skatteeffekten ses i forhold til de betydelige investeringene disse er beregnet ut fra. Videre er de positive ringvirkningene som disse investeringene medfører ikke hensyntatt. De midlertidige reglene medførte derfor ingen vesentlig endring i petroleumsskattens nøytralitet slik staten beregner dette.

Med virkning fra inntektsåret 2022 ble petroleumsskatten lagt om til en kontantstrømskatt. Hovedtanken i denne modellen er den samme som i de midlertidige reglene, nemlig direkte utgiftsføring av investeringer. Det ble ikke vedtatt noen substansielle endringer i de midlertidige reglene, men som følge av en teknisk satsøkning i særskatten ble friinntekten redusert fra 24 pst. til 17,69 pst. slik at den økonomiske verdien av de midlertidige reglene ikke skulle endres.

I statsbudsjettet for 2023 ble de midlertidige reglene i petroleumsskatten endret ved at friinntektssatsen ble redusert fra 17,69 til 12,4 prosent. Dette rammer alle prosjekter under de midlertidige reglene, også de prosjektene der utbyggingsplan ble innlevert før framleggelsen av statsbudsjettet. Ved tidligere endringer i friinntekt, har endringene kun fått effekt for nye prosjekter framover i tid. Samlet sett er denne endringen beregnet å gi NOK 11 milliarder i *økte* skatteinntekter (målt i nåverdi).

2.2 De midlertidige reglene har bidratt til å opprettholde aktiviteten i petroleumsnæringen

Torvikutvalget har i punkt 5.4 om skatt som virkemiddel på andre politikkområder en omtale av skattetiltak under koronapandemien hvor de midlertidige reglene omtales på følgende måte:

«Særlig kan støtten til petroleumsnæringen gjennom oljeskattepakken ha vært uheldig, ettersom den både svekker skatteinntektene og kan ha varige, uheldige virkninger for norsk økonomi ved at investeringer vris mot samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter»

I boks 5.1 om Skattetiltak under koronapandemien skriver Torvikutvalget videre:

«Oljeskattepakken er trolig det skattetiltaket under koronapandemien med størst strukturelle virkninger, da den kan ha utløst investeringer som binder opp ressurser i økonomien i mange år fremover. Tiltaket skilte seg også fra de andre skatteendringene under pandemien ved at det hadde en vesentlig lengre varighet. ... Videre kan oljeskattepakken vanskeliggjøre den ventede omstillingen mot en økonomi som i mindre grad er basert på oljeutvinning. I den grad oljeskattepakken har bidratt til flere investeringsprosjekter innen oljeutvikling de neste tiårene, vil dette legge beslag på ressurser som andre, fremvoksende næringer vil trenge.»

Offshore Norge er uenig i disse beskrivelsene.

De midlertidige skattereglene fra 2020 har fungert etter formålet. Investeringsanalysene fra Offshore Norge fra desember 2020, desember 2021 og desember 2022 viser at de midlertidige reglene har bidratt til å opprettholde aktiviteten i norsk olje- og gassnæring. De samlede sysselsettingseffektene fra aktiviteten i petroleumsnæringen er beregnet til 204 000 sysselsatte i 2021.¹

Skattetiltaket sikret at investeringsviljen på norsk sokkel ble opprettholdt i en ustabil tid. Petroleumsselskapene har levert inn investeringsplaner som vil ha stor betydning for aktiviteten i verfts- og leverandørindustrien i flere år fremover. Samlet sett har de midlertidige reglene medført at man unngikk omfattende permitteringer og nedbemanninger i olje- og gassnæringen, inklusive den norske verftsindustrien. Det betyr igjen at man har beholdt verdifull kapasitet og kompetanse i hele industrien, og lagt grunnlag for videre teknologiutvikling og betydelige skatteinntekter. Denne kompetansen og kapasiteten vil være av stor betydning for utviklingen av nye, grønne næringer i Norge, som f.eks. havvind.

Det har i diskusjonene knyttet til de midlertidige skattereglene også vært uttrykt bekymring om disse bidrar til å binde opp ressurser som kan benyttes i nye grønne næringer. En utredning foretatt av Menon Economics viser derimot at ingen av Offshore Norge sine medlemmer per i dag har valgt bort fornybarprosjekter grunnet ressursmangel eller konkurranse fra tradisjonell offshorevirksomhet. Det forventes at aktørene vil investere betydelig summer i

¹ Menon notat nr.31/2023 - Bakgrunnsnotat om database over olje- og gassrelaterte inntekter til kommunene, Menon Economics

nye grønne næringer frem mot 2030, og kompetansen fra olje- og gassvirksomheten trekkes frem som særlig verdifull i å bygge opp disse.²

Samlet sett har de midlertidige reglene lagt grunnlag for vesentlige skatteinntekter i fremtiden og samtidig sannsynligvis spart samfunnet for store kostnader til permitteringer og arbeidsledighetstrygd i en urolig tid. En betydelig del av den økte friinntekten under de midlertidige reglene tilfaller også staten gjennom eierskapet i Equinor. Det er derfor direkte feil når det gis inntrykk av at de midlertidige reglene har medført et økonomisk tap for staten.

2.3 De midlertidige reglene er allerede strammet inn i tråd med Torvikutvalgets anbefaling

Torvikutvalget skriver i punkt 13.2.2:

«Utvalget erkjenner at det med de midlertidige reglene er en avveining mellom hensynet til å ha nøytrale skatteregler og hensynet til forutsigbarhet. Investeringsbeslutninger er tatt og utbyggingsplaner er forberedt med utgangspunkt i reglene som ble innført våren 2020. Samtidig ble det på innføringstidspunktet understreket at reglene var midlertidige og at hensikten var å unngå at prosjekter ble utsatt som følge av pandemien og det kraftige fallet i oljeprisen. Når situasjonen nå er en helt annen, og reglene gjelder i mange år fremover, mener utvalget at det er rimelig å stramme inn de midlertidige reglene. Dette kan for eksempel skje gjennom en reduksjon eller utfasing av friinntekten. Utvalget anbefaler at dette skjer så raskt som mulig. Sammen med de ordinære reglene vil dette bidra til at særskatten i liten grad påvirker investeringsinsentivene for selskapene.» (våre uthevinger)

Offshore Norge viser til at friinntektssatsen under de midlertidige reglene ble justert ned fra 17,69 pst. til 12,4 pst. i statsbudsjettet for 2023. Regjeringen begrunner friinntektsreduksjonen med at «forslaget utgjør et rimelig balansepunkt som anerkjenner at investeringsbeslutninger er tatt med utgangspunkt i de midlertidige reglene, samtidig som en tilpasser reglene til at lønnsomhetsbildet nå er et helt annet enn da reglene ble innført», jf. Prop. 1 LS (2022-2023) pkt. 5.5.1.

Den betydelige innstramningen i friinntekten som ble vedtatt av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2023 skjedde etter at Torvikutvalget overleverte sin utredning. Torvikutvalgets ønske om en friinntektsreduksjon er derfor allerede gjennomført.

Offshore Norge legger til grunn at det er foretatt en grundig helhetsvurdering av behovet for endringer i de midlertidige reglene hvor hensynet til foretatte investeringsbeslutninger er sett opp mot forventet lønnsomhet og behovet for å foreta endringer for den gjenværende perioden som de midlertidige reglene vil virke.

Det er grunn til å merke seg at fremtidige investeringer som omfattes av de midlertidige reglene ikke vil generere inntekter før utbygginger er ferdige og kommet i produksjon. Det er derfor ikke dagens prisbilde som er avgjørende for lønnsomheten av utbyggingene, men hvilke priser man faktisk oppnår i produksjonsfasen. Det er ingen gitt å vite hva disse blir, men de

² Menon publikasjon nr.19/2023 - Offshorenæringen - status og ambisjoner i grønne vekstmarkeder, Menon Economics

langsiktige prisforventningene endres i mindre grad enn de kortsiktige prisendringene. Eventuelle økte olje- og gasspriser vil uansett i vesentlig grad tilfalle staten gjennom skattesatsen på 78 %, statens eierandel i Equinor og statens direkte økonomiske engasjement.

