

Stortingets utredningsseksjon

Bakgrunnsinformasjon • Analyse • Drøfting

Til: (...)

Dato: 20. januar 2016

Utreder: (...)

Telefon: (...)

Oppdragsnr: 2015354

OPPDRAG: Norge er offisielt for å fjerne subsidier til bruk og produksjon av olje, gass og kull. Kan det utarbeides en oversikt over hvilke subsidieordninger for fossil energi, direkte eller indirekte, som eksisterer i Norge. Hvor mye direkte og indirekte subsidiering er det av fossil energi i Norge? Det finnes i dag ulike støtteordninger/positiv diskriminering fra eksempelvis sektorer som landbruk, skips – og luftfart og petroleumsindustrien, som har en utslippsdrivende effekt, og om mulig ønsker jeg en redegjørelse for de direkte og indirekte subsidiene til samtlige sektorer.

SUBSIDIERING AV FOSSIL ENERGI

SAMMENDRAG: Ifølge OECD og IMF har Norge relativt betydelige subsidier av fossil energi. Dette er i all hovedsak lavere avgiftssatser på enkelte type drivstoff og noen få overføringer på statsbudsjettet. Den største subsidiering skyldes, ifølge IMF, manglende skattlegging av de negative eksternalitetene knyttet til forbruk av fossil energi. Det er faglig uenighet om dette faktisk er subsidiering. Norge har ikke prissubsidiering av fossil energi slik det er definert av IEA. Av mulige subsidier som fremgår av statsbudsjettet, er det lavere særavgifter på enkelte drivstoff og gunstige avskrivnings- og fradragregler for virksomhetene på norsk sokkel som utgjør de største postene. Det er uenighet om skatteutgiftene på sokkelen er subsidiering. Flere regjeringsdokumenter fastslår at ordningene er gunstige, og at de kan bidra til kostnadsvekst på norsk sokkel. Det samme antydes også av forskere. Det er derfor grunnlag for å anta at deler av petroleumsskattesystemet har subsidielementer, men det er svært komplisert å anslå hvor stor denne subsidiering faktisk er.

INNHold

1.	INNLEDNING	2
2.	INTERNASJONALT FOKUS PÅ SUBSIDIERING AV FOSSIL ENERGI	2
3.	ULIKE DEFINISJONER PÅ SUBSIDIERING AV FOSSIL ENERGI	4
3.1	IEA	4
3.2	OECD	4
3.3	IMF	4
3.4	Direkte og indirekte subsidier.....	5
4.	INTERNASJONALE BEREGNINGER AV SUBSIDIERINGEN AV FOSSIL ENERGI	6
4.1	IEAs prisgap-metode	6
4.2	OECDs oversikt over støttetiltak	8
4.3	IMFs beregninger	10
4.4	Subsidiering av fossil energi i EU	12
4.5	Global Subsidies Initiatives beregninger for Norge.....	13
5.	SUBSIDIERING AV FOSSIL ENERGI I NORGE	15
5.1	Petroleumsskattesystemet	16

5.1.1	Gunstige ordninger for avskrivning og fradrag og lavere risiko	17
5.1.2	Behov for økt konkurranse og lavere kostnadsnivå på sokkelen	20
5.1.3	Fortsatt vekst i kostnadsnivået	21
5.1.4	Refusjonsordningen - oljemyggordningen	23

1. INNLEDNING

Subsidiering av fossil energi er et komplekst tema. Det er også stor debatt om hva som faktisk utgjør subsidier og hvor stor de eventuelt er. I dette notatet redegjør utredningsseksjonen for hvordan subsidieringen blir definert og beregnet av de viktigste internasjonale aktørene.

Analysene og beregningene fra disse aktørene danner utgangspunkt for debatten om subsidiering i Norge. Det er særlig de beregnete summene for subsidiene som havner i fokus. Det er viktig å understreke at beregningene av subsidiering er omtrentlige og usikre, og det kan være mer konstruktivt å fokusere på konsekvensene av de enkelte tiltakene og ordningene og vurdere hvordan de eventuelt kan endres. Ifølge de internasjonale studiene, subsidieres fossil energi i Norge i hovedsak ved skatteutgifter (det vil si tapte skatteinntekter pga. differensierte skatteregler).

Vi fokuserer i dette notatet særlig på de gunstige ordningene i petroleumsskattesystemet. Dette er åpenbart et komplekst tema. Utredningsseksjonen har ikke ressurser til å avklare hva som er subsidiering eller hvor stor den eventuelt er. Vi må henvise til litteratur og statistikk fra fagmiljøene og statlige myndigheter.

2. INTERNASJONALT FOKUS PÅ SUBSIDIERING AV FOSSIL ENERGI

Det internasjonale samfunnet har satt et økende fokus på subsidiering av fossil energi de siste årene. G20 landene vedtok i 2009 å fase ut subsidiering av fossil energi. President Barack Obama har gjentatte ganger oppfordret til dette i sine *State of the Union*-taler. Verdensbankens president Jim Kim har gjort det samme.¹ Temaet har gjentatte ganger vært tatt opp fra Stortingets talerstol.

Utredningsseksjonen gir i dette notatet et innsyn i hvordan ledende internasjonale aktører definerer og beregner størrelsen på subsidier til fossil energi. Ifølge FNs miljøprogram UNEP finnes det ikke en universell definisjon på energisubsidier.² Fraværet av en etablert definisjon gjør det vanskelig å fastslå omfanget av offentlig støtte og lage internasjonale sammenligninger, ifølge Europakommisjonen.³

Ifølge UNEP er det likevel bred enighet blant internasjonale organisasjoner om hva fossil energisubsidier omfatter og hvordan de kan måles:

- Direkte overføringer – f.eks. drivstoffkuponger eller tilskudd til produsenter eller forbrukere
- Handelstiltak – toll på import, kvoter og tekniske restriksjoner til fordel for innenlandske energiprodukter

¹ Europakommisjonen (2015) [Measuring Fossil Fuel Subsidies](#), ECFIN Economic Brief Issue 40, March 2015

² UNEP, Fossil Fuel Subsidies, Policy Brief

³ Europakommisjonen op.cit.

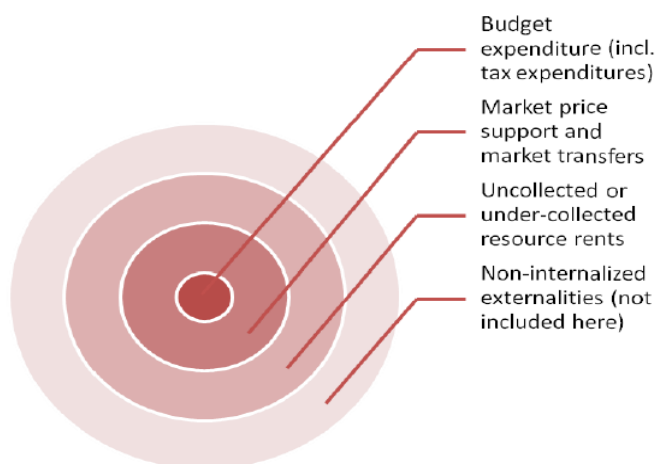
- Reguleringer – f.eks. fastsetting av bensinpriser under verdensmarkedspris, reguleringer som prioriterer innenlands kull til kraftproduksjon, regulering av markedstilgang
- Skattelette – f.eks. gunstig skattefradrag og avskrivningsregler, skattefritak for drivstoff i internasjonal luftfart, bane og sjøtransport
- Kreditt – f.eks. lånegarantier for å finansiere energinfrastruktur og billigere lån for energiprodusenter
- Risikooverføring – f.eks. forsikring og skadeserstatning for energiprodusenter under markedspris og begrensning av finansielt ansvar
- Redusert pris på offentlige varer og tjenester – f.eks. tilgang på seismiske data for olje og gassleting⁴

I en felles rapport fra 2010 identifiserte IEA, OECD og Verdensbanken syv forskjellige typer subsidier for fossil energi:

1. Handelstiltak som tollavgifter
2. Reguleringer som priskontroll for å holde forbrukernes pris under markedspris
3. Skattelette for forbrukere eller produsenter av fossil energi
4. Kreditt til produsenter av fossil energi
5. Direkte overføringer på budsjettet enten for å redusere forbrukernes pris eller produsentenes kostnader
6. Risikooverføring som lånegarantier
7. Energirelaterte tjenester levert av det offentlige til redusert kostnad⁵

Definisjonen av hva som er subsidier har blitt stadig utvidet.

Figur 1: Den stadig voksende definisjonen av subsidier



Kilde: OECD 2010

⁴ UNEP op.cit.

⁵ Europakommisjonen op.cit.

3. ULIKE DEFINISJONER PÅ SUBSIDIERING AV FOSSIL ENERGI

3.1 IEA

Det Internasjonale energibyrået (IEA), Det internasjonale pengefondet (IMF) og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) utarbeider hver sine oversikter over subsidieringen av fossil energi. De bruker forskjellige metoder.

