

# **Ot.prp. nr. 33**

(1985–86)

**Om lov om fordeling av utgifter til fjerning  
av innretninger på kontinentalsokkelen  
og endring av petroleumsskatteloven m.v.**

## INNHOOLD

1.	<b>Innledning</b> .....	3		
2.	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	3		
3.	<b>Ansvar for fjerning av anlegg på kontinentalsokkelen</b> .....	5		
3.1.	Rettsreglene i Norge .....	5		
3.2.	Forholdet til folkeretten .....	5		
4.	<b>Kostnader ved fjerning av anlegg på kontinentalsokkelen</b> .....	6		
4.1.	Problemstillinger .....	6		
4.2.	Forhåndsfastlegging av oljeselskaperes økonomiske fjerningsansvar .....	6		
4.3.	Kostnader ved fjerning av de enkelte anlegg .....	7		
4.4.	Kostnadsdelingen mellom oljeselskapene og staten .....	7		
5.	<b>Gjeldende skatteregler om fjerningsutgifter</b> .....	8		
5.1.	Reglene før 1978 .....	8		
5.2.	Tilleggsloven av 22. desember 1978 .....	8		
5.3.	Utgifter til opprydding av skrot m.v. på havbunnen .....	8		
6.	<b>Fremmed rett</b> .....	8		
7.	<b>Arbeidsgruppens rapport</b> .....	9		
7.1.	Arbeidsgruppens oppnevning og mandat .....	9		
7.2.	Arbeidsgruppens alternativer .....	9		
7.2.1.	Fortsettelse av gjeldende regler .....	9		
7.2.2.	Skattefrie avsetninger .....	9		
7.2.3.	Endring av tidligere ligninger (omligning) .....	9		
7.2.4.	Løsninger utenfor skattesystemet .....	10		
7.2.4.1.	Staten utfører fjerningen .....	10		
7.2.4.2.	Tilskudd til dekning av statens andel .....	10		
8.	<b>Høringsuttalelser</b> .....	11		
8.1.	Utsendelse av høringsnotat i 1981 .....	11		
8.2.	Selskaperes syn i 1981 .....	11		
8.3.	Uttalelser fra offentlige instanser .....	11		
8.4.	Begrenset høringsrunde i januar 1985 .....	11		
9.	<b>Departementets vurderinger og forslag</b> .....	12		
9.1.	Fortsettelse av gjeldende regler .....	12		
9.2.	Skattefrie avsetninger .....	12		
9.3.	Endring av tidligere års ligninger (omligning) .....	13		
9.4.	Løsninger utenfor skattesystemet .....	14		
9.4.1.	Staten utfører fjerningen .....	14		
9.4.2.	Tilskudd til dekning av statens andel .....	14		
10.	<b>Nærmere om tilskuddsordningen</b> .....	15		
10.1.	Hovedtrekkene i ordningen .....	15		
10.2.	Prinsippene for fordelingen av kostnaderne mellom oljeselskapene og staten .....	16		
10.2.1.	Innledning. Forholdet til skattereglene .....	16		
10.2.2.	Feltvis eller selskapsvis utgiftsfordeling .....	16		
10.2.3.	Beregningsmessig tidsramme .....	17		
10.2.4.	Departementets forslag om beregningsmåte for statens andel av fjerningsutgiftene .....	17		
10.2.5.	Noen tekniske avgrensningsspørsmål .....	18		
10.2.5.1.	Problemstillinger .....	18		
10.2.5.2.	Bestemmelse av fjerningsenheten .....	18		
10.2.5.3.	Bestemmelse av brukstiden .....	19		
10.2.5.4.	Overdragelser av utvinningstillatelser .....	19		
10.3.	Statens egne økonomiske andeler .....	20		
10.4.	Statoils stilling .....	20		
10.5.	Lovforslaget. Forholdet til annen lovgivning .....	21		
11.	<b>Merknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet</b> .....	22		
	Til § 1 .....	22		
	Til § 2 .....	22		
	Til § 3 .....	23		
	Til § 4 .....	23		
	Til § 5 .....	23		
	Til § 6 .....	23		
	Til § 7 .....	24		
	Til Petroleumsskatteloven § 3 bokstav g .....	24		
	<b>Utkast til lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen</b> .....	26		
	<b>Utkast til lov om endring i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v.</b> .....	27		
	<b>Utkast til lov om opphevelse av lov av 22. desember 1978 nr. 91 om midlertidig tillegg til lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v.</b> .....	27		

# Ot.prp. nr. 33

(1985–86)

## Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

*Tilråding fra Finans- og tolldepartementet av 17. januar 1986, godkjert i statsråd samme dag.*

### 1. Innledning

Finansdepartementet legger med dette frem utkast til lover om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen, endring i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforkomster og opphevelse av lov av 22. desember 1978 nr. 91 om midlertidig tillegg til lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforkomster m.v.

Følgende spørsmål tas opp:

– Dersom norske myndigheter krever fjerning av innretninger på kontinentalsok-

kelen gis det ikke fradrag ved skatteliggingen for oljeselskapenes fjerningsutgifter.

– De samlede utgifter der fjerning blir bestemt, fordeles i stedet direkte mellom oljeselskapene og staten etter en bestemt beregningsnøkkel. Statens andel bevilges av Stortinget i forbindelse med beslutningen om å pålegge fjerning.

– Reglene i den midlertidige tilleggsloven til petroleumsskatteloven som avskjærer fradragsrett for avsetninger til dekning av mulig fjerningsansvar, overføres til petroleumsskatteloven.

### 2. Proposisjonens hovedinnhold

I henhold til lov om petroleumsvirksomhet § 30 (Petroleumsløven) kan staten ved produksjonsopphør eller når lisensen utløper, kreve å overta installasjoner m.v. vederlagsfritt. Dersom staten ikke vil benytte denne rett, kan en rettighetshaver pålegges å fjerne innretninger benyttet ved petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. Kostnadene ved slik fjerning vil bli svært omfattende, uten at de i dag kan fastsettes med tilstrekkelig sikkerhet. Spørsmål om eventuell fjerning av sokkelinstallasjonene vil være av så stor betydning at sakene i sin tid må forelegges Stortinget. Proposisjonen drøfter ikke hvilke forhold en bør ta i betraktning ved en slik fremtidig vurdering, og tar utelukkende sikte på de spørsmål som oppstår, dersom et vedtak om fjerning blir gitt. Det

synes imidlertid klart at mange ulike interesser (bl.a. miljøhensyn) må tillegges vekt. Om forholdet til folkeretten vises til kap. 3.2.

Slik norsk petroleumsvirksomhet er organisert, med sterkt statlig engasjement både gjennom skattesystemet og ved direkte forretningsmessig deltagelse, vil det offentlige i utgangspunktet bære den vesentligste delen av kostnadene ved en fjerning. På denne bakgrunn tar proposisjonen opp spørsmålet om hvordan utgiftsfordelingen mellom oljeselskapene og staten best kan gjennomføres. Selv om det ennå er flere år til de første fjerningsprosjektene kan bli aktuelle, anser Finansdepartementet det for fornuftig at en på forhånd har fastlagt klare retningslinjer for behandlingen av kostnadene når produksjonen opphører på de ulike felt. For selska-

## Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

pene er en slik avklaring ønskelig av hensyn til planleggingen. Fra det offentliges synsvinkel er det også viktig å redusere usikkerheten på dette området i størst mulig grad. Uklarhet med hensyn til behandlingen av fjerningsutgifter kan komme til å påvirke selskapenes økonomiske vurderinger av utbygging, blant annet på mindre felt og i nye områder, i negativ retning. En kan også risikere at usikkerhet om de økonomiske konsekvensene av et fjerningspålegg fører til at produksjonen avsluttes på et tidligere tidspunkt enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Etter dagens regler er utgifter som faktisk er pådratt til fjerning av sokkelinstallasjoner fradragsberettiget ved petroleumsskatteligningen. Det gis ikke fradrag for forhåndsavsetninger med sikte på å dekke mulige fremtidige fjerningskostnader. En slik adgang ville lett gi mange selskaper store skattefordeler.

Spørsmålet om fjerning av produksjonsplattformer mv. berører ikke selskapenes forpliktelser til å holde havbunnen fri for skrot. Kostnader til slik opprydding er fradragsberettiget på linje med andre løpende driftsutgifter. Disse reglene må bli stående uendret.

Gjeldende skatteregler om fjerningsutgifter har vært betraktet som en midlertidig løsning inntil varige ordninger var nærmere utredet. En arbeidsgruppe, med representanter for Olje- og energidepartementet, Finansdepartementet, Oljedirektoratet og Oljeskattekontoret, ble nedsatt i 1979 for å finne frem til den mest hensiktsmessige måten å behandle fjerningskostnadene på. Gruppen fant at såvel en ordning med skattefrie forhåndsavsetninger som full fradragsrett for kostnadene når produksjonen opphører, fører til store problemer. Etter en drøftelse av andre mulige endringer i skattereglene, anbefaler gruppen enstemmig at utgiftfordelingen mellom selskapene og det offentlige ikke skjer ved hjelp av skattesystemet. I stedet foreslås en ordning med direkte tilskudd over statsbudsjettet til dekning av statens andel av fjerningsutgiftene. Finansdepartementet sendte gruppens anbefaling på høring til oljeselskapene i 1981. Særlig de utenlandske rettighetshaverne stilte seg positive til forslaget. På bakgrunn av selskapenes uttalelser har departementet arbeidet videre med de problemene arbeidsgruppen drøfter.

I likhet med arbeidsgruppen finner Finansdepartementet bestemt å måtte fraråde en ordning med skattefrie forhåndsavsetninger. Fordi hverken tidspunktet for eller omfanget av fremtidige fjerninger vil kunne

fastlegges med tilfredsstillende grad av sannsynlighet på avsetningstidspunktet, blir det umulig å finne frem til en ordning som ikke gir helt vilkårlige utslag.

Departementet kan heller ikke anbefale at en beholder gjeldende regler om fradragsrett for fjerningsutgifter på det tidspunkt de oppstår. Fordi fjerning på et felt i mange tilfelle vil skje når de berørte selskapene ikke har andre inntekter av betydning i Norge, risikerer disse rettighetshaverne å ikke kunne dra nytte av fradragsretten. Dette kan føre til at selskapene påvirkes til å avslutte produksjonen på et så tidlig tidspunkt at inntektene er store nok til å dekke fjerningsutgiftene.

For å unngå slike uheldige vridninger kunne det innføres en vid adgang til å endre ligningene for tidligere år, inntil selskapet har fått fullt fradrag for alle utgifter. Etter skattereglene ville imidlertid en slik endringsadgang gripe inn i tidligere fordelinger av utgifter og inntekter mellom kontinentalsokkelen og kommuner i land for flere selskaper. Selskapenes kontorkommuner, og andre kommuner der selskapene har inntekt, kan i så fall risikere krav om tilbakebetaling av betydelige skattebeløp for en lang rekke år. Uten hensyn til konsekvensene for kommuneøkonomien, vil en utvidet endringsadgang også være utilfredsstillende for flere utenlandske selskaper. Dette har sammenheng med skattereglene i selskapenes hjemland. En ville derfor fortsatt risikere at disse rettighetshaverne finner det lønnsomt å avslutte produksjonen før dette er ønskelig fra et ressursutnyttelsessynspunkt. Finansdepartementet må derfor avvise også dette alternativet.