Offshore Norge mener derfor at det ikke er grunnlag eller rom for ytterligere innstramminger i de midlertidige reglene.

2.4 Det kommer ingen nye prosjekter under de midlertidige reglene

Torvikutvalget har ikke grunnlag for å si at de midlertidige reglene gir varige og uheldige virkninger, jf. sitatene under forrige punkt.

For det første er de midlertidige reglene klart avgrenset i tid. Reglene omfatter bare investeringer som er omfattet av plan for utbygging og drift («**PUD**»), plan for anlegg og drift («**PAD**») eller søknad innlevert til Olje- og energidepartementet før 1. januar 2023 og godkjent før 1. januar 2024, jf. petroleumsskatteloven § 11 og Prop. 113 L (2019-2020) pkt.3.2.1.

For det andre ble det ansett nødvendig med en absolutt grense fremover i tid for rett til skattemessig behandling av investeringskostnader etter de midlertidige reglene. Derfor er de midlertidige reglene begrenset til pådratte investeringskostnader frem til forventet produksjons- eller driftsstart som angitt i søknadsdokumentene. Reglene blir således automatisk faset ut over de neste årene.

For det tredje er det ikke grunnlag for å si at disse investeringene legger beslag på ressurser som andre, fremvoksende næringer vil trenge. Tvert om vil oljeinvesteringene og forseringen av disse bidra til at kapasiteten i norsk verftsindustri opprettholdes og at industrien står klar til å påta seg oppdrag innenfor blant annet flytende havvind når disse legges ut om noen år. Uten de midlertidige reglene, ville man risikert omfattende nedbemanning og nedbygging av norsk verftsindustri.

For det fjerde er det ikke grunnlag for å hevde at de midlertidige reglene har medført at det investeres i eller vil investeres i prosjekter som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Selskapenes høye avkastningskrav vil i seg selv forhindre dette. I tillegg er det slik at utbygging av et funn på norsk sokkel kan bare skje etter offentlig godkjenning av en utbyggingsplan utarbeidet av rettighetshavergruppen, jf. petroleumsloven § 4-2 (PUD), eventuelt med tillatelse etter petroleumsloven § 4-3 (PAD). Utbyggingsplanen gir myndighetene en oversikt over hvordan forekomsten skal utnyttes, samtidig som myndighetene kan stille vilkår for godkjenningen. En viktig del av utbyggingsplanen er forventet lønnsomhet av planen som skal vises som nåverdi (7 pst. reelt) både før og etter skatt, jf. punkt 5.2 i veilederen til PUD/PAD (2022). Det har formodningen mot seg av Olje- og energidepartementet, eller Stortinget for større prosjekter, vil gi tillatelser til investeringer som ikke anses å være samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt på vedtakstidspunktet.

2.5 Behov for forutsigbare rammevilkår

Selskapene har etter ønske fra myndighetene levert inn en rekke utbyggingsplaner innen tidsfristen (31. desember 2022), med forpliktelser til å utvikle og bygge ut en rekke funn på

norsk sokkel. Dette er prosjekter som selskapene har arbeidet intenst med i tillit til og som sin del av «avtalen» med Stortinget knyttet til de midlertidige reglene.

Samarbeidsavtalen regulerer forholdene mellom partene i tillatelsen, og utgjør en del av konsesjonsvilkårene. Etter samarbeidsavtalen punkt 16.3 og 16.4 er innsendt utbyggingsplan bindende for de partene som tiltrer planen. Godkjennelse av utbyggingsplanen fra Olje- og energidepartementet gir en rettslig forpliktelse for rettighetshavergruppen til å gjennomføre de beskrevne tiltakene.

En eventuell full utfasing av friinntekten i de midlertidige reglene (fra 12,4 pst. til null) vil medføre en vesentlig skatteøkning for selskapene som er uheldig med tanke på de betydelige prosjektene som selskapene har forpliktet seg til i tillit til de midlertidige reglene. Alle investeringsbeslutninger under det midlertidige regimet er allerede tatt og omfattet av de innleverte utbyggingsplanene. Ingen ytterligere investeringer vil bli omfattet av det midlertidige regimet.

Offshore Norge legger også til at reduksjon av friinntekten innebærer et brudd på de politiske signalene som næringen har lagt til grunn for sine investeringsbeslutninger. Vi viser blant annet til at innskjerping av de midlertidige reglene er i strid med Regjeringens løfte i Hurdalsplattformen:

«Regjeringen vil [...] legge vekt på forutsigbarhet i rammebetingelser for sektoren, der hovedlinjene i Solberg-regjeringens forslag til kontantstrømskatt for næringen legges til grunn, herunder at det midlertidige petroleumsskatteregimet fra 2020 består slik det var tiltenkt.»

Det ble i 2022 foreslått og gjennomført vesentlige skatteendringer på en rekke felt som har medført at tilliten til det norske skattesystemet som et stabilt og investeringsnøytralt skattesystem er svekket. Attraktiviteten til Norge som land å investere er forringet, da norske - og ikke minst utenlandske - investorer vil øke avkastningskravet for nye investeringer i Norge på tvers av industrier, for å ta høyde for økt politisk risiko knyttet til skattesystemet. Dette vil kunne ha store konsekvenser for tilgang til kapital for prosjekter innen fornybar energi som offshore vind, karbonfangst og lagring, batteri og hydrogen.

Det er viktig at tilliten til det norske skattesystemet og norske myndigheter bygges opp igjen. Det er da viktig at det uttrykkes klar støtte til de midlertidige reglene og at det ikke er aktuelt å gjøre ytterligere endringer i disse i den begrensede perioden reglene vil virke. En ytterligere endring, vil potensielt kunne være svært negativt for fremtidige investeringer innen både petroleumssektoren og andre sektorer.

Offshore Norge ber derfor om at Torvikutvalgets forslag til innstramminger i petroleumsskattereglene ikke følges opp ytterligere utover de betydelige endringene som allerede er gjennomført.

3. Klimaavgifter

3.1 Elektrifisering av olje- og gassektoren gir reduserte utslipp globalt

Torvikutvalget skriver i kapittel 14.4.1 *Innretning av klimaavgifter* at:

«Den høye samlede utslippsprisen som olje- og gassnæringen står overfor gjennom både kvoteplikt og CO2-avgift, kan gi insentiver til implementering av utslippsreducerende tiltak som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som i liten grad bidrar til reduserte globale utslipp. Blant annet kan det bidra til å gjøre det bedriftsøkonomisk lønnsomt å erstatte gasskraftverk på sokkelen med kraft fra land eller andre fornybare kilder. Fornybar kraft er en knapp ressurs som bør benyttes der den kaster mest av seg.»

«Nasjonale klimaavgifter på utslipp i kvotepliktig sektor gir differensierte karbonpriser, reduserer kostnadseffektiviteten i kvotesystemet og øker de samfunnsøkonomiske kostnadene av klimapolitikken. Avgiftene bidrar i liten grad til reduserte globale utslipp.»

Norsk olje- og gassindustri har som ambisjon å halvere egne utslipp i 2030 og videre ned mot null i 2050. Elektrifisering med kraft fra land er det viktigste tiltaket for å nå næringens ambisiøse klimamål, og er i tillegg avgjørende for at Norge skal nå 2030-klimamålet i Hurdalsplattformen. Thema Consulting har på oppdrag fra Offshore Norge utarbeidet en rapport som vurderer den globale klimaeffekten av å elektrifisere olje- og gassektoren.

Hovedkonklusjonene fra rapporten er:

- Utslippene i Europa reduseres med rundt 80 prosent av utslippskuttet som vi får av å elektrifisere olje- og gassinstallasjoner i Norge fordi det blant annet øker sannsynligheten for sletting av kvoter og en ytterligere tilstramming av kvotetaket.
- Globalt reduseres utslippene ytterligere fordi den frigjorte gassen ved å elektrifisere blir eksportert og fører til redusert LNG-produksjon. LNG har høyere utslipp i produksjons- og transportkjeden enn rørgass.
- Å elektrifisere olje- og gassektoren reduserer utslippene i Norge og er avgjørende for å nå norske klimamål.
- Elektrifiseringsprosjektene som er gjennomført er lønnsomme og kraften brukes like effektivt som når prosjekter elektrifiseres i landbasert industri og transportsektoren.
- Dersom lønnsomme elektrifiseringsprosjekter ikke gjennomføres, vil det bli vanskeligere og dyrere å nå klimamålene.