- IEA definerer energisubsidier som:
Any government action directed primarily at the energy sector that lowers the cost of energy production, raises the price received by energy producers or lowers the price paid by energy consumers.
- OECD definerer subsidiering som:
*Any measure that keeps prices for consumers below market levels, or for producers above market levels or that reduces costs for consumers or producers.*⁶
- IMF definerer i tillegg manglende skattlegging av negative eksternaliteter som subsidier

IEA beregner forskjellen mellom den prisen forbrukerne i et land faktisk betaler og den prisen de skulle ha betalt dersom de skulle dekke prisen den fossile energien har på verdensmarkedet pluss transport- og distribusjonskostnader. IEA bruker denne differansen – prisgapet – og multipliserer med det totale forbruket av energivaren for å beregne subsidieringen. IEA beregner ikke omfanget av subsidieringen av produksjonen av fossil energi. IEA beregner heller ikke mangelfull skattlegging av de negative eksternalitetene knyttet til forbruket av fossil energi.⁷

3.2 OECD

OECD identifiserer tiltak som kan utgjøre en subsidiering til produksjon og forbruk av fossil energi i medlemslandene. OECD anerkjenner at det ikke er enighet om hvilke tiltak som utgjør subsidiering av fossil energi, og bruker begrepet støtte i stedet for subsidiering. OECD bruker i hovedsak statlige kilder i medlemslandene og partnerlandene for å anslå størrelsen på de enkelte tiltakene. Det betyr at oversikten i hovedsak kun omfatter tiltak som de nasjonale myndighetene selv anser som budsjettoverføringer og skatteutgifter. Det betyr for det første at ikke alle støttetiltak nødvendigvis er med i OECDs database, og at det ikke er mulig å sammenligne omfanget av støttetiltakene mellom landene. OECD har heller ikke vurdert effekten av tiltakene. OECD ønsker å lage en mest mulig dekkende oversikt over alle støttetiltak myndighetene i medlemslandene og partnerlandene har for fossil energi, for å bidra til økt kunnskap, debatt og reformer.⁸

3.3 IMF

IMF bruker prisgap-metoden som IEA, men beregner både subsidiering av forbruk og produksjon. IMF bruker bl.a. databasen til OECD for å beregne omfanget av subsidiering av produksjon. I tillegg beregner IMF gapet mellom hva forbrukerne av fossil energi betaler inkludert skatt, og de totale miljø- og samfunnsmessige kostnadene av forbruket. IMF mener

⁶ Europakommisjonen op.cit.

⁷ IEA, Fossil-fuel subsidies – methodology and assumption

⁸ OECD (2015) OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015

de miljø- og samfunnsmessige kostnadene ved forbruket av fossil energi skal internaliseres gjennom avgifter på fossil energi. Når det ikke skjer, subsidieres forbruket, ifølge IMF.⁹

IMF har den mest omfattende tilnærmingen, men heller ikke den dekker all subsidiering av fossil energi. Alle tiltak er ikke beregnet for alle land og alle fossile energikilder. Det er kun IMF som beregner omfanget av manglende internalisering av negative eksternaliteter knyttet til forbruket av fossil energi. Europakommisjonen støtter IMF at det er logisk å inkludere dette i den totale subsidieringen. Skattlegging av fossil energi som ikke dekker negative eksternaliteter eller som er annerledes enn skattlegging av andre forbruksvarer, er skjult subsidiering, ifølge Europakommisjonen.¹⁰

Dette er omstridt blant økonomer. Assisterende direktør Sam Bowman ved *Adam Smith Institute*, argumenterer for at manglende skattlegging av negative eksternaliteter ikke er subsidiering, og at IMF bruker begrepet subsidiering galt. Bowman mener subsidiering normalt må forstås som direkte overføring av penger fra staten til produsentene eller eventuelt forbrukerne.¹¹

OECD har valgt ikke å inkludere eksternaliteter i sin definisjon av subsidier eller støtte. All virksomhet har negative eksternaliteter. Det betyr i teorien at alle aktiviteter slik sett vil være subsidiert, selv i et samfunn uten myndigheter. OECD mener begrepet subsidier må knyttes til et faktisk tiltak utført av myndighetene. Det er stort fokus på de negative konsekvensene av subsidieringen av fossil energi. Det betyr at det er fare for dobbelttelling dersom eksternaliteter defineres som subsidiering. Ifølge OECD er det ikke fornuftig å definere eksternaliteter som subsidier som skader miljøet, ettersom skaden allerede er beregnet i verdisetningen av eksternalitetene. OECD mener likevel at eksternalitetene skal vurderes parallelt med subsidiene når politikken skal evalueres.

Utredningsseksjonen ser at det er gode argumenter for begge syn. Det viktige er uansett å være spesifikk på hva slags type subsidiering eller støtte som omtales. Etter vårt syn er det mindre formålstjenlig å fokusere på summen av alle mulige typer direkte og indirekte subsidiering. Summene kan i beste fall si noe anslagsvis og forenklet om nivået på subsidieringen. Det er viktigere å analysere og drøfte om og hvordan de enkelte tiltakene og ordningene skal reformeres.

3.4 Direkte og indirekte subsidier

Oppdragsteksten skiller mellom direkte og indirekte subsidier av fossil energi. Ettersom det ikke er en universell definisjon på subsidier av fossil energi, er det heller ikke en universell definisjon på hva som er direkte og hva som er indirekte subsidier. Begrepet direkte subsidier brukes både i forhold til om subsidiene gis som direkte utbetalinger fra statsbudsjettet, og i forhold til om de går direkte til en type produkt eller en type produsenter eller forbrukere. Verdensbanken skiller mellom subsidier som er eksplisitte, implisitte, kryss-subsidier og skattesubsidier.¹²

⁹ Coady et al (2014) [IMF Working Paper: How large Are Global Energy Subsidies?](#) WP/15/105

¹⁰ Europakommisjonen (2015) [Measuring Fossil Fuel Subsidies](#), ECFIN Economic Brief Issue 40, March 2015

¹¹ Sam Bowman (2015) [IMF fuel subsidies are not what they seem](#), The Telegraph 24. Mai 2015.

¹² Verdensbanken (2010) Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy

OECD bruker begrepene direkte og indirekte synonymt med eksplisitt og implisitt. OECD har definert direkte subsidier som målrettede kontantbaserte utbetalinger fra statsbudsjettet, slik som overføringer, lån og skatteutgifter. Indirekte subsidier er, ifølge OECD, tiltak for å påvirke prisene på markedet, som prisregulering. Det vil si offentlige tiltak som ikke direkte synes i statsbudsjettet. Indirekte subsidier kan også være støtte som synes i statsbudsjettet, men som ikke direkte er rettet mot den aktuelle sektoren eller produktet. Dette kan f.eks. være støtte som indirekte fører til lavere kostnader, pga. billigere innsatsfaktorer fra subsidierte underleverandører.

Ettersom definisjonen av subsidiering har blitt utvidet og mer kompleks, er ikke begrepene direkte og indirekte subsidier nødvendigvis særlig klargjørende.

4. INTERNASJONALE BEREGNINGER AV SUBSIDIERINGEN AV FOSSIL ENERGI

4.1 IEAs prisgap-metode

IEA beregner subsidieringen av fossil energi som er konsumert direkte av sluttbrukerne eller som er konsumert som energikilder til elektrisitetsproduksjon. IEA beregner kun subsidiering som innebærer at sluttbrukerne betaler mindre for fossil energi enn verdensmarkedsprisen. IEA beregner ikke subsidieringen av produsentene.

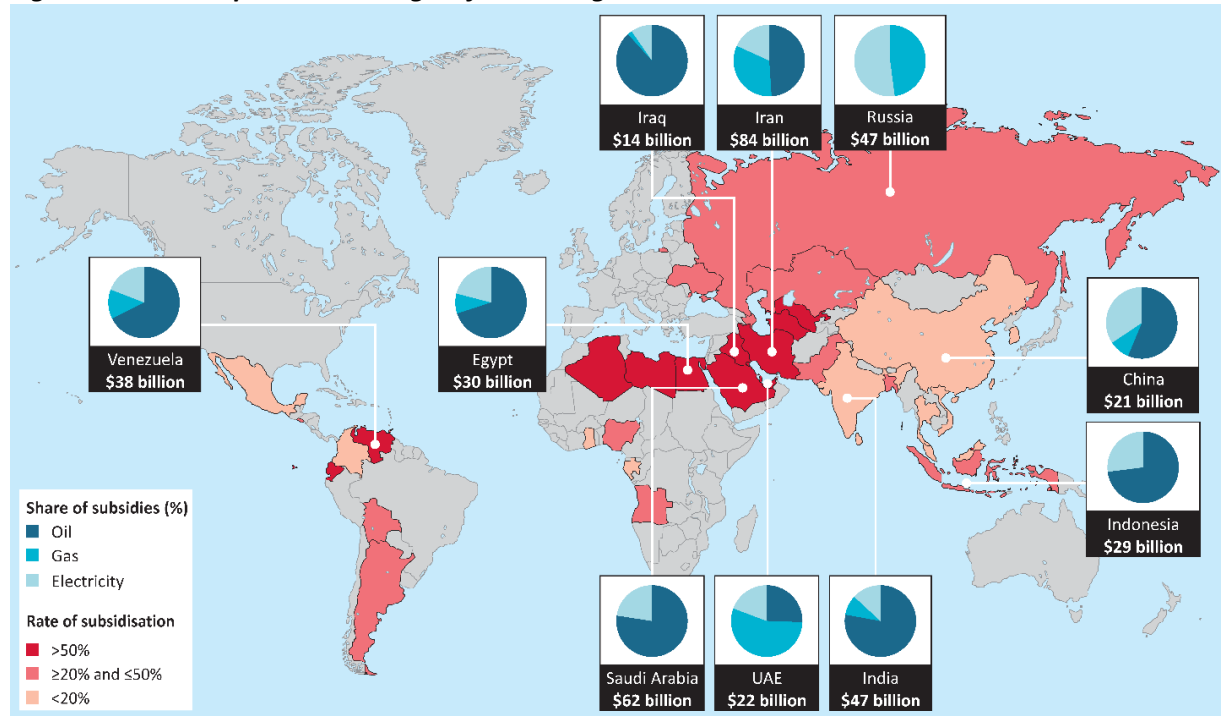
IEA bruker prisgap-metoden (*price-gap approach*). IEA beregner forskjellen mellom prisen forbrukerne betaler og en referansepris som skal omfatte alle kostnader ved å tilby produktet. Referanseprisen er basert på verdensmarkedsprisene. Prisgapet er differansen mellom hva forbrukerne betaler og referanseprisen. Forenklet bruker IEA følgende beregning:

$$\text{Subsidie} = (\text{Referansepris} - \text{Sluttbrukerpris}) \times \text{Antall enheter brukt}^{13}$$

Ifølge IEA har 40 land slik prissubsidiering. Til sammen utgjorde denne subsidieringen i de 40 landene USD548 milliarder i 2013, ifølge IEA. Verken Norge eller andre medlemsland i OECD har slik prissubsidiering.