Finansdepartementet slutter seg i stedet til arbeidsgruppens forslag om en ordning der selskapene fortsatt får ansvaret for å gjennomføre fjerningen, mens staten dekker sin del av kostnadene gjennom direkte utbetalinger etter som utgiftene påløper. Ordningen vil i praksis innebære at Stortinget får anledning til å vurdere tidspunktet for og omfanget av fjerningsoperasjonene i en total samfunnsøkonomisk sammenheng. Statens utgiftsandel foreslås beregnet individuelt for hvert fjerningsprosjekt, og separat i forhold til hver enkelt rettighetshaver. Selv om den grunnleggende idé bak tilskuddsordningen er å holde fjerningsutgiftene utenfor skattesystemet, vil statens utgiftsandel i forhold til den enkelte rettighetshaver bli fastsatt etter regler i særskilt lov der økonomiske virkninger av skattesystemet blir tillagt vesentlig vekt. Forslaget til utgiftsandelsformel tar dog ikke sikte på å lede frem til de samme egenandeler som ville ha blitt resultatet hvis

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

utgiftene hadde vært fradragsberettiget ved inntektsskatteligningen. Den foreslåtte formel bygger på rettighetshavernes historiske inntektsskatteforhold i det tidsrom den fjerningsenhet som fjerningsobjektet tilhører har vært i bruk. Statens utgiftsandel fremkommer ved at summen av selskapets utlignede inntektsskatter – bortsett fra kilde-skatt på utbytte – deles på summen av inntektsgrunnlagene ved beregningen av «kommuneskatten» for de aktuelle år. Dette

vil gi uttrykk for den tilnærmet effektive prosentvise skattebelastning. Det er dette begrep som senere blir omtalt som «gjennomsnittlig effektiv skatteprosent».

Som en følge av at utgiftsfordelingen slik løftes ut av skattesystemet, vil selskapenes fjerningskostnader ikke komme til fradrag ved ligningen. Skattefrie forhåndsavsetninger blir da ikke under noen omstendigheter aktuelt.

### 3. Ansvar for fjerning av anlegg på kontinentalsokkelen

#### 3.1 RETTSREGLENE I NORGE

Som nevnt innledningsvis kan staten, dersom den ikke vil overta selv, pålegge en rettighetshaver å fjerne anlegg på kontinentalsokkelen. Reglene om dette står i lov av 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet § 30 som lyder:

«§ 30 *Overtagelse og fjerning m.v. av innretninger*

Når en tillatelse utløper, helt eller delvis oppgis eller bruken av innretninger som nevnt i §§ 23 og 24 endelig opphører, har staten rett til vederlagsfritt å overta slike faste innretninger med tilbehør samt alt materiale vedrørende disse. Det samme gjelder tilbakekallelse i henhold til § 62, dog slik at Kongen bestemmer med bindende virkning i hvilken utstrekning det skal betales vederlag for foretatte investeringer.

Kravet om overtagelse må settes frem senest samtidig med at en tillatelse utløper og ellers senest 6 måneder etter at tillatelsen er bortfalt på annen måte eller bruken av innretningene er endelig opphørt.

Ved overtagelse skal innretningene med tilbehøret være i en slik stand som et forsvarelig vedlikehold tilsier. Tvist om dette og i tilfelle om den erstatning som skal betales til staten for manglende vedlikehold, avgjøres ved skjønn.

Istedenfor å overta innretningene etter første ledd kan departementet inngå avtale med eieren om midlertidig bruk av disse.

Ønsker ikke staten å overta innretningene med tilbehør, kan departementet innen 2 år etter at bruken av innretningene er endelig opphørt eller i alle tilfeller innen 2 år etter at en tillatelse er bortfalt, kreve at innretningene helt eller delvis fjernes innen en frist som departementet fastsetter, eller at det treffes foranstaltninger for å hindre at det er til skade eller ulempe. Plikten til fjerning m.v. av innretningene påhviler den som til enhver tid er eier av disse. Innretningene kan ikke overdras uten departementets samtykke. Etterkommes ikke krav som foran nevnt, kan departementet iverksette nødvendige tiltak for eierens regning og risiko. Utgifter til slike tiltak kan inndrives ved utpanting.

Hvis staten etter tillatelsens utløp eller etter at bruken av innretningene er endelig opphørt krever innretningene fjernet, bortfaller de heftelser som hviler på dem. Det samme gjelder dersom staten i slike tilfeller overtar innretningene, dog slik at bruksrettigheter stiftet med departementets samtykke består.»

Kgl. res. av 8. desember 1972 § 50 og Kgl. res. av 9. april 1965 har begge hatt tilsvarende bestemmelser.

Vedtaket om å pålegge fjerning av sokkelanlegg vil være en avgjørelse av så stor økonomisk betydning at saker om dette må forelegges Stortinget på forhånd.

#### 3.2 Forholdet til folkeretten

Ot.prp. nr. 72 (1982-83) om ny petroleumlov tar opp spørsmål om i hvilken utstrekning folkeretten pålegger kyststaten plikt til å fjerne installasjoner på sokkelen når de tas ut av bruk. På s. 25 heter det blant annet:

«Kontinentalsokkelkonvensjonen<sup>1)</sup> har i artikkel 5 nr. 5 en bestemmelse om at enhver installasjon som er nedlagt («abandoned») eller som ikke lenger er i bruk skal fjernes fullstendig («be entirely removed»).

Bestemmelsen innebærer en folkerettslig forpliktelse til fullstendig fjerning av alle installasjoner. Siden 1958 er det imidlertid i visse områder benyttet installasjoner som teknisk sett vanskelig lar seg fjerne helt, eller som det vil koste uforholdsmessig mye å fjerne helt. På FN's tredje havrettskonferanse ble det derfor fra en rekke kyststaters side tatt initiativ til å myke opp bestemmelsen. Til tross for at dette først ble gjort på et relativt sent stadium, møtte kyststatene bred forståelse blant de øvrige deltakere, og følgende tekst ble inntatt i artikkel 60 nr. 3, jfr. artikkel 80, norsk oversettelse:

<sup>1)</sup> Geneve-konvensjonen om kontinentalsokkelen av 29. april 1958.

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

«Installasjoner eller anlegg som nedlegges eller ikke lenger er i bruk, skal fjernes for å trygge skipsfartens sikkerhet, idet det tas hensyn til alminnelig godtatte standarder som i denne henseende er fastsatt av vedkommende internasjonale organisasjon. Ved fjerning skal det også tas behørig hensyn til fiske, vern av havmiljøet og andre staters rettigheter og plikter. Dybde, posisjon og dimensjoner på installasjoner og anlegg som ikke fjernes fullstendig, skal kunngjøres på behørig måte.»

Bestemmelsen forutsetter at det utarbeides nærmere internasjonale retningslinjer for i hvilken utstrekning en innretning skal fjernes.

Det antas at innretninger kan bli stående i den utstrekning de ikke er i veien for skipsfart, fiske eller utøvelse av andre staters rettigheter og plikter i området og ikke fører til forstyrrelser i det marine miljø.»

Det må antas at havrettskonvensjonen av 1982 på dette punktet vil være normgivende for den fremtidige folkerettslige utvikling.

Når spørsmålet om fjerning av anlegg på sokkelen melder seg, vil norske myndigheter selvsagt følge de folkerettslige forpliktelser som gjelder da.

## 4. Kostnader ved fjerning av anlegg på kontinentalsokkelen

### 4.1 Problemstillinger

Å fastslå kostnadene ved fjerning av anlegg på kontinentalsokkelen reiser flere ulike problemstillinger. Oljeselskapene og ligningsmyndighetene har særlig vært opptatt av spørsmålet om det er mulig på forhånd å påvise med rimelig sikkerhet størrelsen av et mulig fjerningsansvar for de ulike sokkelinstallasjonene, jfr. kap. 4.2 nedenfor. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er størrelsesordenen på eventuelle fjerningsprosjekter og fordelingen av kostnadene mellom selskapene og staten av stor betydning. Disse spørsmålene, som først og fremst vil melde seg når det blir aktuelt å vurdere om et bestemt anlegg skal pålegges fjernet, er kort behandlet i kap. 4.3 og 4.4.

### 4.2 FORHÅNDSFASTLEGGING AV OLJESKAPENES ØKONOMISKE FJERNINGSANSVAR

Bestemmelsene i petroleumsløven § 30 femte ledd kan sies å pålegge oljeselskapene på norsk sokkel et eventuelt økonomisk ansvar som, i den utstrekning fjerning blir pålagt, lett vil dreie seg om meget store beløp (jfr. kap. 4.3 nedenfor). Som det allerede er pekt på, forutsetter petroleumsløven at fjerningspålegg bare blir aktuelt dersom staten ikke ønsker å bruke sin rett til å overta anleggene. Hvilken praktisk betydning denne regel kan få, er det neppe mulig å si noe sikkert om på det nåværende tidspunkt. Men det er fullt mulig at fortsatt produksjon – eventuelt utviklet gjennom nye tekniske metoder – kan vise seg regningssvarende og så etter lisensperiodens utløp. Hvor dette

måtte bli tilfelle, blir ikke fjerning noe aktuelt alternativ før på et senere tidspunkt.

Selv om disse forholdene legges til grunn som et generelt utgangspunkt, er det likevel svært vanskelig i dag å anslå rimelig sikkert *hvor stort* økonomisk ansvar som hviler på de enkelte rettighetshaverne. En forhåndsberegning vil måtte bygge på vurderingen av flere ulike omstendigheter, som alle er forbundet med stor usikkerhet. Ikke minst er det meget vanskelig å forutsi såvel omfanget av som tidspunktet for en fjerning av de enkelte installasjoner.

Den sistnevnte faktoren er helt avgjørende for muligheten til å anslå hvilken belastning en slik fremtidig forpliktelse utgjør for oljeselskapene *i dag*. Selv om det forutsettes at det fysiske omfanget av fjerningsansvaret var kjent – f.eks. at alle installasjoner på et gitt felt skulle fjernes fullstendig – og en hadde pålitelige oppgaver over hva de ulike tekniske operasjonene ville koste, lot det seg likevel ikke gjøre å beregne nåverdien av det økonomiske ansvaret for rettighetshaverne så lenge det er høyst usikkert *når* forpliktelsene vil inntreffe. Et ansvar på 10 milliarder 1984-kroner som blir aktuelt om 20 år utgjør en dobbelt så stor byrde i dag som en tilsvarende forpliktelse om 30 år, ved 7 pst. realrente (henholdsvis 2,6 milliarder kroner og 1,3 milliarder kroner).

Det er flere omstendigheter som gjør det vanskelig å forutsi fjerningstidspunkt og – omfang. En opererer på norsk sokkel fortsatt innenfor det som kalles den primære utvinningsfase. Med andre og forbedrede utvinningsmetoder (assistert utvinning) er det mulig at installasjonene kan nyttiggjøres i betydelig lengre tid enn det en antar i dag.