Offshore Norge mener derfor at Torvikutvalget's konklusjon om at nasjonale avgifter i olje- og gassektoren i liten grad bidrar til globale utslipp er feil og bør korrigeres.

3.2 Behov for virkemidler utover klimaavgifter for CCS

Torvikutvalget anbefaler å videreføre avgiftene i kvotepliktige sektorer hvor avgiften kan gi insentiver til teknologiutvikling, jf. punkt 14.4.1:

«Utvalget mener Norge som et oljeproduserende og høyteknologisk land har en særlig forpliktelse til å bidra til utvikling av teknologier som på lengre sikt kan gi reduserte globale utslipp. På bakgrunn at dette begrunner utvalget en videreføring av disse avgiftene med at en avgift på kvotepliktige utslipp vil gi ytterligere insentiver til å utvikle teknologi, herunder karbonfangst- og lagring (CCS).»

Dagens klima-avgifter gir ikke tilstrekkelig insentiv til utvikling av ny teknologi og modning av CCS-prosjekter. Fremtidig økning av klima-avgiftene vil øke insentivet. Men for å få skalert opp en verdikjede for fangst, transport og lagring av CO₂ med det tempoet som er nødvendig, vil det være behov for å se på et utvidet virkemiddelapparat for CCS. Etableringen av et CO₂-fond, etter f.eks. mønster fra NOx-fondet, bør derfor vurderes. Et CO₂-fond kan bidra til raskere og ytterligere utslippsreduksjoner i olje- og gassbransjen samtidig som det forserer utviklingen av nye verdikjeder som CO₂-fangst og lagring, hydrogen og havvind. Norges fortrinn og kompetanse på CCS-området, i tillegg til teknologiens potensiale for positive ringvirkninger utenfor Norge, kan begrunne insentiver som etableringen av et CO₂-fond for bl.a. utvikling av CCS-teknologi.

Offshore Norge mener derfor at Torvikutvalget bør anbefale at Regjeringen starter et arbeid for å vurdere etableringen av et CO₂-fond.

3.3 Produksjonsavgift er et lite effektivt og treffsikkert klimatiltak

I punkt 14.4.1 drøfter Torvikutvalget betydningen av produksjonsavgift som et klimapolitisk virkemiddel. Blant annet uttaler utvalget:

«En avgift på kvotepliktige utslipp vil gi sterkere insentiver til utvikling av CCS-teknologi enn det en produksjonsavgift for petroleumssektoren vil gi, se omtale av produksjonsavgift i boks 14.3. Utvalget anbefaler å videreføre avgiftene i kvotepliktige sektorer på nåværende nivå i næringer hvor avgiften kan gi insentiver til teknologiutvikling.»

«En videreføring av CO₂-avgiften på sokkelen vil i likhet med en produksjonsavgift bidra til å gjøre marginal oljeproduksjon ulønnsom. Samtidig vil CO₂-avgiften mer direkte bidra til lavere utslipp fra petroleumssektoren og gi insentiver til å utvikle mer klimavennlig teknologi enn det en produksjonsavgift vil gjøre.»

Offshore Norge er enig med Torvikutvalget i at en avgift på produksjon av olje og gass verken er et effektivt eller treffsikkert klimatiltak. En avgift som beregnes per produserte mengde petroleum gir små eller ingen insentiver til å investere i utslippsreduserende tiltak, utvikling av ny klimateknologi eller etablere ny industri (herunder havvind og karbonfangst- og lagring).

3.4 Forutsigbarhet om klimavennlige investeringer

Torvikutvalget skriver i punkt 14.6:

«Utvalget er enig med ekspertutvalget for klimavennlige investeringer i at prising av utslipp er det viktigste virkemiddelet for å stimulere til klimavennlige investeringer. Utvalget mener forutsigbarhet er avgjørende for at prising av utslipp skal bidra til innovasjon og omstilling. Teknologisk utvikling tar ofte lang tid, og forventninger om

fremtidige priser vil være vel så viktig som dagens avgifter i vurderingen av om en teknologi vil bli lønnsom. I tillegg til å øke avgiftene på utslipp i dag bør det også varsles et fremtidig avgiftsnivå. For å oppnå troverdighet om planen bør myndighetene gradvis og jevnlig trappe opp avgiftene på en måte som sannsynliggjør at målet nås.»

Den samlede kostnaden ved utslipp av CO₂ er av Stortinget (Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*) vedtatt å være NOK 2000 per tonn CO₂ i 2030 (2020-kroner). Dette inkluderer både CO₂-avgift og EU ETS. Offshore Norge understreker viktigheten av forutsigbare rammevilkår for å stimulere til klimavennlige investeringer og teknologiutvikling. Det bør derfor utvikles prinsipper som sikrer at CO₂-avgiften justeres dersom EU ETS-prisen blir høyere enn forventet.

Vi er for øvrig enig med utvalget i at en uniform karbonpris for kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor gir et teknologinøytralt insentiv til å investere i klimavennlige løsninger, og dermed sikre en kostnadseffektiv klimapolitikk.

3.5 NOx-fondet

I kapittel 14.5.2 om NOx-avgiften skriver utvalget om NOx-avtalen og NOx-fondet at:

"De samfunnsøkonomiske kostnadene har trolig blitt høyere enn nødvendig. Kostnadseffektiviteten svekkes også ved at fondsløsningen favoriserer investeringer i renseteknologi framfor reduksjoner i aktivitet. Redusert produksjon eller nedleggelse av marginalt lønnsom aktivitet med store utslipp vil være elementer i en kostnadseffektiv løsning av de fleste miljøproblemer. Slike tilpasninger vil imidlertid i liten grad bli utløst av en fondsordning som kun gir støtte til investeringer i utslippsreducerende teknologier, se Hagem, Holtsmark og Sterner (2014). Videre vil tildeling og prioriteringene fra fondet til en viss grad baseres på skjønn som følge av asymmetrisk informasjon. Alternativt ville en NOx-avgift gjort det lønnsomt for markedsaktørene å gjennomføre utslippsreducerende tiltak inntil kostnaden ved utslippsreduksjonen tilsvarer avgiften. Det ville bidratt til kostnadseffektive løsninger ved at alle aktører som omfattes, står overfor samme pris på utslippene. Den høyere innbetalingssatsen for petroleumssektoren innebærer videre at staten finansierer en uforholdsmessig stor andel av NOx-fondet gjennom tapte inntekter fra petroleumsvirksomheten. "

Generelt virker utvalgets beskrivelser og anbefaling å være basert på prinsipielle oppfatninger og antagelser, uten noen videre dokumenterte grunnlag for hvorfor dette skulle være gyldig spesifikt for NOx-avtalen. Dette begrunnes med at tiltakene som støttes av NOx-fondet ikke nødvendigvis er de rimeligste. Valg av ordlyd indikerer stor grad av usikkerhet. Det er heller ingen andre økonomiske virkemidler der man med sikkerhet kan si at mest samfunnsøkonomiske løsning blir valgt. Det er mange eksempler på at en ren avgift ikke gir ønsket effekt. Dette gjelder særlig for reduksjon av NOx, der teknologi- og implementeringsbarrierer er spesifikke for den enkelte næring, virksomhet og utslippskilde. Nettopp derfor gir det mening med en NOx-avtale som i betydelig grad bidrar til å redusere disse barrierene. Næringslivet har med NOx-fondet oppfylt alle utslippsforpliktelser i NOx-avtalen innen angitte tidsfrister fra 2008 og ut 2021. Dette bør være den beste indikasjon på at NOx-avtalen er et styringseffektivt og riktig virkemiddel for å nå tidfestede utslippsmål for NOx-utslipp.