¹³ IEA, Fossil-fuel subsidies – methodology and assumption

Figur 2: Land med prissubsidiering av fossil energi



Kilde: IEA

Flere land som eksporterer fossil energi, krever lavere priser innenlands enn det de kan oppnå på verdensmarkedet. Så lenge prisen dekker produksjonskostnadene, er det ingen direkte utbetaling av subsidier over statsbudsjettet. Subsidieringen i disse landene er indirekte og tilsvarer innenlands forbruk av fossil energi multiplisert med differansen mellom prisen på fossil energi innenlands og på verdensmarkedet, ifølge IEA.

Flere av de energiekporterende landene mener dette er feil. De mener referanseprisen skulle være basert på produksjonskostnadene og ikke verdensmarkedsprisene. Landene argumenterer for at naturressursene blir brukt til å fremme generell økonomisk vekst nasjonalt, og at det mer enn avveier de tapte inntektene ved å selge ressursene billigere innenlands. Motargumentet er, ifølge IEA, at dette gir en ineffektiv allokering av ressurser og lavere vekst på lang sikt.

IEA bruker egne data og innhenter data fra nasjonale myndigheter og andre for pris og forbruk. IEA beregner referanseprisen på fossilt brensel (olje, gass og kull) utfra internasjonale priser, antatte transport- og distribusjonskostnader og eventuell merverdiavgift. Elektrisitet blir i mindre grad omsatt internasjonalt, og IEA bruker derfor en årlig gjennomsnittlig kostnadspris som utgangspunkt for å beregne referanseprisen for elektrisitet produsert fra fossile energikilder. Referanseprisen er et anslag og ikke en presis beregning. Tallene for subsidiering er nødvendigvis anslag og ikke presise tall.

IEA understreker at deres metode ikke omfatter all subsidiering av fossil energi. Den omfatter f.eks. ikke subsidiering av forskning og utvikling, utvinning og produksjon. IEAs beregninger gir derfor verken en nøyaktig eller en fullstendig oversikt over subsidieringen av fossil energi.

Prisgap-metoden kan avdekke effekten av både direkte og indirekte subsidier, men den fanger ikke opp subsidier som ikke påvirker de innenlandske energiprisene. Den kan heller ikke vise

effekten av de enkelte subsidiene, og som Europakommisjonen er det mindre relevant for de fleste medlemsstatene i EU, ettersom de innenlandske energiprisene generelt er over verdensmarkedsprisene, pga. bl.a. avgifter.¹⁴

4.2 OECDs oversikt over støttetiltak

OECD bruker en bredere definisjon av subsidier enn IEA. OECD har laget en database over offentlige tiltak som kan defineres som støtte til den aktuelle sektor eller næring i de 34 medlemsstatene og seks partnerstater. OECD kaller sin metode *Inventory Approach*. Listen over støttetiltak omfatter både budsjettoverføringer og skatteutgifter (tapte skatteinntekter pga. differensierte satser etc.) som er til fordel for produksjon og forbruk av fossil energi.¹⁵

OECD erkjenner at de bruker en bred definisjon av subsidiering som ikke alle er enig i. OECD bruker derfor begrepet støttetiltak – *support measures* – framfor subsidiering. For årene 2010-14 utgjør støttetiltakene OECD har samlet informasjon om totalt mellom USD160-200 milliarder per år.

OECD vurderer ikke hvilke effekter tiltakene har på pris og volum, eller om de er fornuftige. Formålet er å gi omfattende nasjonale oversikter over offentlige tiltak som gir noen grad av støtte til fossil energi. Dette skal være et utgangspunkt for å analysere de enkelte tiltakene, de økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvensene, samt mulige reformer og alternativer.

Hensikten er ikke først og fremst å lage et tall for samlet nasjonal eller global subsidiering. OECD understreker at deres database ikke er egnet for internasjonale sammenligninger. Databasen omfatter til sammen 800 støttetiltak for produksjon og forbruk av fossil energi i medlems- og partnerstatene. Der OECD har grunnlag for det, inneholder databasen tall for omfanget av budsjettoverføringer og skatteutgifter knyttet til de enkelte tiltakene.

OECD har samlet inn informasjon om støttetiltak for både primære og sekundære raffinerte og bearbejdede fossile energiprodukter (olje, gass, kull, bensin, diesel etc.) fra konvensjonelle og ukonvensjonelle kilder i alle de 34 medlemsstatene og de seks partnerstatene. Tiltak for å støtte f.eks. overgang fra kull til naturgass og bruk av naturgass i kjøretøy er inkludert, selv om formålet på kort sikt er å redusere utslippene av drivhusgasser. Støtte til biobrensel er ikke inkludert. Heller ikke støtte til elektrisk kraft, om den ikke nesten utelukkende er produsert fra fossile energikilder. Støtte til karbonfangst og -lagring (CCS) er ikke inkludert i listen til OECD. Listen omfatter heller ikke støtteordninger for produksjon eller forbruk av kjøretøy og andre apparater og maskiner som bruker fossil energi.

OECD har samlet inn informasjon fra statlige kilder, spesielt fra statsbudsjettene. Har det ikke vært tilgjengelige data, har OECD om mulig beregnet størrelsen på tiltakene. Listen er omfattende, men den er, ifølge OECD, ikke på noen måte uttømmende. Det er naturlig nok mer informasjon om støttetiltakene i de landene som er mest åpne. De landene som har gitt mest innsyn kan tilsynelatende ha mest subsidiering, men det er ikke nødvendigvis riktig.

OECD har foreløpig kun vurdert de ulike støttetiltakene i formel forstand – om de kan defineres som støttetiltak eller ikke. OECD har ikke vurdert effektene av tiltakene.

¹⁴ Europakommisjonen (2014) [Enhancing comparability of data on estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels](#)

¹⁵ OECD (2015) OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015

OECDs database over støttetiltak fokuserer på budsjettoverføringer og skatteutgifter. Statlig risikoovertakelse, rimelige lån, lånegarantier og andre støttetiltak er ikke tilstrekkelig dokumentert, ifølge OECD. Skal de inkluderes er det nødvendig å utføre komplekse analyser og beregninger. Slike tiltak kan prinsipielt være subsidiering av fossil energi, ifølge OECD.

Nasjonale myndigheter bruker ofte skatteutgifter for å støtte bestemte aktiviteter eller virksomheter. Europakommisjonen og WTO anser skatteutgifter som en form for statsstøtte eller subsidiering. Det er likevel spesielle forbehold som må vurderes i forhold til slik støtte, påpeker OECD. Skatteutgifter blir beregnet ut fra det normale skattenivå eller skattesystem nasjonalt. Land med generelt høye avgifter på forbruk av fossil energi, kan derfor fremstå med større subsidier enn land med lave avgifter på fossil energi. OECDs oversikt over støttetiltak er derfor landspesifikk og kan ikke brukes til å sammenligne omfanget av subsidier internasjonalt.

Mange av skatteutgiftene OECD har dokumentert, er knyttet til sluttforbruk av fossil energi. Typisk gitt i form av lavere satser, unntak og refusjoner på merverdi og særavgifter. Dette påvirker salgspris og forbruk direkte og er de mest synlige skatteutgiftene knyttet til fossil energi, selv om det kan være vanskelig å fastslå effektene. De tapte skatteinntektene blir beregnet ut fra normalt skatte- og avgiftsnivå. Disse varierer åpenbart fra land til land, men også nasjonalt mellom ulike sektorer og typer fossil energi. Det betyr at det også er ulikt hva de nasjonale myndighetene anser å være skatteutgifter.

Utnytting av naturressurser som olje, gass, kull, vannkraft og mineralressurser skiller seg fra annen næringsvirksomhet, ettersom de viktigste innsatsvarene, naturressursene, vanligvis er offentlig eiendom. Utnyttelse av naturressursene skal derfor komme fellesskapet til gode. Naturressursene kan potensielt gi en ekstraavkastning i form av grunnrente. Det er typisk at myndighetene legger denne typen virksomheter en ekstrabeskatning i form av ekstraordinær selskapsskatt i tillegg til vanlig selskapsskatt, lisensavgift, ressurskatt eller statlig deltakelse gjennom kontrakter om produksjonsdeling.

Det er ofte stor usikkerhet om omfang og kvalitet på de fossile naturressursene samt høye lete- og produksjonskostnader. Ressursenes inntekspotensial er både avhengig av kostnadene knyttet til den spesifikke lokaliteten og prisene på verdensmarkedet. Mange olje-, gass- og kullproduserende land har derfor skatteutgifter knyttet til leting og utvinning av fossile energiressurser, ifølge OECD.