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

(Vanninjeksjonsprosjektet på Ekofiskfeltet er et eksempel på dette). Er situasjonen ved produksjonsstans eller ved utløpet av en utvinningstillatelse slik at de ovenfor nevnte forhold ikke er aktuelle, kan det likevel være hensiktsmessig å anvende vedkommende installasjoner for andre formål, slik som navigasjonshjelp, værvarslingsstasjon, vitenskapelige baser etc. Det kan også bli mulig å bruke anleggene, eller deler av dem, som ledd i utviklingen av andre felt. Et praktisk alternativ er bruk av anlegg som ledd i transportsystem for andre felt. På denne måte kan anlegg komme til nytte over så lang tid at spørsmålet om fjerning må bedømmes under et svært langsiktig perspektiv.

Beregningen av kostnadene til fjerning av de enkelte anlegg utgjør et tredje viktig usikkerhetsmoment når selskapenes økonomiske ansvar skal forsøkes fastlagt på forhånd. De anslagene en har i dag bygger på bruk av eksisterende metoder og teknologi (jfr. 4.3 nedenfor). Utviklingen av ny teknologi vil i stor grad kunne påvirke de endelige kostnader. Under enhver omstendighet vil forhåndsberegninger av denne art bli meget usikre. Det er nok å vise til de store endringer som har funnet sted for anslag over feltutbyggingskostnader selv om disse bare har ligget noen få år frem i tid.

På bakgrunn av blant annet de problemene det er gjort rede for ovenfor, må det konstateres at eventuelle anslag over oljeselskapenes økonomiske fjerningsansvar i dag vil virke svært vilkårlige.

#### 4.3 KOSTNADER VED FJERNING AV DE ENKELTE ANLEGG

Selv om det ikke er mulig å foreta forhåndsberegninger av oljeselskapenes fjer-

ningsansvar som er tilstrekkelig eksakte i skattesammenheng (jfr. kap. 7.2.2 og 9.2 nedenfor), viser de studier som er gjennomført at kostnadene ved fjerning utvilsomt vil bli meget store.

En teknisk/økonomisk studie som en rettighetshaver foretok i 1980 over fjerning av installasjonene i Ekofisk-området, anslår de totale kostnadene til om lag 1,7 milliarder dollar i 1980-verdier. En fullstendig fjerning av de installasjonene som fantes på Ekofisk i 1980 ville omfatte 18 hovedplattformer, 15 hjelpeplattformer, 23 rørledninger og 158 brønner. Totalvekten av dette er anslått til 273 000 tonn. I tillegg kommer installasjoner som blir plassert i forbindelse med vanninjeksjonsprosjektet. Fjerningskostnadene for Statfjord-feltet er av et annet oljeselskap anslått til ca. 2 milliarder 1979-kroner pr. plattform.

#### 4.4 KOSTNADSDELINGEN MELLOM OLJESELSKAPENE OG STATEN

Etter gjeldende skatteregler er fjerningsutgifter fradragsberettiget for rettighetshaverne ved ligningen i de år de pådras. Siden dagens statsdeltagelsesavtaler gir statlige andeler i de enkelte felt på mellom 50 og 80 pst., vil staten også i betydelig grad bli direkte involvert ved eventuell fremtidig fjerning.

Hvis en regner med f.eks. 80 pst. marginalskatt, og en varierende statsandel, vil private oljeselskaper med dagens regelverk dekke fra 4 til 10 pst. av de samlede fjerningskostnader. Via skattesystemet og statlig deltagelse ville det offentlige i virkeligheten belastes med mellom 90 og 96 pst. av utgiftene. For de tidligere konsesjonstildelinger med lavere eller ingen statsdeltagelse, f.eks. Ekofisk og Frigg, ville staten dekke ca. 80 pst. av de totale kostnader.

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

## 5. Gjeldende skatteregler om fjerningsutgifter

### 5.1 REGLENE FØR 1978

Som nevnt i kap. 4.4 er utgifter som oljeselskapene faktisk pådrar seg til fjerning av installasjoner på sokkelen fradragsberettiget i utvinningsinntekt. Dette følger av skatteloven § 44 første ledd, jfr. petroleumsskatteloven § 8. For inntektsårene 1975-77 krevet et av selskapene fradrag for avsetninger til dekning av *fremtidige* utgifter som ville oppstå ved fjerning av selskapets anlegg når konsesjonstiden utløper. Dette ble nektet av ligningsmyndighetene, og ble etter klage opprettholdt av den særskilte klagenemnda etter petroleumsskatteloven.

Klagenemnda la under henvisning til Høyesteretts dom i Rt. 1958 s. 801 (A/S Meraker Smelteverk) til grunn at det i prinsippet var adgang til å kreve fradrag for avsetninger til å møte slike fremtidige forpliktelser, så fremt det kunne fastslås «med noenlunde sikkerhet» at oljeselskapet ville pådra seg utgifter av denne art. Når nemnda nektet fradrag, var det fordi den fant at vedkommende selskap ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at selskapet ville bli påført de utgiftene det var krevet fradrag for.

### 5.2 TILLEGGSSLOVEN AV 22. DESEMBER 1978

Med utgangspunkt i Klagenemndas kjennelse, foreslo Finansdepartementet en til-

leggslov til petroleumsskatteloven om at det inntil videre ikke kan kreves fradrag for avsetninger til dekning av fremtidige fjerningsutgifter.

Loven ble vedtatt av Stortinget i desember 1978, og lyder:

«Skattepliktige etter lov av 13. juni 1975 nr. 35 som innehar utvinningstillatelse på områder som nevnt i lovens § 1, kan inntil videre ikke kreve fradrag ved inntektsligningen for avsetninger til senere dekning av utgifter til fjerning av anlegg, innretninger mv. i henhold til fastsatte konsesjonsbetingelser.»

Loven gjelder fra og med inntektsåret 1978.

### 5.3 UTGIFTER TIL OPPRYDDING AV SKROT MV. PÅ HAVBUNNEN

Spørsmålet om fjerning av installasjoner på sokkelen berører ikke rettighetshavernes forpliktelser til å holde omgivelsene, herunder havbunnen, fri for skrot mv. Kostnader til slik opprydding er fradragsberettiget på linje med andre løpende driftsutgifter. Departementet vil understreke at de forslag som tas opp i denne proposisjonen ikke på noen måte får virkning for skattebehandlingen av ryddeutgifter. En ser heller ingen grunn til å vurdere endringer av reglene på dette området.

## 6. Fremmed rett

Departementet har innhentet opplysninger om hovedtrekkene i en del fremmede staters lovgivning om avsetninger til dekning av fremtidige fjerningsutgifter. Slik informasjon er gitt av oljeselskapene, International Bureau of Fiscal Documentation samt Inland Revenue i Storbritannia og omfatter blant annet Canada, Frankrike, Nederland, Storbritannia og U.S.A.

Selv om skattereglene ikke er like i de landene som er nevnt foran, synes det som om rettsstillingen grovt kan oppsummeres slik:

- Det tillates fradrag for fjerningsutgifter det året de er påløpt.
- Avsetning til fremtidige utgifter gir ikke

fradragsrett. Eventuelt innrømmes fradrag bare dersom det godtgjøres med en viss sikkerhet at utgiftene faktisk vil påløpe, og det er mulig å bestemme størrelsen av disse rimelig sikkert.

På grunn av de sterke felles trekk mellom petroleumsvirksomheten i Storbritannia og Norge, er de britiske reglene av særlig stor interesse. Inland Revenue opplyser at det ikke gis fradrag for avsetninger til dekning av fremtidige fjerningsforpliktelser. Finansdepartementet er heller ikke kjent med at det overveies å endre gjeldende britisk rett på dette området.



## 7. Arbeidsgruppens rapport

### 7.1 ARBEIDSGRUPPENS OPPNEVNING OG MANDAT

Tilleggsloven av 1978, jfr. kap. 5.2 foran, ble innført som en midlertidig løsning inntil ulike varige ordninger var nærmere utredet. På denne bakgrunn nedsatte Olje- og energidepartementet i februar 1979 en arbeidsgruppe med representanter for Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet og Oljeskattekontoret.

Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å foreta en bred vurdering av de spørsmål som knytter seg til behandlingen av fjerningsutgifter og å komme med forslag om eventuelle nye regler. I samsvar med dette fant gruppen at den ikke kunne ta stilling til ønskeligheten, nødvendigheten eller omfanget av fremtidig fjerning. En konsentrerte seg i stedet om å finne frem til løsninger som ville tilrettelegge et forsvarlig økonomisk opplegg dersom det senere bestemmes at fjerning skal foretas. Slike ordninger kan tenkes både uten- og innenfor rammen av skattesystemet.

### 7.2 ARBEIDSGRUPPENS ALTERNATIVER

Under sitt arbeid fant arbeidsgruppen at det i prinsippet finnes fem hovedalternativer for behandlingen av fjerningsutgifter. Hovedtrekkene i gruppens vurdering av de ulike mulighetene gjengis kort nedenfor.

#### 7.2.1 Fortsettelse av gjeldende regler

Som det er gjort rede for i kap. 5 foran, kan kostnader i forbindelse med fjerning av anlegg på sokkelen utgiftsføres etter hvert som de påløper. Det gis ikke fradrag for avsetninger til dekning av eventuelle fremtidige forpliktelser.

Arbeidsgruppen peker på at de gjeldende regler gjør det unødvendig å ta standpunkt til omfanget av en fremtidig fjerning samt å vurdere størrelsen av kostnadene på forhånd. Intet forhold av betydning for ligningen oppstår før disse betydelige usikkerhetsmomentene (jfr. kap. 4.2 foran) er avklart.

På bakgrunn av de store utgiftene en fjerning vil føre til, mener imidlertid arbeidsgruppen at denne løsningen neppe vil være tilfredsstillende i alle situasjoner. En vil kunne ha tilfelle hvor oljeselskapenes inntekt i fjerningsperioden ikke er store nok til å dekke de fradragsberettigede kostnadene.

Dersom et selskap kan vente å få tilstrekkelige inntekter på et senere tidspunkt, f.eks. fra andre felt, vil udekkede fjerningsutgifter kunne trekkes fra i disse etter vanlige regler. Underskudd fra utvinningsvirksomheten kan fremføres i 15 år med mulighet for ytterligere forlengelse, jfr. petroleumsskatteloven § 3 bokstav c. Det er imidlertid helt klart at i alle fall noen selskaper ikke vil ha fremtidige inntektsmuligheter som er store nok til å dra nytte av fremføringsordningen.

Arbeidsgruppen kunne ikke anbefale dette hovedalternativet.

#### 7.2.2 Skattefrie avsetninger

Som nevnt foran er adgangen til å foreta skattefrie avsetninger avskåret inntil videre, jfr. lov av 22. desember 1978 nr. 91.

Et hovedpunkt for arbeidsgruppen i vurderingen av avsetningsalternativet er den betydelige usikkerhet en står overfor på ulike områder med hensyn til fremtidig fjerning av sokkelinstallasjonene. I tillegg til de problemer som er omtalt i kap. 4.2 – omfanget av, tidspunktet for og kostnadene ved fjerning – er det nødvendig å ta i betraktning såvel hvor lang tid det vil ta å fjerne anlegget som størrelsen på oljeselskapets inntekter i fjerningsperioden når avsetningen skal beregnes.

Det er i dag praktisk talt umulig å foreta en rimelig god vurdering av disse forholdene, både enkeltvis og samlet. Usikkerheten er meget stor både for rettighetshavere og myndigheter. Arbeidsgruppen fant at en avsetningsordning eventuelt måtte bygges på et svært vilkårlig grunnlag, og kunne ikke anbefale denne løsning.