I tillegg er utvalgets anbefaling om å erstatte miljøavtale med avgift etter 2027 basert på generelle prinsipper, ikke realiteter, og bør derfor tillegges liten vekt. Det bør heller tas sikte på å nøye vurdere NOx-avtale og ren NOx-avgift som to alternative virkemidler for å oppfylle Norges utslippsforpliktelser frem mot 2030.

Grønn skattekommisjon vurderte i 2015 de faglige utfordringene knyttet til virkemiddelbruken³, og at det ofte vil være usikkerhet knyttet til å finne det riktige nivået på miljøavgifter. Da kan frivillige avtaler som inkluderer et tak på samlede utslipp være et alternativ, slik NOx-avtalen er.

Dette illustrerer at avgift i praksis ikke nødvendigvis er så samfunnsøkonomisk optimale virkemidler som myndighetene ofte hevder, og at frivillige avtaler og fond også kan spille en viktig rolle for å oppnå utslippsreduksjoner.

I tillegg påpekes at mange av tiltakene som gjennomføres med støtte fra NOx-fondet også medfører utslippsreduksjoner for CO₂.

Offshore Norge viser også til NOx-fondets høringssvar.

4. Havvind

4.1 Risikoen for innføring av grunnrenteskatt på havvind

Vindkraft til havs representerer en unik industri- og vekstmulighet for Norge i det grønne skiftet. Havvindsatsningen i Norge er imidlertid på et tidlig stadium og vil kreve store investeringer. Det er derfor viktig at det etableres et langsiktig og forutsigbart rammeverk for havvindnæringen som følge av kapitalintensiteten og lange ledetider.

Regjeringen varslet i mai 2022 at de vil «*utrede hvordan en fremtidig grunnrenteskatt på havvind kan innrettes*».⁴ I etterkant har Olje- og energidepartementet («OED») i høringsnotatene for Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord uttalt at med «*dagens utsikter for kostnader og kraftpriser for havvind forventes det imidlertid ikke grunnrente over tid og det er derfor ikke aktuelt å innføre grunnrenteskatt nå*».⁵

Departementets uttalelse åpner for at det kan bli innført grunnrenteskatt på et senere tidspunkt dersom de økonomiske forutsetningene skulle bli endret. Dette standpunktet er videre stadfestet i skriftlig tilsvare fra finansministeren til Stortinget.⁶

Torvikutvalget støtter ytterligere oppunder den usikkerheten som er skapt rundt mulig grunnrenteskatt på havvind ved at utvalget blant annet uttaler:

³ NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet. Rapport fra grønn skattekommisjon. Kap 5.3.1.

⁴ *Kraftfull satsing på havvind*, pressemelding nr. 83/22 11.05.22 fra Statsministerens kontor, Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, og Olje- og energidepartementet.

⁵ Høringsnotat Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord, begge punkt 2.9. Også Torvik-utvalget legger til grunn at det ikke forventes grunnrente i havvindnæringen på sikt, se NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem* punkt 13.2.5.

⁶ Skriftlig tilsvare besvart 09.12.22 (Dokumentnr. 15:641 (2022-2023)): <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=91851> (lest 13.02.23).

«det bør være et prinsipp at det skal innføres grunnrenteskatt i næringer der det kan forventes grunnrente over tid. En slik forventning om innføring av grunnrenteskatt kan motvirke at grunnrenten kapitaliseres i næringen og realiseres før grunnrenteskatten innføres».⁷

Tilsvarende har finansdepartementet foreslått å innføre grunnrenteskatt på både eksisterende og ny landbasert vindkraft med virkning fra 2023.⁸ Landbasert vindkraft er en næring hvor det for få år siden ble ansett nødvendig med statsstøtte gjennom forserte avskrivninger og som ifølge SSB oppnådde positiv grunnrente for første gang i 2021. Dette viser at det foreligger en sterk politisk vilje til å innføre grunnrenteskatt på en næring så fort nye investeringer i næringen anses for å kunne oppnå ekstraordinær avkastning. I hvilken grad historiske investeringer oppnår noen grunnrente diskuteres i liten grad i høringsnotatet for landbasert vindkraft selv om grunnrenteskatten også innføres for slike anlegg.

En nøytralt utformet grunnrenteskatt vil ikke påvirke lønnsomheten av fremtidige investeringer innen havvind. Innføring av grunnrenteskatt *etter* at investeringene er gjennomført, vil imidlertid redusere verdien av havvindparken betydelig. Staten tar i et slikt tilfelle ikke en forholdsmessig andel av investeringskostnadene og risikoen, men høster bare oppsiden gjennom økt beskatning av driftsinntektene. Dette strider mot nøytralitetsegenskapene som en grunnrenteskatt bør bygge på.

Usikkerheten knyttet til fremtidig beskatning påvirker investorenes investeringsanalyser gjennom økt avkastningskrav. Økt avkastningskrav medfører på sin side at det blir vanskeligere å få gjennomført utbyggingen av havvindparker på norsk sokkel — eventuelt at kravet til økonomisk støtte øker ytterligere. Usikkerheten og økt avkastningskrav vil også påvirke aktørbildet – det er ikke alle aktører som kan og/eller vil bære den risikoen som fremtidig grunnrenteskatt medfører. Dette illustreres også godt når man ser konsekvensene av den foreslåtte innføringen av grunnrenteskatt på eksisterende landvind, hvor regjeringens forslag i realiteten innebærer en konfiskering av inntil ca. 50 % av verdiene av vindparkene. Visse vindparker risikerer konkurs fordi selskapene ikke vil kunne betjene gjelden etter at den nye skatten er betalt samt at gjelden vil være større enn verdiene.

Offshore Norge mener det er viktig å avklare de fiskale rammebetingelsene knyttet til havvind så snart som mulig. En slik avklaring vil være et sentralt bidrag for å igangsette en storstilt satsing på havvind i Norge som effektivt kan konkurrere med andre land og som legger grunnlaget for et variert aktørbilde.

En klar uttalelse fra politiske myndigheter om at grunnrenteskatt ikke vil bli innført med virkning for vindparker som er i drift på innføringstidspunktet vil være en god start. Politiske uttalelser har imidlertid vist seg å være mindre forutsigbare enn ønskelig, jf. innføringen av grunnrenteskatt på havbruk fra og med 2023 til tross for klare uttalelser om det motsatte i 2019.

⁷ NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem* punkt 1.11 og 13.1.3.5.

⁸ Høringsnotat datert 16. desember punkt 1.2 og Prop. Nr. 1 LS (2022-2023) punkt 5.4.

Offshore Norge mener derfor det er viktig at regjeringen gir aktørene trygghet for at de ikke vil risikere en dramatisk forverring av sine rammevilkår som følge av innføring av en eventuell grunnrenteskatt eller andre skatteskjerpelser. Dette kan oppnås ved at det skapes en troverdig presedens for at det gis gode og rettferdige overgangsregler ved innføring av grunnrente på nye næringer, herunder landvind, jf. punkt 4.2 nedenfor. Hvis dette ikke er aktuelt, så kan et annet mulig alternativ være å innføre en nøytral kontantstrømbasert grunnrenteskatt på havvind fra dag én slik at aktørene vet hva de må forholde seg til, jf. punkt 4.3 nedenfor.

4.2 Gode og rettferdige overgangsordninger

Hvis investorene har tillit til at en eventuell innføring av grunnrenteskatt vil skje med gode og rettferdige overgangsordninger, så vil de negative konsekvensene knyttet til usikkerhet om fremtidig innføring av grunnrenteskatt på havvind reduseres. Det skyldes at forventningen om slike overgangsordninger vil redusere det risikopåslaget som investorene ellers ville krevd.

Hvis det derimot ikke er grunnlag for å forvente slike overgangsordninger, vil usikkerheten knyttet til fremtidig innføring av grunnrenteskatt få negativ effekt på investeringene. Dette fremheves også av Torvikutvalget:

«Hvis det i en aktuell næring skapes en forventning om at det på et senere tidspunkt vil innføres grunnrenteskatt uten at staten kompenserer aktørene for alle investeringskostnader som relaterer seg til fremtidig driftsinntekt, kan insentivene til å investere bli svekket.»⁹

Den enkleste og beste overgangsordningen ville ha vært at en eventuell grunnrenteskatt bare ble gjort gjeldende for nye havvindparker som etableres etter innføringstidspunktet. En eventuell grunnrenteskatt på havvind kan utformes som en skatt på den enkelte vindpark på samme måte som dagens grunnrenteskatt på vannkraft gjelder for hvert kraftverk (og forslaget til grunnrenteskatt for landbasert vind gjelder for hver vindpark). Så lenge skatten ilegges den enkelte vindpark, er det lett å begrense grunnrenteskatten til nye vindparker.

