

Innst. O. nr. 2

(2001-2002)

Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv. (petroleumsskatteloven)

Ot.prp. nr. 16 (2001-2002)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Departementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer petroleumsskatteloven. Forslaget innebærer at utgifter til erverv av rørledning og produksjonsinnretning kan avskrives skattemessig med inntil $33\frac{1}{3}$ pst. pr. år når formålet, etter godkjent plan for utbygging og drift og anlegg og drift etter petroleumsløven, er produksjon og rørledningstransport av gass som skal nedkjøles til flytende form i nytt stor-skala nedkjølingsanlegg.

Ved realisasjon av slike driftsmidler blir det foreslått at gevinst inntektsføres med minst $33\frac{1}{3}$ pst. pr. år. Tilsvarende tap vil bli fradragsberettiget med inntil $33\frac{1}{3}$ pst. pr. år.

Lovforslaget innebærer at utgifter til erverv av slike driftsmidler kommer raskere til fradrag enn det som følger av gjeldende regler i petroleumsskatteloven. Etter de alminnelige reglene kan utgifter til erverv av rørledning og produksjonsinnretning avskrives skattemessig med inntil $16\frac{2}{3}$ pst. pr. år. Ved realisasjon skal gevinst inntektsføres med minst $16\frac{2}{3}$ pst. pr. år. Tilsvarende tap er fradragsberettiget med inntil $16\frac{2}{3}$ pst. pr. år.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Statoil og de andre rettighetshaverne har i lengre tid vurdert utvinning av gassreserver i feltene Snøhvit, Askeladd og Albatross, heretter kalt Snøhvit eller Snøhvitfeltet, i Barentshavet. Snøhvit ligger langt fra markedene, og langt fra eksisterende infrastruktur i form av rørledning for transport av gassen til eksportmarkedene. Gassen er derfor planlagt ilandført på Melkøya via rørledning og nedkjølt i et storskala ned-

kjølingsanlegg, LNG-anlegg, hvorfra gassen fraktes med skip til markedene.

På vegne av rettighetshaverne i Snøhvit sendte Statoil 21. september 2001 plan for utbygging, anlegg og drift av Snøhvit LNG til Olje- og energidepartementet. Planen bygger blant annet på at det gjennomføres endringer i petroleumsskatteloven i tråd med forslagene i denne proposisjonen.

Snøhvitprosjektet består av utbygging av de nevnte feltene, rørledning til land samt mottaksanlegg, forbehandlingsanlegg og LNG-fabrikk med tilhørende lager og utskipningsfasiliteter på Melkøya ved Hammerfest. Prosjektet har en investeringsramme på 35,2 mrd. 2001-kroner, inklusiv en prosjektereserve på 1 mrd. 2001-kroner. Brønnstrømmen fra feltene vil bli transportert til land via rørledning til Melkøya utenfor Hammerfest. I mottaksanlegget på land vil kondensatet skilles ut og overføres til lagertank for utskipning. Videre vil man skille ut monoetylenglykol (MEG) for gjenbruk. Resterende hydrokarboner går inn i LNG-fabrikken etter at vann og CO₂ er fjernet. CO₂ fra brønnstrømmen reinjiseres i Snøhvitfeltet. LNG-fabrikken produserer nedkjølt, flytende naturgass (LNG), kondensat og LPG (våtgass). Landanlegget er prosjektert med et selvforsynt energisystem, der noe av den ilandførte gassen brukes til kraftproduksjon og energi til nedkjølingen. Produktene skipes videre til markedene i dedikerte produktskip.

En utbygging av Snøhvitfeltet vil være den første utbygging av petroleumforekomster i Barentshavet. Utbyggingen vil medføre etablering av infrastruktur i området som vil kunne lette utvinning av andre gassforekomster i denne delen av den norske kontinental-sokkelen.

I forbindelse med en mulig utbygging av Snøhvit har Finansdepartementet vurdert de skattemessige

rammebetingelsene for feltutbygginger som forutsetter bygging av nytt storskala LNG-anlegg.

Departementet sendte 13. september 2001 ut brev med forslag til mulige endringer i petroleumsskatteloven med svarfrist 20. september 2001, se nærmere punkt 3 i proposisjonen .