#### 7.2.3 Endring av tidligere ligninger (omligning)

Skatteloven § 53 annet ledd inneholder en regel om retting av ligningene for tidligere år ved opphør av næring. Regelen innebærer at et udekket underskudd som er oppstått det året næringen opphører, kan trekkes fra i inntekten for de to foregående år. Ligningen for disse årene blir da endret, og skatteoppgjøret justeres tilsvarende.

En slik fremgangsmåte kan i en viss utstrekning løse de problemene som dagens regler fører til for selskapene (jfr. kap. 7.2.1), men ikke fullt ut.

Endringsgangen måtte i tilfelle ved lov utvides i forhold til gjeldende rett. Dette gjelder særlig tidsbegrensningen på to år. Den-

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

ne fristen måtte forlenges slik at selskapene er sikret en effektiv fradragrett også dersom fjerningsutgiftene blir meget store i forhold til inntektene mot slutten av produksjonsperioden.

Arbeidsgruppen fremholder at en slik utvidet adgang til ligningsendring kunne føre til problemer når det gjelder fordelingen av visse utgiftsposter mellom forskjellige skattedistrikter. Dette forholdet, som kan få store konsekvenser for økonomien til enkelte kommuner, er nærmere omtalt i kap. 9.3 nedenfor.

Arbeidsgruppen peker også på at selv en ubegrenset adgang til endring av tidligere ligninger kan skape vanskeligheter for en del utenlandske rettighetshavere. Dette har sammenheng med skattereglene i selskapernes hjemland, og kan føre til at disse oljeselskapene finner det bedriftsøkonomisk lønnsomt å avslutte produksjonen før dette er samfunnsøkonomisk forsvarlig.

Ut fra en samlet vurdering finner arbeidsgruppen ikke å kunne anbefale endringsalternativet.

#### 7.2.4 Løsninger utenfor skattesystemet

De tre løsningene det er gjort rede for ovenfor forutsettes alle gjennomført innenfor rammen av det eksisterende skattesystemet. Behandlingen av fjerningsutgiftene kan imidlertid sees under en helt annen synsvinkel, hvor en ikke tar i bruk skattevirkemidler:

Når spørsmålet om fjerning av anlegg på kontinentalsokkelen melder seg, vil den endelige avgjørelsen måtte tas av de politiske myndigheter. Slik petroleumsvirksomheten i Norge er organisert, vil det offentlige under enhver omstendighet måtte bære den alt overveiende delen av det fjerningsoperasjonene koster. Det er under slike omstendigheter meget naturlig at de instanser som har det politiske og økonomiske ansvaret for fjerningen også får direkte kontroll med finansieringen. Arbeidsgruppen har vurdert

to slike alternativer som blant annet innebærer en klarere folkevalgt styring av kostnadsspørsmålet.

##### 7.2.4.1 Staten utfører fjerningen

Et mulig alternativ er at staten overtar ansvaret for gjennomføringen av en fjerning, mot oppkreving av særskilt skatt eller avgift.

Mot denne løsningen kan det innvendes at det er selskapene som har best kjennskap til anleggene. De har derfor bedre forutsetninger enn staten for å fjerne dem. Det må understrekes at å administrere og utføre selve fjerningsoperasjonen krever et omfattende arbeid. På mange måter er fjerning et speilbilde av en feltutbygging – både når det gjelder tekniske vanskeligheter og omfang. Det vil bli nødvendig å opprette et omfattende statlig apparat til å stå for fjerningen. Vanskelighetene med å skaffe tilstrekkelig teknisk ekspertise til en slik organisasjon kan medføre at mye av arbeidet vil måtte overlates til oljeselskapene på konsulentbasis. Dette er en tidkrevende og tungvint ordning. Arbeidsgruppen kunne ikke anbefale dette alternativet.

##### 7.2.4.2 Tilskudd til dekning av statens andel

I stedet for å la myndighetene utføre fjerningsoperasjonene selv, gikk arbeidsgruppen inn for en løsning som forutsetter at rettighetshaverne tar hånd om de tekniske sidene ved fjerningen. Staten bærer sin del av kostnadene gjennom direkte tilskudd til selskapene. De nødvendige midler bevilges av Stortinget som ledd i beslutningen om å sette fjerningen i verk.

Som begrunnelse for tilrådingen påpeker arbeidsgruppen at en tilskuddsordningen vil gi de ansvarlige organer best oversikt over de totale kostnader som er forbundet med fjerning av anleggene på kontinentalsokkelen. Det anbefalte forslaget vil dermed sikre mulighetene for å få en bred vurdering av de samfunnsmessige hensyn som gjør seg gjeldende når spørsmålet om fjerning av de ulike installasjonene melder seg.

## 8. Høringsuttalelser

### 8.1 UTSENDELSE AV HØRINGSNOTAT I 1981

Arbeidsgruppens rapport ble avgitt til Olje- og energidepartementet vinteren 1981.

Som internt arbeidsdokument er den unntatt fra offentlighet. I samråd med Olje- og energidepartementet utarbeidet imidlertid Finansdepartementet, som overtok den videre behandling av saken, et høringsnotat på grunnlag av gruppens arbeid. Dette notatet ble sendt de øvrige departementene, Oljedirektoratet og de selskapene som våren 1981 deltok i utvinningsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel til uttalelse. De viktigste synspunkter som kom frem i høringsrunden gjengis kort nedenfor.

### 8.2 SELSKAPENES SYN I 1981

Oljeselskapene hadde ulike syn på arbeidsgruppens anbefaling. De norske selskapene stilte seg kritisk til forslaget om en tilskuddsordning. Hydro og Saga ønsket primært adgang til skattefrie avsetninger. Der som avsetningsadgangen fortsatt skulle være avskåret, gikk disse selskapene inn for en ordning basert på de gjeldende reglene kombinert med en utvidet adgang til å endre ligningene for tidligere år (omligning). Også Statoil sluttet seg til den sistnevnte løsningen.

De utenlandske rettighetshaverne støttet derimot arbeidsgruppens anbefaling, og kom med enkelte forslag om beregningen av statens andel av utgiftene og den praktiske utformingen av tilskuddsordningen for øvrig. Det ble lagt vekt på at selskapenes plikt til å fjerne anlegget må være avhengig av at myndighetene bidrar med sin del av kostnadene.

### 8.3 UTTALELSER FRA OFFENTLIGE INSTANSER

Olje- og energidepartementet var enig i arbeidsgruppens konklusjon om at det etableres en tilskuddsordning. Departementet la blant annet vekt på at en slik løsning vil være enklere enn å innføre utstrakt adgang til endring av tidligere ligninger. Også Oljedirektoratet sluttet opp om tilskuddsalternativet.

Industridepartementet anbefalte gruppens forslag om tilskudd til dekning av statens andel av fjerningsutgiftene. Departementet

mentet understreket at spørsmålet om fjerning av sokkelinstallasjonene må behandles av Stortinget, og så det som vesentlig at de nødvendige midler blir bevilget samtidig som fjerning besluttes. Forsvarsdepartementet ga uttrykk for tilsvarende synspunkter.

Fiskeridepartementet var uenig i arbeidsgruppens anbefaling og ville foretrekke at selskapene gis anledning til å foreta skattefrie avsetninger.

Utenriksdepartementet bemerket blant annet at den endelige løsning må utformes slik at de aktuelle rettighetshavere påvirkes positivt til å etterkomme pålegg om fjerning.

Miljøverndepartementet understreket at det må etableres ordninger som sikrer at installasjoner på kontinentalsokkelen kan fjernes. For øvrig hadde departementet ingen merknader til gruppens forslag og vurderinger.

### 8.4 BEGRENSET HØRINGSRUNDE I JANUAR 1985

I likhet med arbeidsgruppens rapport tok høringsnotatet i 1981 bare opp de generelle problemene behandlingen av fjerningsutgifter reiser. En gikk ikke nærmere inn på hvordan en utgiftsfordeling utenfor skattesystemet kunne gjennomføres i praksis. På denne bakgrunn fant Finansdepartementet det ønskelig å sende et detaljert utkast til en tilskuddsordning på en begrenset høringsrunde til Olje- og energidepartementet, Oljeskattekontoret og oljeselskapene i januar 1985. Utkastet var i hovedtrekkene lik de løsninger det er gjort rede for i kap. 10 nedenfor.

Olje- og energidepartementet slutter seg i det vesentlige til Finansdepartementets utkast. Oljeskattekontoret uttaler at en ikke vil ha problemer med å tilpasse seg den foreslåtte ordningen. Kontoret vil gjøre sitt for at et tilskuddssystem skal kunne virke etter forutsetningen.

Norsk Industriforening For Operatørselskaper (NIFO) som representerer de selskaper som har operatøroppgaver på sokkelen, og dermed bl.a. de viktigste utenlandske selskapene, støtter innføringen av et system som gir en direkte fordeling av fjerningsutgiftene mellom selskapene og det offentlige. Foreningen mener imidlertid at statens utgiftsandel må beregnes på bakgrunn av rettighetshavernes *marginale* skattesatser fremfor de *effektive* satsene Finansdepartementet går inn for, jfr. kap. 10.2.4 nedenfor.

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

Statoil, som ikke deltar i NIFOs uttalelse, finner det foreslåtte systemet rimelig enkelt å praktisere. Etter Statoils vurdering gir ordningen et resultat som selskapet for sitt vedkommende kan akseptere.

Norsk Hydro mener prinsipielt at fradragsrett for løpende fjerningsutgifter kombinert med adgang til forhåndsavsetninger er å foretrekke fremfor tilskudd. Som alternativ til avsetninger kunne fradragsføringen sikres gjennom utvidet adgang til omligning. Etter Hydros mening bør kommunene kunne skjermes mot skattevirkningen av slik omligning ved at refusjon av for meget innbetalt skatt utelukkende belastes staten. Selskapet viser til at også den foreslåtte til-

skuddsordningen er basert på at staten alene bærer det offentliges andel.

Hydro kan imidlertid også gi sin tilslutning til en tilskuddsordning til erstatning for fradragsrett ved ligningen, forutsatt at fordelingsnøkkelen baseres på den gjennomsnittlige marginale skattesats over feltets levetid.

Saga Petroleum går inn for at fradrag fortsatt skal gis for løpende utgifter, med en utvidet omligningsadgang som sikrer at fradragsretten blir effektiv. Selskapet mener at en tilskuddsordning eventuelt bør være et valgfritt alternativ. En tilskuddsordning bør også etter Sagas syn baseres på marginale skattesatser.

## 9. Departementets vurderinger og forslag

### 9.1 FORTSETTELSE AV GJELDENE REGLER

Ordinær utgiftsføring etter hvert som fjerningskostnadene faktisk påløper er i samsvar med gjeldende rett og virker tilsynelatende enkelt å praktisere. Som arbeidsgruppen fremholder, er det imidlertid en avgjørende svakhet ved denne ordningen at en rekke selskaper ikke vil være sikret fullt fradrag for de utgiftene en fjerning må antas å føre med seg. Grunnen til dette er at mange rettighetshavere på fjerningstidspunktet og i årene etterpå ikke vil ha tilstrekkelige inntekter i Norge til å dekke kostnadene, som vil bli meget store. At enkelte selskaper kan finne seg i en mer fordelaktig inntektsposisjon når fjerning av de første anleggene blir aktuelt, kan etter departementets syn ikke rettferdiggjøre en løsning i tråd med dagens regler. Finansdepartementet anser det som vesentlig å unngå ordninger som fører til klar reell forskjellsbehandling mellom selskapene.