Gitt at en eventuell grunnrenteskatt skal gjøres gjeldende for allerede eksisterende havvindparker på innføringstidspunktet, er det viktig å sikre gode og rettferdige overgangsordninger som begrenser skadevirkningene for eksisterende vindparker på innføringstidspunktet.

Målet for en overgangsordning bør være at de private aktørene stilles mest mulig i samme posisjon som de ville ha vært hvis grunnrenteskatten hadde vært innført fra dag én, dvs. at prinsippet i grunnrentebeskatning om at avkastning på sysselsatt kapital ikke skal påvirkes negativt også gjelder for eksisterende anlegg. Staten må med andre ord være med å ta sin reelle del av både investeringer og risiko.

I høringsnotatetene for havbruk og landbasert vannkraft foreslår Finansdepartementet å innføre fradrag for gjenværende skattemessig saldo på historiske investeringer i grunnlaget

⁹ NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem* punkt 13.1.3.5 s. 377.

for grunnrenteskatten.¹⁰ Fradraget skal videre gis som avskrivning på saldo, og ikke som direkte fradrag i innføringsåret. Dette er en overgangsordning som i minimal grad beskytter historiske investeringer og som derfor ikke vil bidra til å redusere skadevirkningene av den usikkerheten som foreligger om fremtidig grunnrenteskatt på havvind.

Torvikutvalget skisserer en løsning om at *gjenværende økonomisk verdi* kommer til fradrag i grunnlaget for grunnrenteskatten på innføringstidspunktet.¹¹

Offshore Norge støtter dette prinsippet og mener at det må innrømmes effektivt fradrag i grunnlaget for grunnrenteskatten for virkelig verdi av eksisterende havvindparken dersom det innføres en grunnrenteskatt. Det er viktig at overgangsordningen både knytter seg til fradragets størrelse (virkelig verdi) og tidspunktet for fradrag (direkte fradrag og ikke saldoavskrivning i særskatten). Staten vil da komme inn som en reell medinvestor som tar risiko på lik linje med investorene for den fremtidige utviklingen. En overgangsordning hvor staten bare dekker sin andel av gjenværende skattemessig verdi for allerede pådratte investeringer, vil ikke reflektere den risikoen som de private aktørene har tatt. Tar man utgangspunkt i gjenværende skattemessig verdi, må det i så fall gjøres et betydelig påslag for den risikoen som de private aktørene har tatt.

Offshore Norge erkjenner at det er vanskelig å legge føringer på fremtidige overgangsordninger. I den grad det blir innført grunnrenteskatt på havbruk og landbasert vindkraft, mener Offshore Norge at de overgangsordningene som fastsettes for disse regimene vil skape grunnlaget for presedens og være av stor betydning for investorenes forventninger om eventuell overgangsordning for havvind. Dette gjelder særlig for vindkraft på land som har store likheter med havvind og havbruk til havs, med tanke på store initielle investeringer, mer begrensede driftskostnader og langsiktige salgskontrakter.

Det er derfor av stor betydning at overgangsordningene for landbasert vindkraft blir vesentlig forbedret sammenlignet med det forslaget som er lagt frem i høringsnotatene.

Offshore Norge mener at dersom det innføres grunnrenteskatt så bør det benyttes en overgangsordning der det effektivt gis fradrag i grunnrenteskatten for virkelig verdi av virksomheten ved innføringen. Fradraget må videre gis som direkte fradrag i grunnrenteskatten i innføringsåret (inkl. årlig utbetaling av skatteverdien av eventuelle underskudd). Alternativt må grunnrenteskatten bare innføres med virkning for fremtidige investeringer/prosjekter.

4.3 Nøytral kontantstrømsbasert grunnrenteskatt på havvind

Hvis staten ikke er villig til å skape en troverdig presedens for gode og rettfærdige overgangsregler ved innføring av grunnrenteskatt på eksisterende næringer, kan en mulighet for å redusere investors usikkerhet knyttet til fremtidige skatteregler være å innføre en nøytral kontantstrømsbasert grunnrenteskatt på havvind fra dag én, tilsvarende de

¹⁰ Høringsnotat - Grunnrenteskatt på havbruk punkt 4.6.6 og Høringsnotat - Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft punkt 4.5.3.

¹¹ NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem punkt 13.1.3.5.

grunnrenteskattesystemene man i dag har for petroleum og vannkraft, med løpende utbetaling av skatteverdien av underskudd. Offshore Norge mener at en kontantstrømsbasert grunnrenteskatt som ikke er nøytral ikke vil være et aktuelt alternativ.

En nøytral grunnrenteskatt på havvind påvirker ikke lønnsomheten av *fremtidige* investeringer. En investering vil i utgangspunktet ha samme nåverdi per investerte kroner med en nøytral grunnrenteskatt som uten en nøytral grunnrenteskatt. En grunnrenteskatt innført fra dag én har derfor den fordel at lønnsomheten ikke svekkes og staten anses som en passiv medinvestor. Dette reduserer usikkerheten for de private investorene og kan også gjøre det lettere å finansiere prosjektene.

Torvikutvalget fremhever også utfordringene med å finne riktig tidspunkt for innføring av en grunnrenteskatt:

«En utfordring med nye grunnrenteskatter kan være å finne et egnet innføringstidspunkt. Grunnrenten i en bestemt stedbunden virksomhet kan utvikle seg over tid, og et typisk tilfelle vil være at grunnrenten går fra å være negativ i virksomhetens startfase til å bli positiv etter hvert som en gjør teknologiske fremskritt eller markedsforholdene bedrer seg. I mellomtiden kan aktørene ha gjennomført betydelige investeringer eller pådratt seg andre kostnader. Mye av grunnrenten kan også ha blitt kapitalisert i verdien av virksomheten, og tidligere eiere kan ha realisert denne ved å selge seg ut av virksomheten før grunnrenteskatt innføres.»¹²

Torvikutvalget viser til at rimelighetsvurderinger kan tilsi at grunnrenteskatter på stedbunden aktivitet bør innføres på et relativt tidlig tidspunkt.¹³ Vi er enig i dette gitt 4.2 over og at skatten utformes slik at den også *virker* nøytralt på investeringene. Selv om utvalget mener det ikke kan gis et konkret svar på hva som er riktig innføringstidspunkt i ethvert tilfelle, løftes det frem fordeler ved å være forutsigbar i politikkutformingen; som vil redusere usikkerhet om fremtidige skatteregler.

Utfordringen med å finne riktig tidspunkt for innføring av grunnrenteskatt er særlig stor for eksisterende næringer, som f.eks. landbasert vindkraft og havbruk. Havvind er imidlertid en helt ny næring der staten har full kontroll med utviklingen og omfanget gjennom konsesjonstildelinger. Utviklingen av havvind krever store investeringer som medfører at antallet aktører vil være begrenset.

Gitt at det ikke blir etablert en tilfredsstillende presedens, mener Offshore Norge derfor at det kan være et alternativ å innføre en kontantstrømbasert grunnrenteskatt på havvind fra dag én slik at staten tar del i opp- og nedsiden på lik linje med de private aktørene. En slik løsning vil gi aktørene økt forutberegnelighet og motvirke den usikkerheten som er oppstått rundt de fiskale rammevilkårene for det som kan bli en viktig fremtidsnæring for Norge. Forutsetningen er at grunnrenteskatten er nøytral ved at det foretas utbetaling av skatteverdien av underskudd.

¹² NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem punkt 13.1.3.5.

¹³ NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem punkt 1.11 og punkt 13.1.3.5.