Skatteutgifter blir normalt gitt gjennom selskapsskatten, skatteklasser, fradragreglene, avskrivningsreglene og skattekredittordninger. Skatteutgifter kan også være mindre synlig som særlige skatteregler for statseide produksjonsselskap, skattefrie obligasjoner, eller skattefradrag for lisensavgifter. Alle disse skatteutgiftene reduserer utvinningskostnadene. OECD inkluderer disse skatteutgiftene i sin database for å rette søkelyset mot alle tilfeller hvor en sektor eller gruppe favoriseres i forhold til normen. Hensikten er å skape debatt om slike tiltak, hvilket formål og hvilken effekt de har.

OECD understreker at de enkelte tiltakene må vurderes opp mot hele skattesystemet for å avgjøre om de utgjør en støtte eller ikke. Selv om OECD inkluderer hele skatteutgiftene i sine nasjonale oversikter, kan ikke nødvendigvis hele skatteutgiften defineres som et støttetiltak eller en subsidiering av fossil energi.

Det er komplisert å fastslå hva som er skatteutgifter og hvor store de er. En utfordring er å definere normalskatt eller benchmark den enkelte skatteutgift skal vurderes opp mot. Med noen få unntak, er oversikten til OECD basert på de beregningene de nasjonale myndighetene selv har gjort. Det betyr at de nasjonale myndighetene selv bestemmer hvilken normalsats skatteutgiftene skal vurderes opp mot. Det er flere tilnærminger til dette og metoden varierer blant landene.

I tillegg til at de enkelte skatteutgiftene vurderes ulikt at de nasjonale myndigheter, beregner de normalt skatteutgiftene hver for seg, og forutsetter at alt annet ellers er like. Det er ikke nødvendigvis tilfelle. På grunn av sammenhenger og atferdsendring vil ikke nødvendigvis skatteinntektene øke tilsvarende summen av hver enkel skatteutgift, ifølge OECD.

Ifølge databasen til OECD hadde Norge skatteutgifter på NOK 4,4 milliarder og 0,5 milliarder i budsjettoverføringer til fossil energi i 2014. Den største posten er skatteutgifter knyttet til lavere veiavgift på diesel enn bensin. Dette utgjør NOK 2,8 milliarder i OECDs statistikk. I regjeringens oversikt over skatteutgifter utgjør dette NOK 5,6 milliarder.

Alt dette kan ikke nødvendigvis defineres som subsidiering av fossil energi, som OECD påpeker i sine kommentarer til databasen. På den annen side kan det også være støttetiltak som ikke inngår i databasen, som er basert på opplysninger fra statsbudsjettet. Skatteutgifter knyttet til fradrag og avskrivninger på sokkelen er f.eks. ikke inkludert i OECDs statistikk for Norge.

4.3 IMF's beregninger

IMF skiller mellom forbrukersubsidier, produsentsubsidier, subsidier før skatt og subsidier etter skatt. IMF bruker prisgap-metoden for å estimere forbrukersubsidiene, slik som IEA.

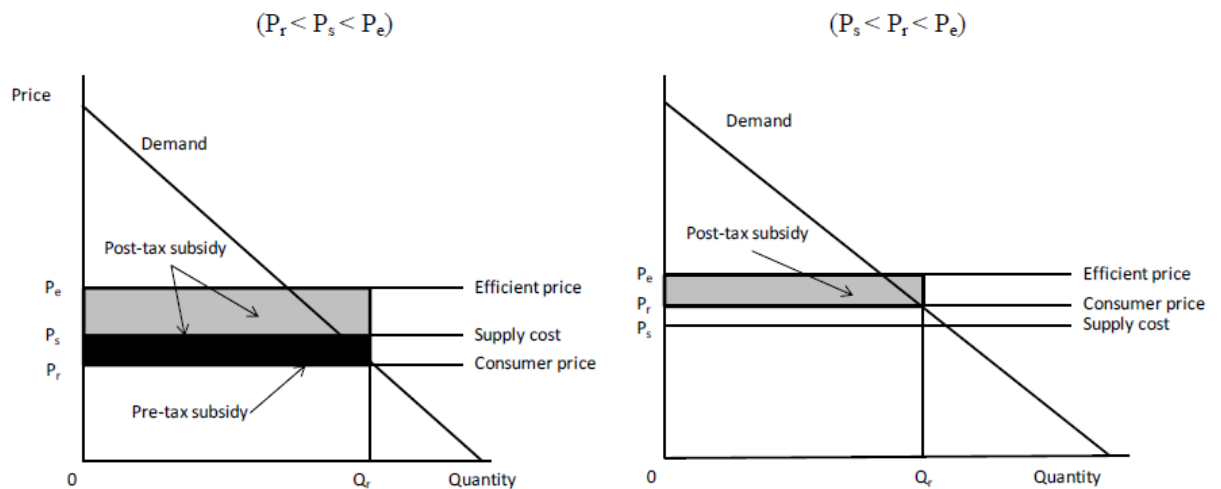
I tillegg inkluderer IMF også manglende internalisering av miljøkostnadene knyttet til forbruket av fossil energi. IMF skiller derfor mellom subsidiering før skatt (*pre-tax subsidies*) og subsidiering etter skatt (*post-tax subsidies*).

Subsidiering før skatt er definert som forskjellen mellom forbrukerpris og verdensmarkedsprisen pluss transport- og distribusjonskostnader. I tillegg mener IMF at forbrukerne subsidieres når de ikke betaler for de totale miljø- og samfunnsmessige kostnadene knyttet til forbruket av fossil energi. Dette er en markedsfeil som må motvirkes gjennom skattlegging. Skattesubsidier er differansen mellom faktisk skattlegging av fossil energi og summen av de eksterne kostnadene og en normal merverdiavgift.¹⁶

Subsidiering etter skatt er forskjellen mellom forbrukerpris og forsyningskostnad pluss nødvendig skattenivå for å internalisere eksterne kostnader og en standard merverdiavgift. Subsidiering etter skatt er summen av subsidiering før skatt og skattesubsidier. Det vil si de sorte og grå feltene i figur 1. Ifølge IEA har 40 land direkte prissubsidiering. I disse landene er summen av subsidieringen etter skatt de sorte og grå feltene i figuren til venstre under. I landene som ikke har slik prissubsidiering, er subsidieringen av forbruk av fossil energi lik skattesubsidieringen (det grå feltet i figuren til høyre).

¹⁶ Europakommisjonen (2015) [Measuring Fossil Fuel Subsidies](#), ECFIN Economic Brief Issue 40, March 2015

Figur 3: Forbrukersubsidier før og etter skatt



Kilde: IMF 2015

Dersom de totale kostnadene ved forbruket er høyere enn den totale prisen forbrukerne betaler, subsidieres varen etter skatt. Hverken IEA eller OECD inkluderer internalisering av eksterne kostnader (Pigou skatt) i sine beregninger av subsidiering av fossil energi.¹⁷

Produsentene subsidieres, ifølge IMF, når de mottar direkte eller indirekte støtte som øker deres fortjeneste, utover det den ellers ville ha vært. Det vil si at støtten ikke gjenspeiles i reduserte priser for konsumentene. Denne støtten kan ha mange ulike former, ifølge IMF. Produsentene kan få en pris over markedsprisen, betale lavere pris for innsatsfaktorer, ha fordelaktig skatteregler eller motta direkte overføringer fra statsbudsjettet.

IMF bruker de produsentsubsidiene som OECD har estimert for de industrialiserte landene. Ifølge IMF er produsentstøtten betydelig mindre enn støtten til konsumentene. Det vil gi begrenset fiskal gevinst å fjerne produsentsubsidiene, og IMF antar også at de relaterte miljø- og velferdsgevinstene er relativt små. IMF har ikke beregnet omfanget av subsidieringen av produksjonen knyttet til manglende internalisering av miljø- og samfunnsmessige kostnader knyttet til produksjonen av fossil energi.

Ifølge IMF utgjorde subsidier før skatt 0,7 prosent av global BNP i 2011 og 2013. I 2015 var subsidieringen falt til 0,4 prosent av global BNP og USD 333 milliarder. Den totale subsidieringen etter skatt er dramatisk mye høyere, og utgjorde 5,8 prosent av global BNP (USD4,2 billioner) i 2011, 6,5 prosent (USD4,9 billioner) i 2013 og 6,5 prosent (USD5,3 billioner) i 2015.

IMF fant at kjøp, veitrafikkulykker og veislitasje står for mer enn 70 prosent av eksterne kostnader som ikke blir dekket opp av skattesystemet. Særlig på forbruk av bensin og diesel er, ifølge OECD, i beste fall en indirekte måte å redusere kjøp, som har mer med tidspunkt enn direkte med forbruk av drivstoff.