Et system som bygger på gjeldende regler kan også få negative konsekvenser for utnyttelsen av naturressursene på sokkelen. For å sikre at fradragsretten faktisk kan utnyttes, vil oljeselskapene fristes til å avslutte produksjonen på ett felt mens inntektene fra dette og andre forekomster ennå er store nok. Tilsvarende kan risikoen for å bli påført fjerningsutgifter på et tidspunkt hvor selskapet trapper ned virksomheten i Norge, virke negativt inn på beslutningen om utbygging av satellittfelt mv.

Finansdepartementet finner på denne bakgrunn bestemt å måtte fraråde at dagens regler opprettholdes.

### 9.2 SKATTEFRIE AVSETNINGER

Å tillate skattefrie avsetninger til dekning av fjerningsutgifter en gang i fremtiden innebærer at selskapene gis en betydelig skattekreditt. Gjennom avsetningene får rettighetshaverne fradrag for utgifter som først blir aktuelle flere år senere. Den skattelettelse som oppnås avhenger dels av hvor store beløp som avsettes, dels av selskapenes skatteprosent (gjennomgående ca. 80 pst.). Den viktigste faktoren er likevel hvor mange år det tar fra avsetningen foretas til selve fjerningen skjer. Som eksemplet i kap. 4.2 illustrerer, er øyeblikkelig fradrag for utgifter som påløper om 30 år av langt større verdi for den skattepliktige enn fradrag med samme beløp for utgifter som blir aktuelle om 20 år.

Dersom en avsetningsordning ikke skal få karakteren av skattelemping, er det nødvendig å avpasse de beløp som avsettes slik at de svarer til den neddiskonterte verdi (nåverdien) av de fremtidige utgiftene. Skal slike beregninger være mulig, må en foruten størrelsen av de faktiske fjerningskostnadene for det enkelte selskap kunne anslå med rimelig nøyaktighet tiden mellom de enkelte avsetninger og fjerningen.

Som påpekt i kap. 4.2 lar dette seg ikke gjøre – i alle fall ikke i så vidt nær fremtid at avsetningsalternativet vil ha noen praktisk verdi. Med de lange tidsperioder som er aktuelle i denne sammenheng, kan også fastsettelse av diskonteringsfaktor by på problemer. Det er ikke gitt at den faktoren staten i dag nytter for diskonteringsformål, 7 pst. realrente, vil være riktig over et tidsrom på f.eks. 30 år.

I tillegg til at en avsetningsordning reiser

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

beregningsvanskeligheter som det i praksis er umulig å løse tilfredsstillende, ville avsetninger basert på de enkelte selskaps individuelle situasjon føre til store kontrollproblemer for skatteadministrasjonen. For hvert inntektsår måtte ligningsmyndighetene etterprøve de ulike selskapers vurderinger av sannsynlig omfang av fjerningsforpliktelsene på de aktuelle felt, tidspunktet for fjerning, kostnadene forbundet med de forskjellige fjerningsoperasjonene (herunder hvilke tekniske løsninger som synes mest aktuelle), hvor lang tid fjerningen vil ta, selskapets inntektssituasjon på fjerningstidspunktet mv. Fordi avsetningene ville gjelde store beløp – med tilsvarende reduksjon av statens oljeinntekter som resultat – måtte en slik kontroll være grundig og dermed svært arbeidskrevende. Skulle en i noen grad forsøke å forenkle skattekontrollen ved å innføre skjematisk regler som ikke tar hensyn til forskjeller mellom selskapene, ville ordningen lett gi betydelige skattelettelser for noen rettighetshavere mens den var klart utilstrekkelig for andre.

Departementet finner så mange tungtveiende innvendinger mot en avsetningsordning, at en må legge til grunn at dette alternativet ikke lar seg gjennomføre.

### 9.3 ENDRING AV TIDLIGERE ÅRS LIGNINGER (OMLIGNING)

For enkelte oljeselskaper vil en utvidelse av adgangen til å endre ligningene for tidligere inntektsår kunne avhjelpe problemet med lave inntekter og høye utgifter på fjerningstidspunktet, som er en avgjørende svakhet ved dagens system. Det vises til kap. 7.2.1 og 9.1 foran.

Etter det Finansdepartementet har fått opplyst, vil imidlertid flere utenlandske selskaper som følge av skattereglene i hjemlandet ikke kunne dra fullt nytte av selv en ubegrenset rett til å endre tidligere ligninger i Norge. Disse rettighetshaverne kan derfor fortsatt finne det lønnsomt å avslutte virksomheten på norsk sokkel før dette er ønskelig ut fra såvel rene ressursutnyttelseshensyn som en bredere samfunnsøkonomisk vurdering. Dette er forhold som departementet tillegger betydelig vekt.

Finansdepartementet ser også alvorlig på den andre hovedinnvendingen arbeidsgruppen antyder med hensyn til endringsalternativet: Etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav d regnes kontinentalsokkelen som et eget skattedistrikt. For skattepliktige som har inntekt både på sokkelen og i kommuner på land, fordeles renteutgifter og en del lig-

nende finansielle kostnader til fradrag i de respektive distrikter i samme forhold som nettoinntektene i hvert distrikt. En nedjustering av inntektene i sokkeldistriktet på grunn av fjerningskostnadene, ville følgelig føre til en økning av selskapenes fradragposter ved kommuneligningene i land og dermed redusere kommunenes skatteinntekter. Slike inntektsbortfall ville skje med tilbakevirkende kraft og kunne omfatte et betydelig antall år hvis endringsadgangen utvides sterkt, slik en i tilfelle måtte gjøre, dersom en omligningsordning overhodet skulle bli et realistisk alternativ.

En omfattende utvidelse av retten til å endre tidligere ligninger vil med andre ord kunne bli en sterk belastning for kommuner som har oppebåret skatteinntekter fra rettighetshaverne. Tidligere års skatteoppgjør måtte i tilfelle omgjøres og betydelige beløp tilbakebetales de skattepliktige. Muligheten for en slik utvikling ville nødvendigvis føre til stor usikkerhet i de berørte kommuners budsjettarbeid og planlegging ellers – en situasjon som fort ville bli uholdbar.

Som det fremgår av kap. 8.4 har Norsk Hydro i sin høringsuttalelse tatt opp forslag om at de enkelte kommuner ikke skal berøres av en eventuell ordning med omligning (Om virkningene om omligning på kommunenes økonomi, se foran). Finansdepartementet kan ikke se at det er mulig å gjennomføre dette uten at en klart beveger seg utenfor skattereglenes rammer og forutsetninger. Utgangspunktet for Hydros uttalelse er at forholdet til fjerningsutgifter bør ordnes gjennom skattemessige tiltak. Når det spesielt gjelder spørsmålet om omligning uten kommunal skatteeffekt, synes dette mest å nærme seg realitetene i en tilskuddsordning. Departementets tilskuddsordning er bygget på skattemessige størrelser, men tar, i likhet med en omligningsordning der kommunene holdes utenfor, ikke sikte på å registrere samtlige av de effekter som ville fremkomme ved bruk av skattesystemet. Når Finansdepartementet tar avstand fra å søke spørsmålene omkring fjerningsutgiftene løst gjennom skattesystemet, er det nettopp fordi dette ville trekke etter seg en rekke uakseptable virkninger som skattesystemet ikke er innrettet på å kunne tåle. Det er etter departementets mening innlysende at en ikke kan stille en rekke kommuner overfor alternativet å skulle tilbakebetale meget betydelige skattebeløp over en rekke år. Tilskuddsordningen unngår disse problemer.

På denne bakgrunn må departementet bestemt avvise en ordning som bygger på utvidet adgang til endring av tidligere ligninger (omligning).

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

#### 9.4 LØSNINGER UTENFOR SKATTE-SYSTEMET

Som påpekt i kap. 7.2.4 kan problemet med fjerningsutgiftene løses uten å gå veien om skattesystemet. Petroleumsvirksomheten på norsk sokkel er organisert ut fra den grunnleggende kjensgjerning at staten har retten til de aktuelle naturressursene i undergrunnen. Som en naturlig følge av denne rådiggheten er det statlige engasjementet i petroleumssektoren svært omfattende. Staten har betydelige egne økonomiske andeler i mange konsesjoner på sokkelen, i tillegg til den deltagelse som skjer gjennom Statoil. Videre krever det offentlige en stor del av verdiene som private selskaper utvinner, i form av produksjonsavgift og inntektsskatter. Fjerning av installasjonene på sokkelen står dermed i samme økonomiske stilling som et utbyggingsprosjekt med staten og de aktuelle selskapene som deltagere. Fordi staten har langt den største andelen, fra ca. 80 pst. til over 90 pst. (inklusive Statoils andel), må den bære en tilsvarende stor del av kostnadene. Dette gjelder enten statens andel teknisk har form av reduserte skatteinntekter fra petroleumsvirksomheten eller fremstår som en utgiftspost i statsbudsjettet.

De to hovedalternativene utenfor skattesystemet som arbeidsgruppen har drøftet, adskiller seg først og fremst med hensyn til hvilken rolle staten skal spille ved selve fjerningen. Den ene løsningen forutsetter at staten selv er operatør, den andre tar som utgangspunkt at oljeselskapene får dette ansvaret.

##### 9.4.1 Staten utfører fjerningen

Arbeidsgruppen fremholder at det er et omfattende arbeid å administrere og gjennomføre selv fjerningsoperasjonene. Skal staten selv stå for den tekniske delen av fjerningen, vil myndighetene etter arbeidsgruppens syn måtte opprette et eget apparat til å ta seg av blant annet følgende oppgaver:

- Planlegging av arbeidet
- Teknisk prosjektering
- Anbudsutarbeidelse
- Innhenting av anbud
- Evaluering av anbud
- Kontraktsinngåelse
- Oppfølging og kontroll av arbeidet mv.

Under enhver omstendighet er det sannsynlig at oljeselskapene vil måtte bistå med teknisk ekspertise ved en rekke av operasjonene.

Finansdepartementet er enig med arbeidsgruppen i at dette er en byråkratiseren-

de og svært lite hensiktsmessig løsning. Selv om staten engasjerte konsulenthjelp til å utføre fjerningen, synes det klart at rettighetshaverne på de ulike feltene, som har inngående kjennskap til de enkelte installasjoner, står langt bedre rustet til å forestå fjerningsarbeidet. Departementet må derfor avvise dette alternativet som klart urealistisk.

##### 9.4.2 Tilskudd til dekning av statens andel

Finansdepartementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag om en ordning der selskapene får ansvaret for gjennomføringen av de enkelte fjerningsoperasjonene, mens staten dekker sin del av kostnadene gjennom direkte utbetalinger etter som utgiftene påløper. En nærmere beskrivelse av denne løsningen følger i kap. 10 nedenfor.

Departementet legger vekt på at tilskuddsalternativet ikke fører til etablering av et omfattende statlig apparat til å gjennomføre fjerningen, samtidig som de ansvarlige politiske organer sikres reell kontroll med kostnadsspørsmålet.