Det er heller ikke noe motargument at næringen i perioder vil gå med underskudd, jf. Torvikutvalgets uttalelse vedrørende grunnrente for fiskeribransjen:

«Det har ikke betydning for skattens virkemåte at grunnrenten varierer og er negativ for visse fartøytyper eller i enkeltperioder. Skatten er nettopp ment å kunne håndtere variasjoner i lønnsomhet ved at staten dekker en like stor del av alle inntekter og kostnader.»¹⁴

Det er viktig at en eventuell grunnrenteskatt utformes på en måte som gjør at den vil *virke* fullt ut nøytralt på investeringene.

Grunnrenteskatten for både petroleum og vannkraft er de siste årene lagt om fra en periodisert særskatt til en kontantstrømsbasert skatt. Forslaget til grunnrenteskatt på havbruk og vindkraft på land bygger også på samme modell (men med noen viktige og uheldige unntak i den konkrete utformingen diskutert nedenfor). Offshore Norge legger derfor til grunn at en eventuell innføring av grunnrenteskatt på havvind vil utformes som en kontantstrømskatt der grunnrenterelatert selskapsskatt kommer til fradrag i grunnlaget for grunnrenteskatten.

I høringsnotatetene for havbruk og landbasert vindkraft er det foreslått at underskudd skal fremføres med risikofri rente. For å sikre at grunnrenteskatten faktisk *virker* nøytralt på investeringene, mener Offshore Norge at skatteverdien av underskudd i en nøytral grunnrenteskatt må utbetales løpende fra staten, tilsvarende som i petroleums- og vannkraftbeskatningen. Det er kun en ordning med løpende utbetaling fra staten som vil sikre en reell likestilling mellom aktører innenfor og utenfor skatteposisjon. Det er bare en slik løpende utbetalingsordning som vil sikre at skatten *virker* nøytralt på investeringene. Det bør være mulig å etablere gode kontrollmekanismer i skatteetaten for å hindre misbruk, særlig ettersom havvind er en ny konsesjonsbelagt næring hvor det antas å være relativt få aktører involvert.

Ved en utbetalingsordning slipper man diskusjonen om hvilken rente på fremføring av underskudd som er nødvendig for at grunnrenteskatten skal virke nøytralt. Dette har vært en lang diskusjon for både petroleum og vannkraft før disse særskattene ble endret. Selv om det teoretisk skulle være riktig med en risikofri rente (noe Offshore Norge mener ikke er riktig og som heller ikke er benyttet tidligere), vil fremføring med risikofri rente ikke *virke* nøytralt da private aktører har en betydelig høyere finansieringskostnad og vil bruke en annen diskonteringsrente. I så fall vil skatten ha en negativ påvirkning på investeringene ved at lønnsomheten reduseres.

Effekten av fremføring av underskudd med risikofrirente i stedet for årlig utbetaling av skatteverdien, er i en rapport fra Thema Consulting som Fornybar Norge har hentet inn, beregnet å medføre at strømprisen må være opp mot 20 % høyere gjennom hele parkens levetid for å gi samme lønnsomhet for en vindpark på land. Siden investeringene i en

¹⁴ NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem punkt 13.2.6.

havvindpark er enda større enn for landbasert vind, vil det være nødvendig med en enda høyere strømpris for havvind.

Det illustrerer betydningen av forskjellen mellom fremføring av underskudd med risikofrirente og årlig utbetaling av skatteverdien av underskudd. Disse alternativene anses av staten for å være likeverdige, men vil for aktørene ha svært stor betydning.¹⁵

Alternativet til årlig utbetaling av skatteverdien av underskudd er at rentekompensasjonen ved fremføring økes betydelig slik at den tilsvarer diskonteringsrenten som investorene bruker for å vurdere investeringene. Problemet med denne løsningen, er at aktørene vil kunne ha noe varierende avkastningskrav. Det betyr at for en gitt rentesats, vil den for noen kunne styrke lønnsomheten mens den for andre vil svekke lønnsomheten. Fremføring av underskudd med rente vil derfor ikke være nøytralt mellom de ulike aktørene. Fremføring av underskudd medfører også betydelig økt langsiktig finansieringsbehov for aktørene siden de må finansiere statens «andel» av investeringene. Dette gjør det vanskeligere for mindre aktører å delta.

Hensynet til faktisk nøytralitet og aktørbildet tilsier derfor at man har en løpende utbetaling av skatteverdien av underskudd. I petroleumsnæringen så man hvilken positiv effekt dette hadde både på aktivitetsnivå og mangfold i aktørbildet da man innførte det for letetekostnader. Dette er innført som en generell ordning for grunnrenteskatten i både vannkraft og petroleum. Offshore Norge mener at en tilsvarende utbetalingsordning er den beste modellen for eventuell grunnrenteskatt på havvind.

Offshore Norge vil også presisere at fradragsretten for investeringskostnader i et eventuelt grunnrenteregime for havvind må skje løpende ettersom kostnadene pådras, og ikke først når havvindparken er ferdig utbygget og satt i drift. Dette er også i tråd med regelen for vannkraft og petroleum, samt forslaget til grunnrenteskatt på landbasert vindkraft. Med de store investeringene som kreves i havvind, er det viktig med løpende fradrag for at en grunnrenteskatt skal være nøytral.

4.4 Forholdet til tosidige differansekontrakter

I høringsnotatene for Sørlige Nordsjø II og Utsira Nord foreslås det å innføre tosidige differansekontrakter som den primære støttemodellen (for Utsira Nord holdes det også åpent om man i stedet for eller som alternativ skal gi direkte støtte). Tosidig differansekontrakt betyr at staten utbetaler differansen mellom budpris og referansepris når referanseprisen er lavere enn budprisen, mens utbygger betaler til staten når referanseprisen er høyere enn budprisen. Det foreslås blant annet at kontraktene inngås for en periode på 15 år og at det settes et øvre tak for det totale støttebeløpet fra staten samt et tilsvarende øvre tak for betaling fra utbygger til stat.¹⁶

I tillegg til å være en støttemodell, vil tosidige differansekontrakter være en måte å hente inn deler av eventuell grunnrente i havvindnæringen. Slik grunnrente vil hentes inn der

¹⁵ "Konsekvenser av grunnrenteskatt for vindkraft" Thema-rapport utarbeidet for Fornybar Norge, 14. mars 2023

¹⁶ For en nærmere beskrivelse av ordningen, se Høringsnotat Sørlige Nordsjø II og Utsira Nord punkt 3 og 4, og Menon Economics publisasjon nr. 137/2022.

referansepris er høyere enn budpris, idet selskapene må betale differansen til staten. Bruken av tosidig differansekontrakter kan derfor redusere sannsynligheten for senere skatteskjerpelser, herunder innføring av grunnrenteskatt, noe.

Parameterne i differansekontrakten, herunder omfang, varighet, maksgrenser for utbetalinger mellom partene og metode for referanseprisfastsettelse vil likevel kunne medføre at det oppstår en meravkastning for selskapene.

Dersom kraftprisene skulle bli høyere enn antatt, er det også grunn til å tro at fremtidige havvindparker ikke vil få en tosidig differansekontrakt. Dermed øker også risikoen for at det innføres en grunnrenteskatt eller andre skatteskjerpelser som høyprisbidrag eller produksjonsavgifter. Basert på forslagene for havbruk og vindkraft på land, må en også forvente at eventuelle skatteskjerpelser vil gjelde for hele næringen og ikke bare for nye vindparker.

Den usikkerheten som foreligger vedrørende fremtidige fiskale rammevilkår, vil også gå utover staten ved at aktørene vil legge inn en høyere budpris på differansekontraktene enn de ellers ville ha gjort. På samme måte vil innføring av en ikke nøytral grunnrenteskatt, f.eks. hvor det bare gis adgang til å fremføre underskudd med risikofri rente, medføre en betydelig høyere budpris enn ellers, ref. rapporten fra Thema Consulting som tilsier en økning på opp mot 20%. Det er derfor i statens egen interesse å sørge for en avklaring av de fiskale rammevilkårene for havvind.

Bruken av differansekontrakter vil derfor ikke fjerne investorenes risiko knyttet til innføring av grunnrenteskatt eller andre fremtidige skatteskjerpelser for havvindnæringen.