1.3 Departementets vurderinger og forslag

Generelt

En utbygging av Snøhvit vil åpne Barentshavet for petroleumssaktivitet. Utbyggingen vil gi mulighet for økt ressursutnyttelse av gass i Barentshavområdet. Den vil gi regionale virkninger både med hensyn til arbeidsplasser, infrastruktur og næringsvirksomhet.

Det er ikke tidligere bygd storskala LNG-anlegg i Norge. Departementet antar at storskala LNG-teknologi særlig er aktuelt ved utbygging der feltene ligger langt fra markedene og langt fra allerede etablerte gassrørledninger.

De foreslåtte lovendringene skal gjelde generelt for erverv av rørledning og produksjonsinnretning med storskala nedkjølingsanlegg som faller inn under petroleumsskatteloven. De vil dermed også gjelde senere utbygging av storskala LNG-anlegg andre steder der slik nedkjølingsteknologi vil vise seg interessant. Endringene er vurdert og funnet å være i samsvar med statsstøttereglene i EØS-avtalen.

Nærmere om departementets forslag

Driftsmidler som omfattes av forslaget til petroleumsskatteloven § 3 bokstav b nytt tredje punktum, må for det første være «rørledning og produksjonsinnretninger med de installasjoner som er en del av eller tilknyttet slik innretning», jf. petroleumsskatteloven § 3 bokstav b annet punktum.

Det er videre et vilkår for at de foreslåtte reglene skal komme til anvendelse, at driftsmidlet omfattes av godkjent plan for utbygging og drift og særskilt tillatelse til anlegg og drift etter petroleumsløven der formålet er produksjon og rørledningstransport av gass som skal nedkjøles til flytende form i «nytt storskala» nedkjølingsanlegg. Anlegget må både være «nytt» og ha «storskala» format. Hvert driftsmiddel må etter sitt formål i henhold til fremlagte planer oppfylle lovens vilkår på selvstendig grunnlag.

LNG-anlegg som i henhold til vedtak av Finansdepartementet etter petroleumsskatteloven § 1 tredje ledd faller innenfor petroleumsskattelovens virkeområde, anses i petroleumsskattelovens forstand som del av rørledningen med mottaksanlegg på land, jf. petroleumsskatteforskriften § 8 annet ledd første punktum, og omfattes dermed av den nye bestemmelsen. Dette gjelder også om den endelige tillatelsen til bygging og drift av anlegget gis i medhold av annen lovgivning enn petroleumsløven, så lenge anlegget inngår i pro-

sjektbeskrivelsen i plan etter petroleumsløven der formålet er produksjon og rørtransport av gass som skal nedkjøles til flytende form.

Når det gjelder kravet til «storskala» nedkjølingsanlegg, legger departementet til grunn at en produksjonskapasitet på minimum fire milliarder Sm³/år vil kvalifisere til å falle innenfor loven. Det kan være aktuelt i fremtiden å presisere nærmere begrepet «storskala» i forskrift. En slik forskrift kan i tilfelle gis med hjemmel i petroleumsskatteloven § 8 tredje ledd.

Med «nytt» anlegg menes for det første anlegg der plan for utbygging og drift og plan for anlegg og drift etter petroleumsløven er godkjent etter 1. januar 2001, jf. lovens ikrafttredelsesbestemmelse. Eventuelle senere tilleggsinvesteringer på anlegget som ligger innenfor den godkjente planen for utbygging og drift og planen for anlegg og drift, vil også omfattes.

En utbygging av eksisterende anlegg i et omfang som krever ny plan for utbygging og drift eller særskilt tillatelse til anlegg og drift, vil kunne anses som et nytt storskala anlegg hvis tilleggsutbyggingen oppfyller lovens vilkår på selvstendig grunnlag. Det kan for eksempel være tilfelle dersom økt utvinning gjør det nødvendig med nytt prosessstog av tilstrekkelig kapasitet innen et eksisterende LNG-anlegg.

Kravet til «nytt storskala» nedkjølingsanlegg vil medføre at for eksempel et nytt satellittfelt som kobles opp mot allerede eksisterende LNG-anlegg uten kapasitetsutbygging, ikke faller innenfor reglene. Det vil da ikke bli bygget storskala nedkjølingsanlegg. Et slikt satellittfelt nyter godt av allerede eksisterende infrastruktur, og har ikke egne ekstraordinære kostnader til investering i LNG-anlegg.