¹⁷ Coady et al (2014) IMF Working Paper: How large Are Global Energy Subsidies? WP/15/105
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf>

Ifølge IMF subsidieres fossil energi i Norge med 0,89 prosent av BNP og USD 4,64 milliarder i 2015. Manglende internalisering av kuttgifter (36 prosent), lokal forurensning (29 prosent) og utslipp av drivhusgasser (20 prosent), utgjorde til sammen 85 prosent av subsidieringen, ifølge IMF.¹⁸

4.4 Subsidiering av fossil energi i EU

Europakommisjonen presenterte i 2014 den første samlede rapporten av subsidiering av fossil energi i alle 28 medlemsstatene. Kommisjonen fokuserte på direkte budsjettoverføringer og skatteutgifter. Støtten kan være absolutt (overføringer) eller relativ (skatteutgifter).¹⁹

Kommisjonen har identifisert seks forskjellige produsentsubsidier i EU

- *Direkte støtte til primære produsenter.* Dette er nå kun støtte til kullgruver i noen få medlemsstater. Denne støtten skal avvikles i løpet av 2018, i tråd med EUs konkurranseregelverk.
- *Støtte til omstrukturering, sosiale tiltak etc i gruveområder.* Disse inngår ikke som subsidiering av fossil energi.
- *FoU subsidier til fossil energi.* Tiltakene kan både bidra til mer forbruk, men også bedre effektivitet og lavere utslipp. FoU-tilskudd er uansett ført, i den grad de er spesifisert på hver enkelt energitype.
- *Statlige investeringer i energiinfrastruktur.* Er bare inkludert hvis de kan defineres som budsjettoverføringer til private operatører, eller som skatteutgifter. Støtte til infrastruktur som både kan brukes av fossile drivstoff og biodrivstoff anses som subsidiering av fossil energi i rapporten, ettersom eksisterende infrastruktur har fokus på fossil energi.
- *Fiskale incentiver for olje og gassleting og utvinning,* slik som lavere skattesatser, er inkludert i analysen, men først og fremst i en beskrivende måte, ettersom det er komplisert å velge benchmark satsene skal vurderes opp mot.
- *Skattereduksjoner og unntak for energi som er brukt til omdanning av energi* (elektrisitetproduksjon, raffinier, gass pumper) Slike subsidier skal hindre dobbeltbeskatning og er ikke inkludert. Støtte til elektrisitetsproduksjon fra fossile brensel er likevel inkludert i analysen.

Forbrukersubsidier blir kategorisert etter kriteriene for å motta støtte, som støtte til enkelte typer sektorer, energikilder, husholdninger eller regioner. Forbrukerstøtte blir vanligvis gitt som skatteutgifter, og beregning av skatteutgiftene er knyttet til valget av hvilken benchmark de skal vurderes opp mot.

Rapporten til Europakommisjonen konkluderer med at:

- Direkte budsjettoverføringer til forbruk av fossil energi er svært begrenset og har ingen klar trend i EU28. Direkte budsjettoverføringer til forbrukere av fossil energi anslått til €1 milliard per år. De største postene er skatterefusjoner for energiintensiv industri i Tyskland og Østerrike.
- Direkte budsjettoverføringer til produksjon av fossil energi (inkludert infrastruktur og rørledninger) er også begrenset. De største tilskuddene går til kull, men er fallende og skal fases ut i løpet av 2018. Store støttebeløp til rørledninger for gass er identifisert i

¹⁸ IMF (2015) [Counting the Cost of Energy Subsidies – country level estimates](#)

¹⁹ Europakommisjonen (2014) [Enhancing comparability of data on estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels](#)

noen få medlemsstater. FoU støtte forekommer i flere land, men er generelt små. Direkte støtte til produsenter av fossil energi ble anslått til under €5 milliarder per år. De største ordningene er for kullproduksjon i Tyskland og Polen.

- Skatteutgifter knyttet til særavgifter og andre energiskatter er svært avhengig av valg av benchmark. Studien viser betydelige skatteutgifter i alle medlemslandene, men at de er fallende i forhold til Kommisjonens forslag til minimumsnivåer. Dersom de foreslåtte avgiftsnivåene i EUs nye energiskattedirektivet blir brukt som benchmark, er de totale skatteutgiftene anslagsvis €28 milliarder for hele EU. Det er store variasjoner mellom medlemslandene.
- Lavere merverdiavgift for fossil energi er bare brukt i et fåtall medlemsstater. Særlig høyt i i Storbritannia - €4 milliarder per år, og Italia – €1 milliard per år.. Trenden er økte skatteutgifter pga økt generell merverdiavgift og økte energipriser.
- Ingen av medlemsstatene skatteutgifter til sosiale tiltak og inntektsskatt er relatert til fossil energi eller elektrisitet.
- Skatteutgifter til selskapsskatt og royalties (areal- og lisensavgifter) varierer mellom medlemsstatene og er generelt lave i EU. Det er bare Tyskland og Storbritannia som har vesentlige slike ordninger verdt om lag €350 millioner per år i hvert av landene.

Europakommisjonen omtaler skattesystemet på britisk sokkel spesielt. Direkte fradragføring av kostnader knyttet til leting og utvinning kan være subsidiering. Kommisjonen peker likevel på at det må vurderes i forhold til hele skattesystemet og at slike ordninger bør vurderes i forhold til et skattesystem basert på kontantstrøm. Det betyr at slike ordninger ikke nødvendigvis er subsidiering, hevder Kommisjonen og viser bl.a. til OECD.

4.5 Global Subsidies Initiatives beregninger for Norge

International Institute for Sustainable Development (IISD) etablerte *Global Subsidies Initiative* (GSI) i 2005. I 2012 fikk GSI laget en rapport om subsidiering av olje og gassproduksjon i Norge.²⁰ Rapporten ble utarbeidet av Econ Pöyry og brukte IISD/GSIs definisjoner av subsidiering. IISD/GSI har utarbeidet tilsvarende rapporter for Canada, Russland og Indonesia.

GSI bygger sine analyser på WTOs definisjon av subsidier, og skiller mellom fire kategorier:

1. Government provides direct transfer or potential direct transfer of funds or liabilities.
2. Revenue is foregone or not collected
3. Government provides goods or services or purchase goods (at other than market prices)
4. Government provides income or price support²¹

Subsidiering og støtte kan bli gitt på tre måter:

- Til utvalgte selskaper innenfor en næring (markedsnivå)
- Til en sektor eller et produkt sammenlignet med andre sektorer (nasjonalt nivå)
- Til sektorer eller produkter i ett land sammenlignet med andre land (globalt nivå)

GSI identifiserte mulige subsidier innenfor de tre første kategoriene i Norge. Analysen ble utført av Econ Pöyry og den konkluderte med at olje- og gassvirksomhetene på norsk sokkel, ble subsidiert med anslagsvis NOK 25.5 milliarder i 2009.

²⁰ IISD - GSI (2012) [Fossil Fuels - At What Cost? Government support for upstream oil and gas activities in Norway](#), Econ Pöyry ved F. Aarsnes og P. Lindgren.

²¹ WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

De to største subsidiene er ifølge Econ Pöyry knyttet til leterefusjonsordningen for selskaper som ikke er i skatteposisjon (beregnet til NOK 4 milliarder) og de raske avskrivningsmulighetene for selskapene på sokkelen (beregnet til i NOK 20,8 milliarder).

Tabell 1: Anslåtte subsidier for olje- og gassvirksomheten på norsk sokkel

Section	Expenditure/policy	Is it a subsidy?	Size of subsidy (million NOK)
Transfer of funds or liabilities			
4.1.1	Government spending on SDFI and Petoro	No	
4.1.2	Public infrastructure	No	
4.1.3	Research and development programs	Yes	216
4.1.4	Emergency preparedness	Yes	N/A
4.1.5	Insurance subsidies	No	
Provision of goods and services at below-market prices			
4.2.1	Seismic investigations by the NPD	Yes	257
4.2.2	Gassco infrastructure and facilities services	Yes	24
4.2.3	Guarantee Institute for Export Credit and government credit guarantees	No	
4.2.4	Eksportfinans and favourable long-term financing	No	
Government revenue foregone			
4.3.1	Government covers 78 per cent of expenditures	No	
4.3.2	Loss carried forward with interest rate	Yes	N/A
4.3.3	Guaranteed reimbursement of loss carried forward	Yes	N/A
4.3.4	Exploration reimbursement to exploration companies	Yes	4,024
4.3.5	Fast deduction of investments	Yes	20,812
4.3.6	LNG in Northern Norway: the case of Snøhvit	Yes	181
4.3.7	Uplift: an additional investment subsidy	No	
4.3.8	Transfer of production licences	No	

Kilde: GSI 2012

Econ Pöyry anerkjenner at dette er omstridt og komplekst, og at effekten av den raskere avskrivningsraten på sokkelen må vurderes i forhold til den høye særskattesatsen og det totale petroleumsskattesystemet. Econ Pöyry har ikke vurdert hvordan en endring av avskrivningsreglene vil forandre balansen i systemet. Econ Pöyry mener uansett dette er en subsidiering og at avskrivningsreglene fører til at investeringer vris til petroleumsindustrien på bekostning av investeringer i andre sektorer.

Leterefusjonsordningen ble innført for å likebehandle selskaper i og utenfor skatteposisjon på norsk sokkel. Econ Pöyry viser til at Finansdepartementet derfor har fastslått at dette ikke er subsidiering. Sammenlignet med selskaper utenfor skatteposisjon i andre sektorer er ordningen fordelaktig, og Econ Pöyry mener av den grunn av leterefusjonsordningen er en subsidiering.

Beregningene til Econ Pöyry er omstridt. Professor Didrik Lund, ved Økonomisk institutt, Universitet i Oslo drøfter rapporten relativt grundig i en artikkel i Samfunnsøkonomen nr 4 2012. Han er enig i at avskrivningsreglene og refusjonsordningen kan være subsidiering, men han understreker at den eventuelt er langt mindre enn det Econ Pöyry anslår.²²

²² D. Lund (2012) Er petroleumsvirksomheten subsidiert? Samfunnsøkonomen nr 4 2012

Lund viser til at den høye særskatten gjør at prosjekter i petroleumssektoren må ha høyere lønnsomhet før skatt, for å gi samme lønnsomhet etter skatt som i andre sektorer. Prosjekter som ville vært lønnsomme under vanlig selskapsskatt kan bli ulønnsomme med petroleumsskatt. For å motvirke dette har petroleumsskattesystemet friinntekt i særskatten, gunstige fradragsregler og raskere avskrivninger.