4.5 Behov for avklaring

Offshore Norge ber derfor om at Finansdepartementet bidrar til å redusere den usikkerheten som er oppstått knyttet til fremtidig skattlegging av havvindaktører på norsk sokkel. Denne usikkerheten er svært uheldig for mulighetene og kostnadene knyttet til utviklingen av en viktig fremtidsnæring for Norge. Offshore Norge har ovenfor pekt på to alternativer som begge vil bidra til å redusere usikkerheten.

5. Karbonfangst og -lagring

5.1 CO₂-lagring på norsk sokkel

Karbonfangst og -lagring («CCS») er et sikkert og kostnadseffektivt tiltak for håndtering av klimagassutslipp. FNs klimapanel og regjeringen anser renseteknologien som et viktig virkemiddel for å realisere målene i Parisavtalen, som Norge er forpliktet til å oppfylle.¹⁷ EUs mål om netto nullutslipp innen 2050 krever at man utvikler og investerer i CCS i storskala.¹⁸

¹⁷ United Nations, «*Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*» [Full Report] s. 28 og 104: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/> (lest 24.02.23); og Olje- og energiministerens tale ved CLIMIT Summit i Larvik den 8. februar 2023: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/minister-of-petroleum-and-energys-speech-at-climit-summit/id2962565/> (lest 24.02.23).

¹⁸ Zero Emissions Platform, «*How much CCS and CCU will be needed in 2030? - Objective: for Europe to be on track to reach climate-neutrality by 2050*»: <https://zeroemissionsplatform.eu/how-much-ccs-and-ccu-will-be-needed-in-2030/> (lest 24.02.23).

Norsk næringsliv og petroleumsnæringen har opparbeidet seg betydelig erfaring og kompetanse på dette området over flere år.

CCS benyttes i dag på Sleipner- og Snøhvit-feltene, der over 25 millioner tonn CO₂ har blitt injisert i undersjøiske reservoarer. Dette er virksomhet som inngår i petroleumsvirksomheten og som er underlagt petroleumsskattelovens regler.

CCS vil også kunne utgjøre et selvstendig forretningsområde uavhengig av petroleumsvirksomheten. Det er for eksempel besluttet store investeringer i karbonfangstprosjekter ved Norcem Heidelbergers sementfabrikk i Brevik og Fortum Oslo Varmes gjenvinningsanlegg på Klemetsrud. Northern Lights-partnerskapet utvikler transport- og lagringsløsninger for disse anleggene i Nordsjøen med oppstart i 2024. Northern Lights og Yara inngikk i 2022 verdens første kommersielle CO₂ lagringskontrakt. Northern Lights vil hente, transportere og lagre 800 000 tonn CO₂ hvert år som er fanget ved Yara Sluiskils ammoniakk- og gjødselanlegg i Nederland.

Torvik-utvalget fremhever at det er viktig å videreføre nasjonale klimagassavgifter på utslipp i kvotepliktige sektorer for å gi insentiver til å utvikle ny teknologi slik som CCS, selv om dette medfører differensierte karbonpriser og reduserer kostnadseffektiviteten i kvotesystemet.¹⁹ Videre viser utvalget til at Norge som petroleumsnasjon har en «særlig forpliktelse til å bidra til utvikling av teknologier» som på sikt reduserer globale utslipp.

Vi vil nedenfor fokusere på CCS som selvstendig forretningsvirksomhet (og som derfor faller utenfor petroleumsskatteloven) og til de særlige spørsmålene som oppstår vedrørende lagring av CO₂ på norsk sokkel.

Satsningen på CCS er på et relativt tidlig stadium og aktørene står overfor betydelige investeringskostnader knyttet til utbygging av fangst-, transport- og lagringsanlegg. Så langt er CCS ikke kommersielt lønnsomt, men avhengig av fremtidige CO₂-priser, forventes bransjen å bli økonomisk lønnsom. Det forutsetter imidlertid at bransjen blir gjenstand for fornuftige rammevilkår, herunder skatt.

Lagring av CO₂ på norsk sokkel krever tillatelser fra norske myndigheter og vil således kunne bli ansett som en stedbunden virksomhet som utnytter fellesskapets ressurser. Det medfører at det også for CO₂ lagring på norsk sokkel vil være en risiko for at det innføres skatteskjerpelser, f.eks. i form av en grunnrenteskatt etter at store investeringer er foretatt. En slik risiko medfører at investor vil bruke et høyere avkastningskrav i vurderingen av lønnsomheten for prosjekter knyttet til CO₂ lagring på norsk sokkel. Videre vil usikkerhet påvirke aktørbildet. Det vises til beskrivelsen av disse forholdene for havvind ovenfor.

Lagring av CO₂ på norsk sokkel vil, i likhet med havvind, ha store investeringskostnader knyttet til etablering av reservoarer og tilhørende infrastruktur. Inntektene vil imidlertid ikke komme jevnt i løpet av driftsperioden som ved havvind, men bestå i engangsbetalinger ved levering

¹⁹ NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem* punkt 1.12 og 14.4.1.

av CO₂. I tillegg vil operatøren pådra seg kostnader til monitorering av injisert CO₂ i reservoarene i en lengre periode etter at levering har funnet sted (typisk 20 år fra siste levering) før anlegget eventuelt kan overleveres til staten (mot et betydelig vederlag til staten). Inntekts- og kostnadsstrømmen for denne typen virksomheter skiller seg således fra andre virksomheter og gjør at det er nødvendig med visse endringer i dagens skatteregler.

Offshore Norge mener at det er viktig å avklare de fiskale rammevilkårene for CO₂ lagring på norsk sokkel for å legge grunnlaget for en samfunnsmessig viktig aktivitet som på sikt både kan bli en viktig inntektskilde og bidra til å løse sentrale klimautfordringer.

5.2 Endringer i det ordinære skattesystemet

Dersom CO₂ lagring (som egen virksomhet utenfor petroleumsvirksomheten) skal underlegges ordinær selskapsskatt, er det behov for å gjøre nødvendige tilpasninger som reflekterer denne virksomhetens særtrekk.

Litt forenklet kan man dele inn CO₂-lagringsvirksomheten i fire faser. Først er det en utviklingsfase hvor passende områder skal identifiseres, det skal søkes om tillatelser, det skal utarbeides PUD/PAD og det skal foretas utbygging av det nødvendige reservoar med boring av brønner mv. Denne fasen er kostnadsintensiv samtidig som det ikke er noen inntekter.

Fase to er selve driftsfasen hvor det mottas og injiseres CO₂ i det aktuelle reservoaret. I denne fasen mottar operatøren betalinger fra den som leverer CO₂. Etter driftsfasen kommer en lang etterfase hvor operatøren må stenge ned reservoaret og monitorere dette i en periode på minst 20 år. Selskapet vil i denne fasen ikke motta inntekter, men ha til dels betydelige kostnader. Det gjelder ikke minst hvis det skulle oppstå lekkasjer eller andre uregelmessigheter. Til slutt, gitt at reservoaret er varig stabilt og uten lekkasjer, kan det overleveres til staten mot at det ytes et bidrag til staten som svarer til minst 30 års monitoreringskostnader.

Kort sagt vil operatøren ha store innledende kostnader, deretter motta alle inntektene for til slutt å pådra seg kostnader til nedstengning og monitorering i en periode på minst 50 år (20 år selv og dekning av 30 års kostnader for staten). Operatøren vil med andre ord gå med store underskudd, deretter overskudd for å ende med store underskudd igjen. Gitt at en del av de initielle kostnadene må aktiveres og avskrives, vil dette kunne gi ytterligere misforhold mellom inntektsføring av inntekter og fradragsføring av kostnader.

Offshore Norge mener de alminnelige skattereglene er lite tilpasset CCS og at departementet må gjøre nødvendige tilpasninger i regelverket slik at operatørene bare skattlegges for den reelle inntekten. Det er flere måter å løse dette på, men Offshore Norge vil særlig peke på følgende regler:

- Avskrivningsreglene bør justeres slik at reservoaret minst er fullt nedskrevet når driftsperioden er avsluttet. Avskrivningsreglene må også reflektere den betydelige risikoen som knytter seg til reservoarets egenskaper som gjør at driftsperiodens lengde er usikker. Det tilsier at det bør etableres egne avskrivningsregler, f.eks. i form av lineære avskrivninger eller en egen sats for saldoavskrivninger.