Å gjøre bruk av skattesystemet som mekanisme til å fordele fjerningsutgiftene mellom det offentlige og oljeselskapene er unødvendig komplisert. En slik fremgangsmåte vil kunne svekke den økonomiske styringen med fjerningen, herunder selskapenes kostnadsbevissthet. En finner også grunn til å understreke at såvel arbeidsgruppens som departementets undersøkelser viser at mulige løsninger der skattevirkemidler trekkes inn enten er umulig å gjennomføre tilfredsstillende i praksis, eller fører med seg uønskede sidevirkninger av alvorlig art. Det vises til drøftelsene foran i dette kapitlet samt redegjørelsen for arbeidsgruppens vurderinger i kap. 7.2.

Et stort flertall av høringsinstansene, både blant selskapene og de offentlige organer som har uttalt seg, går videre inn for tilskuddsløsningen. Departementet anser det særlig vesentlig at en klar majoritet av oljeselskapene støtter tanken om en statlig betalingsordning. Forutsatt at det gjennom lovgivning slås fast at selskapenes fjerningsforpliktelser avhenger av at staten dekker sin egen del av kostnadene, vil tilskuddsalternativet kunne fjerne et usikkerhetsmoment ved petroleumsvirksomheten på norsk sokkel som etter hvert ville bli stadig mer påtrengende – særlig for de utenlandske selskapene. Denne avklaringen vil oppnås uten at staten risikerer tap av skatteinntekter på grunn av gunstige avsetningsordninger for rettighetshaverne.

En ordning etter de linjer som er angitt i kap. 10 skulle også effektivt sørge for at de

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

nødvendige midler stilles til disposisjon når Stortinget måtte beslutte å fjerne installasjoner på sokkelen. Gjennom de drøftelser mellom rettighetshaverne og myndighetene som forutsettes å finne sted forut for et fjernings-

pålegg, skulle en ha de beste muligheter for å komme frem til omforente løsninger slik at selskapene på alle måter vil gå positivt inn for å etterkomme en fjerningsordre fra Stortinget.

## 10. Nærmere om tilskuddsordningen

### 10.1 HOVEDTREKKENE I ORDNINGEN

Som forklart i kap. 9.4 bygger en ordning med direkte statlige tilskudd på den kjensgjerning at det offentlige under enhver omstendighet vil måtte bære fra 80 pst. til over 90 pst. av kostnadene ved en fjerningsoperasjon. Dette skyldes selve organiseringen av norsk petroleumsvirksomhet, hvor inntektskattesystemet og sterk statlig deltagelse gjennom direkte økonomiske andeler i de enkelte konsesjoner i tillegg til Statoils engasjement, utgjør de to viktigste elementene.

Spørsmålet om fjerning av en installasjon vil melde seg når produksjonsperioden for det, eller de aktuelle felt går mot slutten. Det bør pålegges operatøren en plikt til å varsle myndighetene i god tid før det forventede opphørstidspunktet.

Når opphørsvarselet er mottatt, må myndighetene og de berørte rettighetshaverne snarest innlede drøftelser med sikte på å klargjøre blant annet følgende:

- Hvilke tekniske løsninger som er best egnet for de ulike fjerningsoperasjoner som kan komme på tale.
- Hvor mye det vil koste å fjerne de enkelte innretninger med den valgte teknikk.
- Den nøyaktige nøkkelen for fordelingen av kostnadene mellom selskapene og staten.

Av de tre nevnte faktorene vil særlig fastsettelse av fordelingsnøkkelen stå sentralt, jfr. kap. 10.2 nedenfor. Et hovedprinsipp må være at hvert fjerningsprosjekt vurderes for seg. Dette vil føre til at utgiftsdelingen innenfor visse grenser vil kunne endre seg med de konkrete omstendigheter. Fordi det vil dreie seg om store beløp, vil selv små endringer i den prosentvise fordelingen mellom partene kunne gi store utslag. Skulle det vise seg at selskapene og staten ikke er i stand til å bli enige om den nøyaktige fordelingen, må det på forhånd være fastsatt klare regler for løsning av tvisten.

En mulighet er at staten har det endelige ord i saken. Siden staten er den største delta-

geren i fjerningsprosjektet, kunne det hevdes at de andre interessentene da må finne seg i å bli «nedstemt». Bortsett fra at det ikke virker umiddelbart logisk at den parten som bærer den største delen av utgiftene dermed ensidig skal kunne bestemme *hvor* stor byrden bør være, ville en slik løsning kunne svekke selskapenes tillit til hele tilskuddsordningen.

En ville da kunne få nettopp den usikkerheten omkring fjerningsprosjektet som tilskuddsalternativet tar sikte på å motvirke. Det kan også pekes på likheten med inntektsbeskatningen – som i realiteten er en annen måte å fordele inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten mellom selskapene og staten – der de skattepliktige alltid har muligheten til å bringe ligningsavgjørelsene inn for domstolene.

Nettopp domstorsbehandling kan kanskje synes å være en brukbar metode for løsning av fordelingskonflikter. Det er imidlertid en avgjørende ulempe at rettslig behandling tar svært lang tid. Da tvistesprosjektet ofte vil være av utpreget teknisk karakter med kompliserte beregninger mv., synes avgjørelsen å ligge bedre til rette for eksperter på petroleumssaker. Departementet finner det derfor mest naturlig at fordelingstvister mellom partene avgjøres ved voldgift. Voldgiftsrettens sammensetning og saksbehandling mv. bør følge reglene i Tvistemålsloven av 13. august 1915 kap. 32 så lagt de passer, jfr. kommentarene til § 7 i utkastet til utgiftsfordelingslov nedenfor.

Når tekniske løsninger, kostnadsoverslag og fordelingsnøkkel er klarlagt, legges spørsmålet om fjerning frem for Stortinget. Saken bør fremmes så tidlig av avgjørelsen kan tas før produksjonen er avsluttet. Samtidig som Stortinget beslutter å iverksette fjerning, stilles de nødvendige midler til å dekke statens andel av kostnadene til rådighet gjennom en overførbar overslagsbevilgning.

Operatøren for fjerningen oppretter et eget fjerningsregnskap, som holdes adskilt fra rettighetshavernes separat-regnskaper. Myndighetenes andel av påløpne kostnader beta-

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

les i tråd med fremdriften i fjerningsarbeidet. Dette gjøres ved å benytte de vanlige prosedyrer for innkalling av betalinger fra deltagerne i samarbeidsprosjekter i petroleumindustrien.

I prinsippet skulle den fremgangsmåten som er trukket opp ovenfor ikke føre til at staten dekker mer enn sin forholdsmessig del av utgiftene i henhold til fordelingsnøkkelen. Skulle dette forekomme, er det klart at staten i likhet med enhver annen deltager har krav på tilbakebetaling.

Når behandlingen av utgifter til fjerning trekkes ut av skattesystemet, er det selvfølgelig en forutsetning at slike kostnader ikke på noe vis får virkning for selskapenes skatteforpliktelser. Det samme vil gjelde alle utbetalinger fra staten som inngår i fjerningsregnskapet.

## 10.2 PRINSIPPENE FOR FORDELINGEN AV KOSTNADENE MELLOM OLJESKAPENE OG STATEN

### 10.2.1 Innledning. Forholdet til skattereglene

I kap. 7 og 9 foran er det gjort rede for hvorfor hverken arbeidsgruppen eller departementet kan anbefale løsninger innenfor rammen av skattesystemet. Dette betyr likevel ikke at oljeselskapenes skatteforhold er uten betydning når den nærmere fordelingen av fjerningsutgiftene mellom staten og de ulike rettighetshaverne skal fastlegges i de enkelte tilfelle. Med den fremtredende rollen inntektsbeskatningen spiller i den norske oljevirksomheten, er det klart at selskapenes skatteforhold vil måtte utgjøre et viktig holddepunkt ved utformingen av fordelingskriterier. På den annen side er det en avgjørende fordel med tilskuddsordningen at den gjør det mulig å forenkle de forutsetninger som legges til grunn for utgiftsdelingen, i forhold til de løsninger som ville vært resultatet dersom en fulgte skattereglene helt ut.

Departementet har vært sterkt i tvil om en ikke burde legge så stor vekt på hensynet til enkelhet at fordelingsnøkkelen ble fastlagt uten å ta selskapenes individuelle skatteforhold i betraktning, f.eks. slik at staten påtok seg å bære en fast prosentvis andel av kostnadene ved fjerning i ethvert tilfelle. En har imidlertid valgt å bygge på en modifisert skatteformel, jfr. nedenfor, fordi løsninger som ikke tar rimelig hensyn til reelle forskjeller mellom selskapene med god grunn kan oppfattes som vilkårlige.

Ovenfor er det fremholdt at fordelingsløsninger som bindes strengt opp til skattereg-

lene kan vise seg vanskelige å praktisere. Dette forholdet må ikke overdrives. Hvis en først ser bort fra alternativet med en fast fordelingssats, kan det nettopp av hensyn til administrativ enkelhet være gunstig å ta utgangspunkt i visse lett tilgjengelige skatteopplysninger for selskapene fremfor å gjøre bruk av andre beregningsmåter som også kunne virke nærliggende i fjerningssammenheng. Det vises blant annet til kap. 10.2.2 og 10.2.5 nedenfor.

### 10.2.2 Feltvis eller selskapsvis utgiftsfordeling

En fremtidig fjerning av utvinningsinstallasjonene vil naturlig nok skje felt for felt, ikke på selskapsvis basis. På denne bakgrunnen kunne det kanskje virke naturlig å fastsette utgiftsfordelingen tilsvarende, med faste feltvise fordelingsnøkler som ikke varierer fra selskap til selskap. Med mindre slike feltbaserte fordelingssatser ble fastsatt administrativt på skjønnsmessig grunnlag (med andre ord en variant av alternativet drøftet i kap. 10.2.1), måtte det utarbeides egne regler for de beregningsmåtene som skulle bestemme den prosentvise kostnadsdelingen på de ulike felt. Det ville antagelig være mulig å finne frem til slike retningslinjer. Så vel selve regelarbeidet som de påfølgende feltvise beregninger ville imidlertid gjøre det nødvendig enten å opprette et eget forvaltningsapparat, eller å legge nye arbeidsoppgaver til eksisterende organer (f.eks. Oljeskattedirektoratet eller Oljedirektoratet) som allerede sliter med betydelige kapasitetsproblemer. Finansdepartementet anser derfor denne løsningen som avgjort mindre hensiktsmessig enn å ta utgangspunkt i de enkelte *selskaperes* økonomiske forhold. De relevante opplysninger om selskapenes inntektsprosjoner mv. for de aktuelle tidsrom er kjente størrelser som enkelt kan innhentes fra skattemyndighetene. Et annet vesentlig fortrinn ved å gjøre bruk av tilgjengelige skattetal ved utregningen av fordelingsnøkkel, er at dette gjennomgående vil være størrelser som er tilfredsstillende fastlagt gjennom ligningsbehandlingen for tidligere år eller ved rettsavgjørelser. Nye beregninger basert på feltvise regler vil med stor sannsynlighet gi grunn for uenighet mellom rettighetshaverne og myndighetene om ulike tvilsspørsmål. Selv om slike tvister kan løses f.eks. gjennom voldgift, jfr. kap. 10.1 foran, er det viktig både for selskapene og myndighetene at forhåndssikkerheten omkring fjerningsutgiftene blir størst mulig. Departementets forslag til fordelingsregler legger etter dette til grunn at fordelingsnøkkelen ikke fastsettes med felt-



Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

vise enhetssetter, men i stedet tar utgangspunkt i de enkelte selskaperes økonomiske forhold.