Ordningene må forstås i sammenheng og kan ikke vurderes hver for seg slik Econ Pöyry har gjort, hevder Lund. Econ Pöyry konkluderer med at friinntekten ikke er en subsidie, fordi den kun skal skjerme selskapene på sokkelen mot særskatt på en normal avkastning. Dette er en forenkling ifølge Lund, og både avskrivningene og friinntekten har en slik hensikt. Hans beregninger viser at petroleumsskattesystemet kan ha for gunstige fradrag, slik at ulønnsomme prosjekter før skatt, blir lønnsomme etter skatt. Friinntekten kan også være subsidiering, ifølge Lund.²³

5. SUBSIDIERING AV FOSSIL ENERGI I NORGE

Norge har ingen prissubsidiering slik IEA beregner i sin oversikt. OECD har dokumentert skatteutgifter og budsjettoverføringen på til sammen NOK 4,9 milliarder i 2014. Mesteparten av dette er knyttet til ulikt avgiftsnivå på drivstoff, og da særlig lavere veiavgift på diesel enn på bensin. IMF har dokumentert en samlet subsidiering på USD 4,64 milliarder i Norge. Over 95 prosent av dette er knyttet til manglende skattlegging av negative eksternaliteter.

Global Subsidies Initiative (GSI) og Econ Pöyry hevder at petroleumsindustrien på norsk sokkel ble subsidiert med NOK 25,5 milliarder i 2009. Vi har vist at dette er omstridt. Tallet er trolig for høyt, men fradrags- og avskrivningsreglene i petroleumsskattesystemet kan likevel være subsidiering.

Regjeringen presenterer et anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. En del av disse skatteutgiftene kan knyttes til debatten om subsidiering av fossil energi.

Tabell 2: Skatteutgifter knyttet til produksjon av olje og gass²⁴

Petroleumsskatten	2014	2015
Raskere avskrivning i ordinær skatt	2 400	2 100
Investeringsfradrag i særskatt	17 900	15 800

Tabell 3: Skatteutgifter til forbruk av fossil energi

Særaggifter	2014	2015
Lavere veibruksavgift på diesel enn bensin ¹	4 800	5 600
Fritak, redusert sats grunnavgift på mineralolje	2 375	2 300
Miljøavtale – fritak for NOx avgift petroleumssektoren ²	710	790
Miljøavtale – fritak for NOx avgift andre sektorer	870	970
CO ₂ avgift fritak for gass i innenriks skipsfart og drivhus	13	18

²³ DN 26.06.2013 Vil stramme oljeskatten ytterligere

²⁴ Alle data i tabell 2-4 er hentet fra Prop. 1LS (2015-2016) [Skatter, avgifter og toll 2016, Vedlegg 1](#)

CO ₂ avgift fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepliktig industri	30	40
--	----	----

¹ Av dette utgjør skatteutgiften for biodiesel i underkant av 10 prosent.

² Ifølge regjeringen er kun 16 prosent av dette netto skatteutgift for staten, da NOx avgift ellers er fradragsberettiget i ordinær skatt og særskatt.

Tabell 4: Skatteutgifter som indirekte kan påvirke forbruket av fossil energi¹

Merverdiavgift, særavgifter og skattesatser	2014	2015
Frdrag for arbeidsreiser og besøksreiser for pendlere	1 750	1 650
Skattefri kjøregodtgjørelse	1 340	1 400
Frdrag for merutgifter til kost og losji for pendlere	900	925
Tax free kvoter på alkohol og tobakk ¹	3 400	3 500
Redusert merverdiavgift til persontransport ²	4 300	4 500
Fritak for merverdiavgift for kjøreskoler ³	390	410
Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer ⁵	25	25
Særskilte skatteregler for rederier	0	200
Avskrivningssats for fiskefartøy og innenriks skipsfart	320	330
Avskrivningssats for vogntog og busser mv	0	62

¹ Disse ordningene påvirker kun forbruket av drivstoff indirekte. Det er komplisert å anslå hvor stor del av skatteutgiftene som eventuelt kan defineres som subsidiering av fossil energi.

² Disse varene er i tillegg fritatt for merverdiavgift som innebærer en ytterligere skatteutgift.

³ Trafikkmengden og forbruket av drivstoff er bl.a. også påvirket av antall personer med sertifikat.

⁴ Har først og fremst annen hensikt og effekt enn økt forbruk av fossil energi, selv om en vesentlig del av transporten utføres med dieseldusser.

⁵ Liten utgift og svært begrenset betydning som eventuell subsidiering av fossil energi.

Av skatteutgiftene er det differensiert sats på veibruksavgift og avgift på mineralolje som utgjør de største postene i tillegg til fradrags- og avskrivningsordningene i petroleumsskattesystemet.

5.1 Petroleumsskattesystemet

Regjeringen begrunner petroleumsskattesystemet med den ekstraordinære avkastningen som knytter seg til utvinning av ressursene. Oljeselskapene får vederlagsfritt utnytte de verdifulle, begrensede ressursene på sokkelen. Ressursene er fellesskapets eiendom. Den ekstraordinære avkastningen gjør det, ifølge regjeringen, mulig å forene hensynet til betydelige inntekter til fellesskapet med hensynet til tilstrekkelig lønnsomhet etter skatt for selskapene.²⁵

Det har vært et uttalt mål at petroleumsskattesystemet skal være nøytralt utformet. Det er bare investeringer med ekstraordinær avkastning som skal gi høyere skatt enn i det ordinære landskatteregimet.

Skatter som ikke fører til endret tilpasning for produsenter og forbrukere kalles nøytrale skatter. Skatter som har en vridende effekt, påvirker valg av investeringsprosjekt og er ikke

²⁵ Se f.eks. St.meld. nr. 2 (2003-2004) Revidert nasjonalbudsjett 2004

nøytrale. Ifølge petroleumsskatteutvalget er det få praktiske eksempler på nøytrale skatter. Særskatt på grunnrente kan være en slik nøytral skatt. Petroleumsskattesystemet medfører vridninger, men er ifølge regjeringen relativt nøytralt. Det betyr ifølge regjeringen at det er vanskelig å gi vesentlige lettelser i skattegrunnlaget uten at skattesystemet stimulerer til ulønnsom aktivitet.

5.1.1 Gunstige ordninger for avskrivning og fradrag og lavere risiko

Petroleumsskatteutvalget vurderte i 2000 at de investeringsbaserte fradragene i petroleumsskattesystemet var for sjenerøse i forhold til et nøytralt skattesystem, med den følge at samfunnsmessig ulønnsomme investeringer kunne bli lønnsomme etter skatt. I et nøytralt skattesystem skal ulønnsomme prosjekter før skatt også være ulønnsomme etter skatt, eller i motsatt tilfelle; lønnsomme prosjekter før skatt, skal også være lønnsomme etter skatt.²⁶

Ifølge regjeringen står prosjekter med marginal og moderat lønnsomhet på sokkelen overfor lavere skattebelastning enn om samme prosjekt sto overfor ordinær landbeskatning. Regjeringen forklarte i 2004 dette med hurtige avskrivninger, friinntekt og rentefradrag i særskattegrunnlaget.

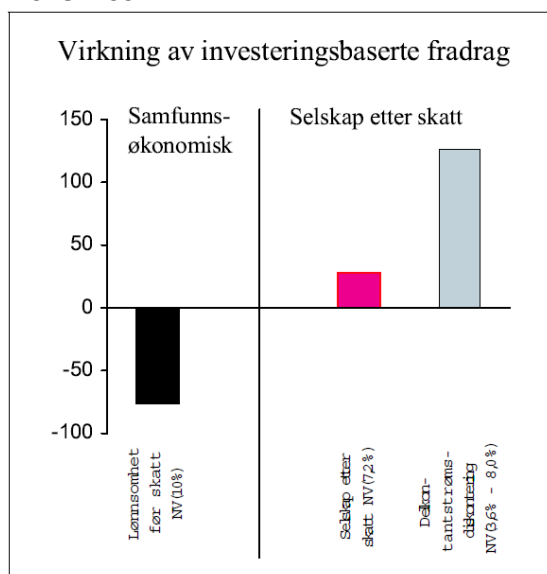
I revidert nasjonalbudsjett for 2004, viser regjeringen hvordan de investeringsbaserte fradragene i form av avskrivninger, friinntekt og netto finanskostnader til sammen kan gi en høy fradragsverdi over tid. Regjeringen mener likevel at systemet med godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) trolig vil hindre at samfunnsøkonomiske ulønnsomme prosjekt blir foreslått på norsk sokkel. Regjeringen erkjenner imidlertid at vridningene kan gjøre at kapitalbruken blir for stor, og at investeringene i prosjektene kan ha høyere kostnad på marginen enn inntektene fra produksjonen. Regjeringen fastslo i 2004 at nye skattefradrag i tillegg til de eksisterende ville forsterke disse vridningene.

Ifølge regjeringen gir petroleumsskattesystemet oljeselskapene svært god sikkerhet for framtidig skattefradrag. De framtidige skattefradragene bør derfor verdsettes med et risikofritt avkastningskrav etter ordinær skatt, ifølge regjeringen. Risiko blir med andre ord overført fra selskapene til staten. Risikooverføring er definert som subsidiering ifølge IEA, OECD og Verdensbanken (se ovenfor).