Olje- og energidepartementet tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med forslag til endringer i petroleumsløvens virkeområde, herunder bestemmelser om andre rettighetshaveres bruk av innretninger.

De foreslåtte endringene vil ikke komme til anvendelse ved feltutbygging der det bygges nedkjølingsanlegg i mindre skala eller på nedkjølingsanlegg som ikke er omfattet av petroleumsskatteloven.

Forslaget til § 3 bokstav f annet ledd nytt tredje punktum gjelder ved gevinst- og tapsberegning ved realisasjon av driftsmidler som har vært avskrevet etter § 3 bokstav b nytt tredje punktum. Endringen i denne bestemmelsen er nødvendig for å få symmetri mellom avskrivningsreglene og gevinstbeskatningsreglene.

Det foreslås at endringene trer i kraft med virkning for utgifter pådratt etter 2000 for driftsmiddel som er omfattet av prosjekt beskrevet i plan for utbygging og drift og plan for anlegg og drift godkjent etter 2000.

For øvrig vil departementet ved behov kunne gi forskrift til gjennomføring og utfylling av det nye av-

skrivningsregimet, jf. petroleumsskatteloven § 8 tredje ledd.

Etter anmodning fra Statoil har Finansdepartementet 19. juni 2001 truffet vedtak om den nærmere avgrensning av området for skattlegging etter petroleumsskatteloven. Etter vedtaket vil LNG-anlegget på Melkøya falle utenfor petroleumsskattelovens virkeområde. Departementet forutsetter at rettighetshaverne ber om omgjøring av dette vedtaket, slik at omhandlede driftsmidler kommer inn under petroleumsskatteloven som en del av driftsmidler for utvinning og rørledningstransport.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer blant annet at avskrivningssatsen for investeringer i forbindelse med produksjon og rørtransport av gass som skal nedkjøles til flytende form doubles fra $16\frac{2}{3}$ pst. til $33\frac{1}{3}$ pst. Dette innebærer at investeringene i forbindelse med produksjon og rørtransport av gass som skal nedkjøles til flytende form, blir nedskrevet over 3 år i stedet for 6 år i de ordinære reglene i petroleumsskatteloven. Endringen i avskrivningstiden vil gi lavere skatteinntekter for staten de tre første årene og tilsvarende høyere de tre neste årene. Dette innebærer et nåverditap for staten og en tilsvarende gevinst for selskapene. Hvor stort dette nåverditapet er, avhenger av hvilken diskonteringsrente som blir lagt til grunn. Med en tilnærmet risikofri diskonteringsrente utgjør nåverditapet av endrede avskrivningsregler isolert sett noe over 4 pst. av samlede investeringer (målt som nåverdi).

Forslaget antas ikke å få vesentlige administrative konsekvenser.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihagen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein A. Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, slutter seg til Finansdepartementets vurderinger og forslaget i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, vil sterkt fraråde den foreslåtte end-

ringen i petroleumsskatteloven. Forslaget representerer en form for skattedumping som er et eklatant brudd med hele tankegangen og lovteksten i petroleumsskatteloven. I tillegg taler alle argumenter knyttet til miljø og ressursforvaltning mot at Barentshavet med dette skal åpnes for kommersiell petroleumsaktivitet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og komiteens medlem fra Senterpartiet, Morten Lund, viser til at Stortinget like før sommeren vedtok revisjonen av petroleumsskatteloven, etter en omfattende og grundig behandling. Hovedprinsippet i skattelovgivningen er at det som er lønnsomt før skatt skal være lønnsomt etter skatt, og at det som er ulønnsomt før skatt skal være ulønnsomt etter skatt. Dette prinsippet fravikes i den første saken Stortinget får til behandling, der flere tvilsomme skattegrep gjør et ulønnsomt prosjekt lønnsomt. Ved å endre avskrivningssatsen fra $16\frac{2}{3}$ til $33\frac{1}{3}$ pst. gis oljeselskapene en betydelig skattelette. Departementet oppgir nåverdien av denne skattesubsidien til å være 1,4 mrd. kroner ved bruk av en risikofri diskonteringsrente på 4 pst. Dette er halvparten av det avkastningskravet for eksempel Statoil i sin alminnelighet benytter.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at disse grep gir en skattelette på oppimot 2 mrd. kroner. Det er videre grunn til å understreke at de knep man her benytter kun kan benyttes fordi dette antakelig er det eneste LNG-anlegget som er aktuelt i Norge. Hvis andre anlegg er aktuelle må de naturlig nok få samme spesialbehandling. Videre er det etter disse medlemmers oppfatning tvilsomt om de endrede skatteregler for dette prosjektet er i overensstemmelse med de alminnelige konkurranseregler Norge er forpliktet av. Disse medlemmer vil videre advare mot den presedensvirkning de foreslåtte endringene og framgangsmåte kan få.