### 10.2.3 Beregningsmessig tidsramme

Selv om det legges til grunn at det er de enkelte selskaperes forhold som danner utgangspunktet for utgiftsfordelingen, gjenstår det å bestemme hvilket tidsrom beregningen skal knyttes til. Er det selskaperes forhold i fjerningsårene, eller alle de år selskapet har drevet utvinningsvirksomhet i Norge, eller en annen tidsperiode som skal tas i betraktning? Departementet finner det mest naturlig at beregningene bygger på inntektsposisjonene mv. i den perioden vedkommende installasjon har vært i bruk for det aktuelle selskapet. Ved å ta utgangspunkt i selskaperes forhold over innretningenes levetid anses kostnadene til fjerning i prinsippet knyttet til den løpende utvinningsvirksomheten. At en av ulike grunner det er gjort utførlig rede for tidligere ikke finner det mulig eller tilrådelig å omsette dette synspunktet i en skattefri avsetningsordning, er selvfølgelig ikke til hinder for at det legges vekt på betraktningmåten ved utformingen av alternative løsninger for fjerningsutgiftene.

Den nøyaktige fastleggningen av den beregningsmessige tidsramme i de konkrete tilfelle, vil avhenge av hva som anses som en *fjerningsenhet* og hvilke kriterier som bestemmer når enheten skal anses i bruk for selskapet. Disse tekniske avgrensningsspørsmålene blir behandlet nærmere i kap. 10.2.5 nedenfor.

### 10.2.4 Departementets forslag om beregningsmåte for statens andel av fjerningsutgiftene

Finansdepartementet foreslår at fordelingen av fjerningskostnadene mellom staten på den ene side og det enkelte selskap på den annen side, fastsettes ved å dele selskapets endelig utlignede skatter på utvinningsinntekt i det aktuelle tidsrommet på summen av de inntektsgrunnlag som ligger til grunn for beregningen av «kommunedelen»<sup>1)</sup> av den ordinære selskapskatten i de samme årene.

<sup>1)</sup> «Kommuneinntekten» ved oljeskatteligningen er bare en tallstørrelse som for hvert inntektsår blir fastsatt av oljeskattemyndighetene for det enkelte oljeselskap i forbindelse med beregningen av den delen av selskapets samlede oljeskatter som er nevnt i statsskattevedtaket for 1984 § 3 VII bokstav b. Betegnelsen «kommuneinntekten» brukes fordi kun den inntekt som etter statsskattevedtaket skattlegges med 23 pst., fastlegges etter de regler som med enkelte særdrag ellers gjelder ved beskatning til kommunene. En vil for ordens skyld minne om at alle skatter på utvinningsvirksomhet og rørledningstransport skrives ut til *staten*.

En kommer da frem til statens prosentvise andel av fjerningsutgiftene i forhold til den enkelte rettighetshaver. Hvor de installasjoner som skal fjernes eies av flere rettighetshavere sammen, må det foretas separate fordelingsberegninger for hvert selskap. Statens samlede andel av kostnadene vil da dels avhenge av den innbyrdes eierfordelingen mellom rettighetshaverne, dels av størrelsen på statens egne direkte økonomiske andeler (jfr. kap. 10.4 nedenfor) i de aktuelle felt. Det foreslås at Statoil i denne forbindelse behandles på linje med de øvrige selskaper på norsk sokkel, jfr. kap. 10.3 nedenfor.

Departementets beregningsmåte er en konsekvens av den måten statens økonomiske interesser i petroleumsvirksomheten er organisert på, hvor direkte forretningsmessig deltagelse og skattesystemet er de mest fremtredende elementene. Den skattemessige delen av utregningene vil ikke samsvar helt med det resultat en hadde kommet frem til dersom det ble gitt fradrag for fjerningsutgiftene ved inntektsbeskatningen. Samfunnsøkonomisk sett blir forskjellen likevel neppe større enn at den klart må kunne aksepteres, spesielt når en tar i betraktning de store økonomiske usikkerhetsmarginene som er forbundet med den tekniske gjennomføringen av selve fjerningsoperasjonene. Det er heller ikke gitt at det fordelingsresultatet som ville fremkommet ved å behandle fjerningsutgiftene strengt innenfor rammene av det norske petroleumsskattesystemet – med de skattesatser som måtte gjelde på de ulike fjerningstidspunkter – i seg selv er «riktigere» eller mer å foretrekke enn den tilnærmede løsningen departementet foreslår. Målsettingen må være å komme frem til en fordeling som alt i alt virker rimelig og ellers er klart akseptabel både for det offentlige og for det overveiende flertallet av selskapene.

Dette hovedsynspunktet har blant annet vært utslagsgivende for valg av delingsgrunnlag i formelen beskrevet i første avsnitt ovenfor. I stedet for «inntekt kommune» kunne en for så vidt ha brukt «inntekt stat», «særskattepliktig inntekt» eller en inntektsstørrelse bestemt ved andre regler enn den norske petroleumsskattelovgivningen (f. eks. rent bedriftsøkonomiske resultatsberegningssnormer). Det sistnevnte alternativet er lite hensiktsmessig ut fra et administrativt synspunkt, fordi en ikke kunne basere seg på resultater som foreligger endelig fastlagt. Av de tre skattemessige grunnlagene er «inntekt kommune» etter departementets skjønn den største størrelsen som, anvendt i formelen, gir de rimeligste fordelingsresultatene.

Forslaget til fordelingsformel innebærer at rettighetshavernes effektive skattesatser leg-

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

ges til grunn for beregningen av statens utgiftsandel. Fra selskapshold er det blitt fremholdt at en heller burde bygge på rettighetshavernes marginale skattesatser. I så fall ville statens andel av fjerningsutgiftene bli større. Til støtte for dette forslaget er det blitt anført at den foreslåtte formelen vil kunne føre til ugunstigere resultater for enkelte selskaper enn om utgiftsdelingen hadde skjedd innenfor det gjeldende skattesystemet. En beregning på grunnlag av marginale satser vil motvirke dette. Tilsvarende er det blitt hevdet at en marginalskatteformel er nødvendig for å unngå urimelige høye egenandeler for rettighetshavere med lite lønnsomme felt.

Som fremholdt tidligere er formålet med tilskuddsordningen ikke å sikre en utgiftsdeling som i enhver situasjon er identisk med de resultater dagens skatteregler ville ført til. (Etter de sistnevnte reglene ville for øvrig utgiftsfordelingen skje på grunnlag av de fremtidige skattesatser når fjerning blir aktuelt, ikke etter de satsene som gjelder nå). Hensikten er å komme frem til løsninger som, isolert sett, kan anses som akseptable for såvel det offentlige som rettighetshaverne på norsk sokkel. Departementet er enig i at det kan tenkes tilfelle hvor den foreslåtte formelen ville gi høyere egenandeler for et selskap enn etter gjeldende skattebestemmelser. På den annen side er det etter departementets syn klart at en marginalformel ut fra samme målestokk gjennomgående ville pålegge det offentlige uforholdsmessig store utgifter ved fjerningsprosjekter av et visst omfang. Ut fra en helhetsvurdering anser Finansdepartementet at den foreslåtte beregningsmåten vil gi den rimeligste fordelingen av byrdene mellom selskapene og staten i de fleste tilfelle. Skulle det likevel unntaksvis oppstå åpenbare skjevheter, bør det åpnes adgang til å fastsette andre fordelingskriterier tilpasset de konkrete omstendigheter, jfr. utkastets § 6 med kommentarer. Det vises for øvrig til lovutkastets § 2 med kommentarer nedenfor.

### 10.2.5 Noen tekniske avgrensningsspørsmål

#### 10.2.5.1 Problemstillinger

Som nevnt i kap. 10.2.3 er det ikke tilstrekkelig å konstatere at en ved beregningen av fordelingsnøkkel i de enkelte tilfelle skal se på hvert selskaps inntektsforhold mv. i de årene installasjonene som vurderes fjernes har vært i bruk for selskapet. For å kunne bestemme den nøyaktige utstrekningen av det nevnte tidsrommet må en først ta stilling til hvilke innretninger som skal regnes som en *fjerningsenhet*. Et fullt utbygget felt vil kun-

ne bestå av en mengde ulike innretninger som har vært tatt i bruk på svært forskjellige tidspunkter. Hvis en ser hele feltet under ett, slik at alle installasjonene utgjør en og samme fjerningsenhet, vil en komme frem til en annen utstrekning på beregningstidsrommet enn om hver plattform regnes som egne enheter i fjerningssammenheng. Resultatet vil igjen bli et annet dersom de enkelte innretningene på plattformene – boligenheter, boremoduler, flammertårn osv. – skal vurderes separat. Departementets forslag til avgrensning er drøftet i kap. 10.2.5.2 nedenfor.

Når fjerningsenheten er definert, gjenstår det å bestemme hvordan enhetenes *brukstid* skal fastsettes. Skal f.eks. tidspunktet når byggekontrakten inngås være avgjørende, bør en heller regne enheten tatt i bruk når den er ferdig installert ute på feltet, eller skal et annet tidspunkt være utslagsgivende? Dette spørsmålet behandles i kap. 10.2.5.3.

Forslagene ovenfor innebærer i utgangspunktet at en skal se på fjerningsenhetenes brukstid for de selskapene som er rettighetshavere når fjerningsspørsmålet kommer opp. Det kan spørres hvor strengt dette prinsippet skal følges hvor utvinningstillatelsen har vært overført fra et selskap til et annet. Den overtagende parts inntektsforhold mv. vil ikke samsvare helt med overdragerens posisjoner, noen ganger kan forskjellen være så stor at det kan være fristende for selskapene å ta virkningen på fjerningsfordelingen med som et relevant moment når overdragelsen av utvinningstillatelsen forhandles. Det vises til kap. 10.2.5.4 nedenfor.

#### 10.2.5.2 Bestemmelse av fjerningsenheten

Finansdepartementet foreslår at den enkelte plattform med tilbehør anses som én fjerningsenhet. Som tilbehør regnes f.eks. boligmoduler, utstyr for brønnboring, flammertårn, forbindelsesbroer med tilhørende støttestrukturer, lagringsanlegg i tilknytning til plattformen osv. Produksjonsbrønner anses som tilbehør til den plattformen de er forbundet med. Separate boligplattformer, behandlings- og lagringsinstallasjoner (f.eks. Ekofisktanken) regnes som egne enheter. Under-sjøiske produksjonsanlegg (f.eks. N.Ø. Frigg) regnes som én fjerningsenhet. Rørledninger mellom produksjonsanlegg på feltet og en hovedterminal anses som tilbehør til det produksjonsanlegget ledningen ble installert sammen med. Rørledningstransportsystem for ilandføring av petroleum regnes som en enhet. Installasjoner for pumping/kompresjon som er nødvendige for transporten, regnes som del av systemet for så vidt eierforholdet er det samme. Rørledning mv. som knyt-

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

ter et nytt felt til et eksisterende ledningsnett, regnes i denne forbindelse som et eget transportsystem.