- Reglene om inntektsføring bør vurderes. Uavhengig av det kontraktuelle forholdet mellom leverandør av CO₂ og lageroperatøren, bør inntektene kunne fordeles ut over både drifts- og monitoreringsfasen.
- Det bør innføres adgang til å foreta avsetninger med skattemessig virkning for kostnader til nedstengning, monitorering og overlevering til staten.
- Reglene om tilbakeføring av underskudd ved opphør er begrenset til to år. Det er en for kort periode for CO₂ lagring på norsk sokkel og må utvides.
- Det bør vurderes å innføre en særskilt opphørsrefusjon slik det tidligere var for petroleumsnæringen eventuelt løpende utbetaling av skatteverdien av underskudd.

Aktører som engasjerer seg i CO₂ lagring på norsk sokkel, vil forvente å drive med underskudd de første årene. I den grad disse aktørene har annen virksomhet som går med overskudd, vil man kunne samordne disse inntektene fullt ut med underskuddet fra CO₂ lagring, enten direkte eller gjennom konsernbidrag. Disse mulighetene foreligger ikke for aktører som har særskattepliktig petroleumsvirksomhet. Her kan det verken ytes konsernbidrag eller foretas en full konsolidering innad i selskapet. Med tanke på at flere av de aktuelle CO₂ lagringsaktørene også er involvert i petroleumsvirksomhet, bør det vurderes om dagens begrensning i konsolidering innenfor selskapsskattegrunnlaget for petroleumsselskaper bør oppheves. Dagens begrensning i adgangen til å trekke fra underskudd fra andre næringer i selskapsskattegrunnlaget i petroleumsskatten har ikke lenger noe faglig grunnlag etter omleggingen av petroleumsskatten fra 2022.

Offshore Norge er innforstått med at det normalt ikke er ønskelig med ulike skatteregler for ulike næringer. Offshore Norge mener likevel at CO₂ lagring avviker så mye fra vanlige virksomheter at det er grunnlag for visse tilpasninger. Det skyldes dels den særegne driftsformen hvor det vil være en svært lang «hale» med kostnader uten at operatøren har noen inntekter. Videre er CO₂ lagring en så sentral brikke i mulighetene Norge og verden har til å oppnå klimamålene at det er grunn til å sikre at skattereglene ikke får uheldige utslag på virksomheten. Endelig er virksomheten regulert av konsesjoner og tillatelser, slik at aktørbildet vil være oversiktlig og begrenset.

5.3 Gode og rettferdige overgangsordninger

CO₂ lagring på norsk sokkel er på et relativt tidlig stadium og det forventes ikke noen ekstraordinær avkastning. CO₂ lagring på norsk sokkel er samtidig en stedbunden virksomhet som utnytter fellesskapets ressurser gjennom offentlige tillatelser. Det medfører som nevnt at det også for denne næringen vil foreligge en risiko knyttet til eventuell fremtidig innføring av grunnrenteskatt.

Hvis investorene har tillit til at en eventuell grunnrenteskatt vil innføres med gode og rettferdige overgangsordninger, så vil de negative konsekvensene knyttet til usikkerheten om fremtidig innføring av grunnrenteskatt reduseres.

De overgangsordningene som fastsettes for havbruk og landbasert vindkraft vil være av stor betydning for investorenes forventninger om eventuell overgangsordning for andre næringer.

Det er derfor av stor betydning at disse overgangsordningene blir vesentlig forbedret sammenlignet med det forslaget som er lagt frem i de respektive høringsnotatene.

Offshore Norge mener at dersom det innføres grunnrenteskatt så bør det benyttes en overgangsordning der det gis fradrag i grunnrenteskatten for virkelig verdi av virksomheten ved innføringen. Fradraget må videre gis som direkte fradrag i grunnrenteskatten i innføringsåret (inkl. årlig utbetaling av skatteverdien av eventuelle underskudd). Alternativt må grunnrenteskatten bare innføres med virkning for fremtidige investeringer/prosjekter.

5.4 Nøytral kontantstrømbasert grunnrenteskatt på CO₂ lagring

Hvis staten ikke er villig til å skape en troverdig presedens for gode og rettferdige overgangsregler ved innføring av grunnrenteskatt på eksisterende næringer, kan det tenkes at en mulighet for å redusere investors usikkerhet knyttet til fremtidige skatteregler er å innføre en nøytral kontantstrømbasert grunnrenteskatt på CO₂ lagring på norsk sokkel fra dag én, tilsvarende de grunnrenteskattesystemene man i dag har for petroleum og vannkraft, med løpende utbetaling av skatteverdien av underskudd. Offshore Norge mener at en kontantstrømbasert grunnrenteskatt som ikke er nøytral ikke vil være et aktuelt alternativ.

Forutsatt at man innfører en nøytral kontantstrømbasert grunnrenteskatt på CO₂ lagring, vil en slik tilpasning virke investeringsnøytralt. Det innebærer at staten tar sin del av både opp- og nedside i CO₂ lagringsprosjekter fra dag én på lik linje som en passiv medinvestor. En grunnrenteskatt fra dag én har den fordel at skatten ikke svekker lønnsomheten i fremtidige investeringer. Dette reduserer usikkerheten for investorene og letter mulighetene for å finansiere prosjektene for lagring av CO₂ på norsk sokkel. Det kan også redusere behovet for eventuelle støtteordninger i næringen dersom man innfører en nøytral kontantstrømbasert grunnrenteskatt.

Torvik-utvalget fremhever at grunnrenteskatter på stedbunden aktivitet bør innføres på et relativt tidlig tidspunkt.²⁰ Vi er enig i dette gitt punkt 5.3. ovenfor og at skatten utformes slik at den også *virker* nøytral på investeringene. Selv om Torvik-utvalget mener at det ikke kan gis et konkret svar på riktig innføringstidspunkt i ethvert tilfelle, fremhever utvalget viktigheten av å være forutsigbar i utformingen av politikken. Dette reduserer usikkerheten om fremtidige skatteregler og dermed påslag i risikopremien for eksisterende og fremtidige CO₂ lagringsprosjekter.

Dersom det ikke etableres en tilfredsstillende presedens og gitt at det innføres en kontantstrømbasert grunnrenteskatt, må det gis løpende fradrag for investeringskostnadene og løpende utbetaling av skatteverdien av underskudd hvis grunnrenteskatten skal virke nøytralt på nye investeringer. Avvik fra dette vil påvirke fremtidige investeringer negativt.

5.5 Behov for avklaring av skattereglene

Offshore Norge mener det er viktig å foreta endringer i skattesystemet som reflekterer særtrekkene ved CO₂ lagringsvirksomheten på norsk sokkel. Dagens selskapsskatteregler er

²⁰ NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem* punkt 1.11 og punkt 13.1.3.5.

ikke tilpasset denne næringen og medfører at den reelle skattebelastningen blir vesentlig høyere enn det skattesatsen skulle tilsi. En slik avklaring vil være et sentralt bidrag for å utvikle næringen. Tilpasninger kan foretas gjennom spesialregler i den ordinære selskapsskatten.

Hvis staten ikke er villig til å skape en troverdig presedens for gode og rettferdige overgangsregler ved innføring av grunnrenteskatt på eksisterende næringer, kan en mulighet være å innføre en nøytral kontantstrømbasert grunnrenteskatt på CO₂ lagring på norsk sokkel fra dag én, med løpende fradrag for investeringskostnader og utbetaling av skatteverdien av underskudd. En slik grunnrenteskatt må suppleres med endringer i selskapsskattedelen for å reflektere de særlige utfordringene som de ordinære skattereglene skaper for CO₂ lagring på norsk sokkel.

Vennlig hilsen
Offshore Norge

Torbjørn Giæver Eriksen
Direktør næringspolitikk og kommunikasjon