Petroleumsskattesystemet innebærer at en stor del av kontantstrømmen er risikofri for selskapene. I praksis innebærer dette at ulike deler av kontantstrømmen i selskapene har ulik risiko (delkontantstrømsdiskontering). Figuren nedenfor illustrerer virkningene av de investeringsbaserte fradragene i 2004, med og uten delkontantstrømsdiskontering. I begge tilfelle blir ulønnsomme prosjekter lønnsomme etter skatt, men vridningen er betydelig høyere enn det en forenklet kontantstrømberegning gir.

²⁶ NOU 2000:18 [Skattlegging av petroleumsvirksomhet](#)

Figur 4: Virkningen av investeringsbaserte fradrag for prosjekt (inkl. leteknader.) mill. kroner 2004

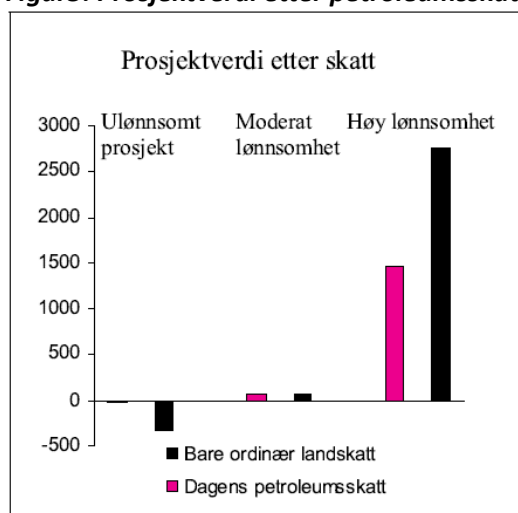


Kilde: Finansdepartementet

Når verdensmarkedsprisen på olje og gass faller, reduseres også grunnrenten fra prosjektene på norsk sokkel. Samme effekt har økte kostnader ved å utvinne mer krevende og dyrere prosjekter.

Regjeringen viser at petroleumsskattesystemet ikke gir større skattebelastning ved moderat lønnsomme prosjekt enn det ordinære landskattesystemet. Ifølge regjeringen, tar staten en høy andel av de negative verdiene ved ulønnsomme prosjekt på sokkelen, slik at selskapene kommer klart bedre ut etter skatt for ulønnsomme prosjekter. For prosjekter med høy lønnsomhet, er skattebelastningen høyere ved petroleumsskattesystemet enn ved ordinært landskatt. Det er også hele begrunnelsen og hensikten med særskatt på grunnrenten fra olje- og gassektoren.

Figur5: Prosjektverdi etter petroleumsskatt og etter kun ordinær landskatt, mill. kroner

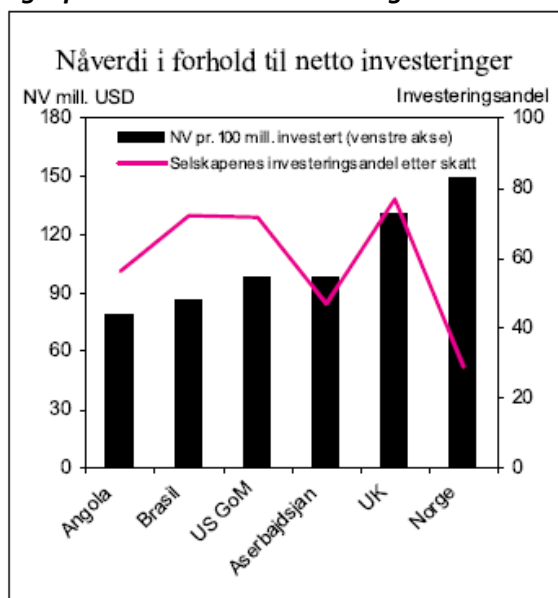


Kilde: Finansdepartementet

Dagens skattesystem gir svært gunstige skattevilkår for prosjekter med liten lønnsomhet, pga. raske avskrivninger, friinntekt, finansieringsfordel og rentefremføring av underskudd dersom selskapene faller utenfor skatteposisjon, skriver regjeringen i 2004. Petroleumsskattesystemet gir selskapene er betydelig skjerming mot høyere beskatning enn i ordinær landvirksomhet. Ifølge regjeringen vil et oljeselskap i skatteposisjon normalt kun betale høyere skatt for investeringer med avkastning nominelt for skatt på om lag 15 prosent. Under dette nivået, fastslår regjeringen, at petroleumsskatten ikke er en byrde for selskapene, men tvert i mot gir selskapene høyere verdier enn dersom de sto overfor kun ordinær landbeskatning.

En studie utført på oppdrag for Olje- og energidepartementet, viste i 1999 at per netto investert krone satt selskapene igjen med en avkastning etter skatt som var større i Norge enn i alle de andre vurderte petroleumsprovinserne. Årsaken er at staten bærer en stor del av investeringskostnadene gjennom de gunstige fradragsordningene.

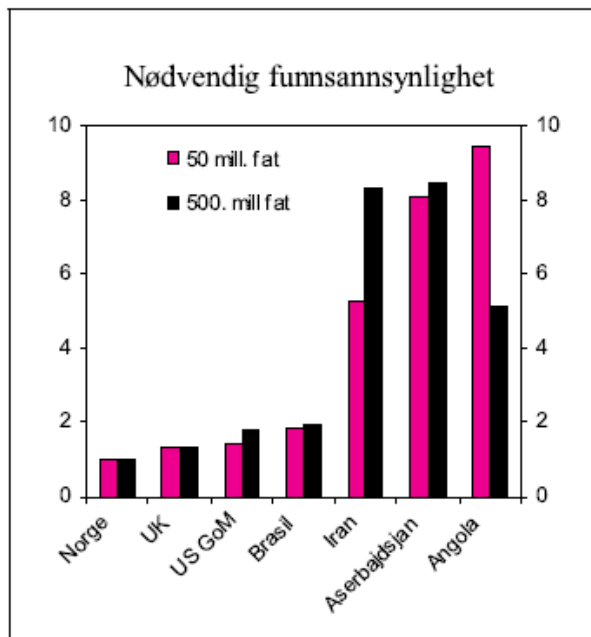
Figur 6: Selskapets nåverdi i forhold til selskapenes netto investeringer etter skatt, mill. USD og – prosentandel av investeringer etter skatt



Kilde: Finansdepartementet

Fradragsføringen for letetekostnader er også særlig gunstige i Norge. Rapporten som ble utført av konsultantselskapet Wood Mackenzie viste også at det kreves høyere funnsannsynlighet i alle de andre landene for at selskapene skal sitte igjen med positive verdier etter skatt på letetidspunktet.

Figur7: Nødvendig funnsannsynlighet for å gi positiv nåverdi for selskapene. Norge er målestokk med verdi 1



Kilde: Finansdepartementet

Gjennomgangen til Wood Mackenzie viste at olje- og gasselskapene på norsk sokkel på grunn av det norske petroleumsskattesystemet kom svært gunstig ut i forhold til selskaper i andre petroleumspvinser. Om dette betyr at olje- og gassvirksomhet på norsk sokkel subsidieres i forhold til olje- og gassvirksomheten i andre land er åpenbart et meget komplekst tema. Det har ikke utredningsseksjonen kapasitet til å forfølge. Vi vil her fokusere på påstanden om at petroleumsskattesystemet innebærer subsidiering av petroleumssektoren i forhold til andre sektorer i Norge.

5.1.2 Behov for økt konkurranse og lavere kostnadsnivå på sokkelen

Både bransjen og regjeringen viste i sine studier at kostnadsnivået på norsk sokkel var høyt, og at det var betydelige potensialer for kostnadsreduksjoner. Dette gjaldt både for lete-, utbyggings- og driftsfasen.

Et svært høyt kostnadsnivå var hovedutfordringen for norsk sokkel, og dette problemet kan ikke løses med skattelettelse, uttalte finansminister Per-Kristian Foss. Innsatsen må rettes mot kostnadsreduksjoner og teknologiutvikling samt økt konkurranse og mangfold på sokkelen. Store skattelettelse ville imidlertid dempet presset på nødvendige kostnadsreduksjoner, samtidig som andre skatter måtte vært økt for å sikre staten inntekter, sa finansministeren.²⁷

Regjeringen støttet oljebransjen i at økt mangfold og konkurranse mellom de ulike aktørene var et viktig tiltak for å utnytte ressursene mer effektivt. For å bedre skattevilkårene for nye aktører ble det innført renter på framførbare underskudd og mulighet til å overføre underskudd ved salg av virksomhet i 2002.

²⁷ Finansdepartementet (2004) Regjeringen varsler endringer i reglene for petroleumsskatt

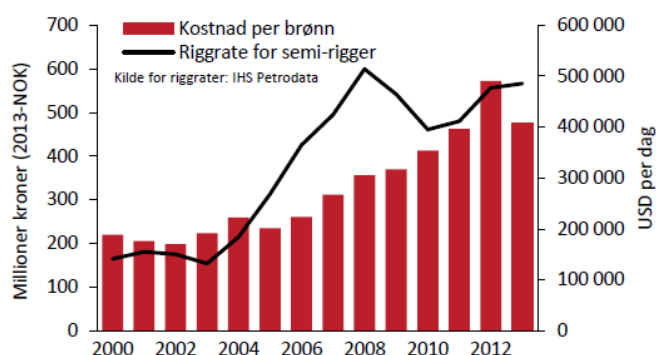
For å bedre vilkårene for nye aktører ytterligere, innførte regjeringen Bondevik II-regjeringen i 2005 ordningen med årlig refusjon av skatteverdien av leteutgiftene for selskaper med skattemessig underskudd (selskaper utenfor skatteposisjon) og utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphør av virksomheten. Disse ordningene skulle sikre at nye aktører kunne konkurrere på skattemessig like vilkår som etablerte selskaper. Det overordnede formålet var å redusere kostnadsnivået.