Disse medlemmer vil i tillegg understreke de samfunnsmessige kostnadene det øvrige samfunnsliv må dekke inn ved et utslipp på anslagsvis 0,9 millioner tonn CO₂. Dette samfunnsregnskapet oppgir departementet i brev av 18. oktober 2001 til SVs stortingsgruppe, kan være så høyt som 890 mill. kroner ved at alle reduksjoner i andre utslipp skal tas nasjonalt. Hvis det blir enighet om kjøp av kvoter for CO₂-utslipp vil samfunnskostnaden bli om lag 360 mill. kroner. Disse kostnadene må bæres av det øvrige Norge.

Disse medlemmer viser videre til at alle faginstanser innen miljø og fiskeriforvaltning advarer sterkt mot å realisere Snøhvit-utbyggingen. Barentshavet er et av de viktigste gyteområdene for torsk, og utslipp eller andre miljøproblemer kan få katastrofale følger i et så sårbart miljø. Det er i tillegg ikke foretatt

noen miljøanalyse knyttet til kommersiell petroleumsvirksomhet i Barentshavet.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn sterkt advare mot å trikse med petroleumsskatteloven for å få gjennomført et prosjekt som aldri bør realiseres, og derfor gå imot de foreslåtte skatteendringer.

Komiteens medlem fra Senterpartiet er uenig i at det skal gjøres så store endringer i rammevilkår for utbygging av et enkelt anlegg så kort tid etter at prinsippene er fastsatt i en egen behandling i Stortinget. En slik praksis vil kunne føre til at andre utbyggere vil bli fristet til å prøve det samme.

Dette medlem vil vise til at Senterpartiet ikke har tatt stilling til utbygging ved de tidligere behandlingene i Stortinget. Det foreligger nå meget sterke innvendinger fra faginstanser innen miljø og fiskeriforvaltning mot en utbygging. Dette gjelder både de manglende miljøanalysene og de konsekvensutredninger som må foretas før Barentshavet åpnes for kommersiell petroleumsvirksomhet. På det nåværende tidspunkt vil dette medlem advare sterkt mot at utbygging blir igangsatt. Dette medlem vil minne om at en utbygging i nær framtid synes å forutsette at det også må bygges et sterkt forurensende gasskraftverk i tillegg til de som allerede har fått klarsignal.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og til det som står foran, og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. (petroleumsskatteloven)

I

I lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. gjøres følgende endringer:

§ 3 bokstav b nytt tredje punktum skal lyde:

Utgifter til erverv av driftsmidler som nevnt i foregående punktum kan kreves avskrevet med inntil 33¹/₃ pst. pr. år fra og med det år utgiften er pådratt, når formålet i henhold til godkjent plan for utbygging og drift og særskilt tillatelse til anlegg og drift etter petroleumsløven er produksjon, rørledningstransport og behandling av gass som skal nedkjøles til flytende form i nytt storskala nedkjølingsanlegg.

Gjeldende tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

§ 3 bokstav f annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Ved realisasjon av driftsmiddel som nevnt i § 3 bokstav b første ledd tredje punktum skal gevinstinntektsføres med minst 33¹/₃ pst. pr. år og tap være tilsvarende fradragsberettiget.

Gjeldende tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

II

Endringene trer i kraft straks med virkning for utgifter pådratt fra og med inntektsåret 2001 til erverv av driftsmiddel omfattet av prosjekt beskrevet i plan for utbygging og drift og anlegg og drift etter petroleumsløven godkjent etter utgangen av 2000.

Oslo, i finanskomiteen, den 8. november 2001

Siv Jensen
leder

Torbjørn Hansen
ordfører

Ingebrigt S. Sørfonn
sekretær