5.1.3 Fortsatt vekst i kostnadsnivået

Oljedirektoratet (NPD) viser at kostnadsnivået på norsk sokkel har økt og særlig etter 2005. Det er derfor god grunn til å stille spørsmålstegn ved om refusjonsordningen og bedringen av vilkårene for selskaper utenfor skatteposisjon har hatt ønsket effekt, eller om de tvert i mot har bidratt til å øke kostnadsnivået.²⁸

Tallene fra NPD viser at kostnadsnivået har økt enda sterkere fra 2005. Ifølge NPD utgjør riggleie 45 prosent og brønnservicetjenester 30 prosent av kostnadene ved å bore en brønn på norsk sokkel.

Figur 8: Utvikling i gjennomsnittlig riggrate og brønncostnad for brønner boret med flyttbar borerigg på norsk sokkel



Oljedirektoratet (2014)

Det høye aktivitetsnivået har vært en viktig årsak til det høye kostnadsnivået. Professor Øystein Noreng peker på at det har gitt mange flaskehalser og utilstrekkelig konkurranse på mange ledd. Formålet om å øke aktiviteten, har derfor bidratt til å øke kostnadene, stikk i strid med politikernes ønske. Noreng mener også skattesystemet bør endres.²⁹

Konsernsjef i Statoil Helge Lund bekreftet at bransjen har fundamentale utfordringer på lønnsomhet, og at det først og fremst er bransjen selv som må ta ansvar for kostnadsreduksjon.³⁰

Regjeringen har sett behov for å skjerpe de gunstige fradragsreglene. I revidert nasjonalbudsjett for 2013 foreslo regjeringen å redusere friinntekten fra 7,5 prosent til 5,5 prosent. Friinntekten beregnes i fire år etter året investeringen er foretatt. Det betyr at friinntekten totalt ble redusert fra 30 til 22 prosent. Det er åpenbart en betydelig skjerpelse, og selskapene må bære en større del av kostnadene ved investeringene. Regjeringen begrunnet

²⁸ Oljedirektoratet (2014) Petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel 2014: Felt og funn

²⁹ Teknisk Ukeblad (26.11.2013) Slik kan norsk sokkel bli billigere

³⁰ Teknisk Ukeblad (28.11.2013) Oljebransjen har fundamentale utfordringer på lønnsomhet

forslaget med at tiltaket ville føre til økt kostnadsbevissthet blant selskapene på sokkelen. Det kan, ifølge regjeringen, dempe presstendensene og kostnadsøkningen som et høyt aktivitetsnivå bidrar til.³¹

Det er logisk å anta at lav risiko og sikkerhet for refusjon av 78 prosent av kostnadene har bidratt til å øke aktiviteten på sokkelen, og dermed bidratt til å forsterke flaksehalsene knyttet til f.eks. riggkapasitet. Det er også grunn til å vurdere hvordan de gunstige fradrags- og avskrivningsreglene påvirker aktørenes vilje til å redusere kostnadene. Det norske petroleumsskattesystemet sikrer fellesskapet en høy andel av den realiserte ekstraavkastningen. De gunstige fradrags- og avskrivningsreglene kan motivere til å øke kostnadsnivåene framfor avkastningene i konsernregnskapet.

Oljeskattekontoret fastsetter ligningen for petroleumsselskapene med virksomhet på norsk sokkel. I 2014 ble det fattet 44 vedtak om fravikelser av selskapenes selvangivelser. Flere vedtak vil komme senere. For de 44 vedtakene fikk staten 1,1 milliarder kroner i økte inntekter. Hele 0,7 milliarder kroner var relatert til internprising, ifølge Skatteetaten.³²

Internprising omfatter prisfastsettelse for transaksjoner mellom skatteyttere som inngår i ulike former for interessefellesskap.

Økonomiprofessor Didrik Lund mener at friinntekten fortsatt er for sjenerøs selv om den er satt ned fra 7,5 til 5,5 prosent. Han fastslår samtidig at det er vanskelig å finne et fasitsvar. Det understreker han gjelder for både avskrivningsreglene og friinntekten som må ses i sammenheng.³³

I det norske petroleumsskattesystemet kan selskapene trekke fra renteutgifter også fra særskatten. Det mener professor Lund er en unødvendig gunstig ordning. Ifølge Europakommisjonen kan ikke oljeselskapene på britisk sokkel trekke fra renteutgiftene for sine investeringer fra den britiske oljeskatten på 50 prosent.³⁴

Reduksjonen i selskapsskatt fra 27 til 25 prosent i 2016 blir kompensert med økt særskatt for petroleumsvirksomhet til 53 prosent. Det betyr at totalt skattenivå på ekstraavkastning fortsatt er 78 prosent, men at avskrivnings- og fradragsordningene blir enda mer gunstige. Ifølge regjeringen blir netto årlig provenytab anslagsvis 630 millioner kroner i 2016.³⁵ Det er som professor Lund påpeker ikke et svært høyt beløp i denne sammenheng, men han mener likevel det er en unødvendig ekstra skattelette.

Petroleumsskattesystemet inneholder elementer som isolert sett er gunstige ordninger i forhold til det ordinære landskattesystemet. Dette er også ordninger som blir definert som subsidiering av IEA, OECD og Verdensbanken ved at staten overtar risiko og reduserer kostnadene for selskapene. Det er likevel stor faglig uenighet om hva som er subsidiering og hvor stor den eventuelt er.

³¹ Meld.St. 2. (2012-2013) Revidert nasjonalbudsjett 2013

³² Skatteetaten (2015) Utlignet petroleumsskatt på 153,2 milliarder kroner for 2014

³³ Energi og Klima 28.11.2015 [Oljenæringen i en særstilling](#)

³⁴ Europakommisjonen (2014) [Enhancing comparability of data on estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels](#)

³⁵ Finansdepartementet (2015) [Skattelettelser for omstilling og vekst](#)

5.1.4 Refusjonsordningen - oljemyggordningen

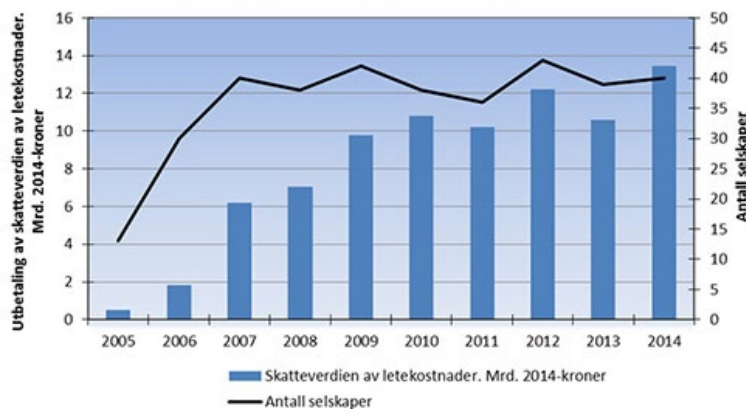
Refusjonsordningen skal sikre likebehandling av selskapene på sokkelen. Det er derfor ikke en subsidiering av nye selskaper i forhold til etablerte selskaper på norsk sokkel, fastslo statsråd Tord Lien i et innlegg i Dagens Næringsliv 9. september 2015 og statssekretær Kjetil Lund og statssekretær Per Rune Henriksen i samme avis 1. mars 2011.³⁶

Men selv om det eventuelt er likebehandling på sokkelen, kan ordningen innebære at selskapene på norsk sokkel subsidieres i forhold til selskaper i andre sektorer i Norge, slik GSI og Econ Pöyry hevder, med delvis støtte fra professor Lund.

Oljehistoriker og forsker Helge Ryggvik er kritisk til statens bruk av penger på små oljeselskaper som kan gå konkurs. Han mener leteselskapene mottar subsidier fra staten uten at de nødvendigvis gjør et eneste drivverdig funn, samtidig som de har et meget høyt kostnadsnivå.³⁷

Staten refunderte 13,5 milliarder kroner i 2014 til 40 leteselskaper som ikke var i skatteposisjon.³⁸ Etter at ordningen ble innført i 2005, har antallet aktører steget kraftig.

Figur: Utbetaling av skatteverdien av letekostnader



Kilde: Skatteetaten 2015

Det er naturlig å stille spørsmål om ordningen kan ha bidratt til at investeringene har blitt vridd til sokkelen. Oslo Medtech har i samarbeid med Oslo Cancer Cluster og Nansen Neuroscience Network fått utarbeidet en rapport om en helsemyggordning etter samme prinsipp som oljemyggordningen. Her foreslås det at helseinnovatører som ikke er i skatteposisjon får en kontantutbetaling tilsvarende skattefradraget for sine innovasjonskostnader³⁹

KILDER:

Se tekst og fotnoter

³⁶ Statsråd Tord Lien i DN 09.09.2015 Likebehandling er ikke subsidier, statssekretær Kjetil Lund og Statssekretær Per Rune Henriksen i DN 01.03.2011 [Ingen subsidiering av letevirksomheten](#)

³⁷ DN 26.12.2014 Skuffet over oljemygger

³⁸ Skatteetaten (2015) Utlignet petroleumsskatt på 153,2 milliarder kroner for 2014

³⁹ Holmen, B.R. Werner Jakobsen, E. (2013) Helsemyggordningen: Et virkemiddel for å stimulere til helseinnovasjon, Menon-publikasjon nr 39/2013