Departementet antar at det i enkelte tilfelle vil kunne oppstå tvil om hvordan en gitt installasjon eller type innretninger bør klassifiseres. Det foreslås derfor at Kongen gis fullmakt til å treffe vedtak (så vel enkeltvedtak som forskrift, jfr. forvaltningsloven § 2 bokstav a til c) om den nærmere avgrensingen i slike tilfelle.

#### 10.2.5.3 Bestemmelse av brukstiden

Etter forslagene foran vil en i fjerningssammenheng operere med to hovedtyper enheter:

- Plattform med tilbehør
- Rørledningstransportsystem for ilandføring av petroleum.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet kan enhetenes *brukstid* fastsettes med utgangspunkt i en rekke forskjellige tidspunkter. Departementet foreslår at en av praktiske grunner følger reglene i Kgl. res. av 11. mars 1976 om starttidspunkt for skattemessige avskrivninger. Slik fjerningsenheter er definert ovenfor, vil brukstiden for de ulike typer innretninger bli som følger:

- Produksjonsplattformer anses tatt i bruk fra det tidspunktet ordinær petroleumproduksjon ved plattformen er påbegynt. Det samme tidspunktet vil være avgjørende for alle innretninger som regnes for tilbehør til plattformen, jfr. kap. 10.2.5.2 ovenfor, uten hensyn til når disse rent faktisk ble installert.
- Tidsberegningen for andre typer plattformer (f.eks. faste boligplattformer) og innretninger (f.eks. Ekofisktanken) som regnes for egne fjerningsenheter tar til når følgende to vilkår er oppfylt: Plattformen eller innretningen må være tatt i bruk og minst en av produksjonsplattformene som disse fjerningsenheter betjener må ha påbegynt ordinær produksjon. Også her vil tilbehøret følge brukstiden til den plattformen eller innretningen det anses knyttet til i henhold til det som er sagt i kap. 10.2.5.2.
- Tidsberegningen for rørledningstransportsystemer vil også starte når systemet som helhet tas i ordinær bruk, dvs. når ilandføringen gjennom vedkommende anlegg begynner.

Drøftelsen ovenfor gjelder brukstidens begynnelse. Slutt punktet for brukstiden vil for produksjonsplattformers vedkommende inntré det år produksjonen endelig opphører. For fjerningsenheter som betjener flere pro-

duksjonsplattformer tar brukstiden slutt når produksjonen avsluttes ved den siste plattformen. Rørledningstransportsystemer regnes ute av bruk når all ilandføring gjennom anlegget endelig er opphørt. Også ved avslutningen gjelder prinsippet om at brukstiden for tilbehør følger den plattformen eller installasjonen tilbehøret anses knyttet til. Brukstiden for en boligmodul som benyttes til innkvartering av mannskaper under selve fjerningsoperasjonene, anses med andre ord opphørt alt ved produksjonsavslutningen.

#### 10.2.5.4 Overdragelser av utvinnings-tillatelser

I kapitlene foran er det forutsatt at de selskapene som er rettighetshavere når fjerning blir aktuelt, har deltatt i vedkommende utvinningsprosjekt siden produksjonen startet. Videre er det lagt til grunn at de innbyrdes eierandelene mellom deltagerne hele tiden har vært de samme. Selv om overdragelser av utvinningstillatelser hittil har vært langt mindre utbredt på norsk sokkel enn f.eks. i Storbritannia, er det all grunn til å regne med at det før eller senere vil oppstå situasjoner hvor slike forutsetninger ikke slår til. Spørsmålet blir da hvilke konsekvenser fullstendige eller delvise overdragelser – deltagerne imellom eller til utenforstående selskaper – skal få for beregningen av statens fjerningsandel. Drøftelsen nedenfor tar opp to grupper av tilfelle: Delvise overdragelser innbyrdes mellom deltagerne (ingen rettighetshaver trer helt ut, ingen nye kommer til – men eierandelene i de anlegg som skal fjernes blir forrykket) og fullstendige overføringer av utvinningstillatelser til utenforstående selskaper (den opprinnelige rettighetshaver trer helt ut, et nytt selskap kommer inn i bildet). Mellomformer som delvis overdragelse til et utenforstående selskap eller fullstendig overføring til en annen opprinnelig rettighetshaver, kan tenkes. Slike overdragelser reiser imidlertid neppe nye prinsipielle spørsmål i tillegg til dem som nevnes nedenfor.

Ved delvise overdragelser av andeler i utvinningstillatelser mellom de opprinnelige rettighetshavere blir den prosentvise fordelingsnøkkelen ikke endret for de berørte parter (dersom en ser bort fra at selve overdragelsen vil påvirke selskapenes inntekts- og skatteforhold). For staten blir imidlertid den samlede andelen av utgiftene forskjellig når selskaper med ulik fordelingsnøkkel øker eller reduserer sin totale eierdel i de installasjoner som vurderes fjernet. Skal en ta hensyn til slike interne forskyvninger i eierpo-

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

sisjonene, må selskapenes prosentvise fjerningsandel i henhold til fordelingsformelen i kap. 10.2.3 veies i forhold til selskapenes andel i utvinningstillatelsen til enhver tid.

Hvor en opprinnelig rettighetshaver overdrar hele andelen til et utenforstående selskap oppstår to typer spørsmål:

– Blir det overdragende selskap fri for de fjerningsforpliktelser som følger av petroleumsgivningen og konsesjonsvilkårene, eller kan myndighetene fortsatt holde den uttredende rettighetshaver ansvarlig (i tillegg til det overtagende selskap)?

– Hvilket tidsrom og hvilke selskapers inntektsforhold mv. skal være avgjørende for beregningen av statens fjerningsandel? Skal en bare se på det overtagende selskaps posisjoner over de årene selskapet har deltatt i den aktuelle utvinningstillatelsen, eller bør en for beregningsformål la den nye rettighetshaveren overta det overdragende selskaps posisjoner i årene forut for eierskiftet? Eventuelt kunne en se på den nye rettighetshaverens forhold over alle de år den aktuelle fjerningsenheten har vært i bruk, dvs. også i den tiden det overdragende selskap var eier. Endelig er det mulig å se bort fra overdragelsen ved fordelingsberegningen, slik at en utelukkede baserer seg på den opprinnelige rettighetshavers inntektsforhold m.v. fra produksjonsstart helt fram til fjerningstidspunktet.

Etter gjeldende rett medfører en overdragelse av utvinningstillatelse at det overdragende selskap blir løst fra de forpliktelser det var pålagt i forbindelse med konsesjonen. Myndighetene kan bare kreve at de selskapene som er rettighetshavere når fjerning blir aktuelt oppfyller et fjerningspåklegg. Dette betyr imidlertid ikke at en er avskåret fra å ta tidligere rettighetshaveres inntektsforhold mv. i betraktning ved fordelingen av fjerningsutgiftene mellom det overtagende selskapet og staten.

Departementet foreslår imidlertid at en i utgangspunktet holder fast ved at prinsippet om å basere beregningen av statens utgiftsandel på eierforholdene slik de fremstår når fjerning blir aktuelt. De ulike selskapenes inntekts- og skatteforhold blir påvirket av en lang rekke forhold i tillegg til eventuelle overdragelser av utvinningstillatelser for det feltet hvor fjerning vurderes. Ikke minst vil overdragelser på andre felt hvor selskapet driver virksomhet kunne få stor betydning for inntektsutviklingen i det aktuelle tidsrom. På denne bakgrunn kan det virke noe tilfeldig å behandle skifte av eierposisjo-

ner på det feltet hvor en overveier fjerning forskjellig fra overføringer andre steder. Det vil også klart kunne komplisere beregningene dersom en må ta hensyn til tidligere rettighetshaveres forhold eller se på innbyrdes eierandeler flere år forut for fjerningen. Fjerningsmotiverte overdragelser bør etter Finansdepartementets syn kunne hindres ved at konsesjonsmyndighetene nekter samtykke. Slik nektelse bør på den annen side i prinsippet ikke begrenses til overdragelser av andeler på det feltet hvor fjerning vurderes, jfr. det som er sagt foran. Dersom utviklingen likevel skulle vise at samtykkeordningen ikke er et hensiktsmessig virkemiddel i denne forbindelse, foreslås det at Finansdepartementet gis kompetanse til å regulere de problemer hel eller delvis overdragelse av utvinningstillatelser skaper i forhold til tilskuddsordningen, i tråd med de alternativer som er antydnet ovenfor.

### 10.3 STATENS EGNE ØKONOMISKE ANDELER

Etter omorganiseringen av statens forretningsmessige deltagelse i petroleumsvirksomheten vil staten ha egne økonomiske andeler i de fleste konsesjoner på norsk sokkel. For disse andelers vedkommende vil staten naturlig nok bære 100 pst. av fjerningsutgiftene, på samme måte som utbyggings- og driftsutgifter for andelen blir utredet direkte av statskassen. Størrelsen av statens egne økonomiske andeler vil dermed være en faktor som bestemmer statens totale del av kostnadene ved et bestemt fjerningsprosjekt

### 10.4 STATOILS STILLING

Statoil ble opprettet for å ivareta det offentliges forretningsmessige interesser i norsk petroleumsvirksomhet. Selskapet er organisert som et eget aksjeselskap hvor staten eier alle aksjer. På denne bakgrunn kunne det kanskje synes naturlig å behandle Statoils andeler i utvinningstillatelsene på linje med statens egne andeler ved fordelingen av fjerningsomkostningene. Det er klart at det offentlige før eller senere vil måtte bære samtlige fjerningsutgifter som faller på Statoils konsesjonsandeler, ikke bare den prosentvise delen som følger av beregningsformelen i kap 10.2.3.

Dersom en fulgte synet ovenfor, ville det bli unødvendig å beregne noen egenandel for Statoil i fjerningssammenheng. I motsetning til de øvrige norske og utenlandske selskaper på sokkelen ville Statoils del av fjerningskostnadene bli bevilget direkte av

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

Stortinget. Finansdepartementet finner en slik forskjellsbehandling uheldig. En foreslår derfor at Statoils egen-andeler holdes utenfor ved fastsettingen av statens totale del av kostnadene for de enkelte fjerningsprosjekter.

Departementet forutsetter imidlertid at opplysninger om de fjerningsutgiftene som Statoil etter fordelingsformelen i første omgang må bære selv, blir lagt frem for Stortinget. Dette kan f.eks. skje i den årlige meldingen om Statoils virksomhet og fremtidsplaner.

#### 10.5 LOVFORSLAGET. FORHOLDET TIL ANNEN LOVGIVNING

Finansdepartementet foreslår at det gis en egen lov om behandlingen av utgifter til fjerning av installasjoner på norsk sokkel.

Når behandlingen av utgifter ved fjerning pålagt av norske myndigheter helt fjernes fra skattesystemet, må følgene bli at hverken selskapenes utbetalinger eller statens tilskudd får virkninger for skatteligningen. Regler om dette foreslås tatt inn i petroleumsskatteloven § 3.

I enkelte særtilfelle kan det tenkes at rettighetshavere på norsk sokkel pådras utgifter til fjerning pålagt av myndighetene i en fremmed stat. Slike situasjoner kan f.eks. oppstå der et felt strekker seg over grenselinjene mellom norsk og utenlandsk sokkel og installasjonene er plassert på den utenlandske delen av feltet. Den delen av fjerningsutgiftene som må bæres av rettighetshaverne på norsk side av feltet bør inntil videre holdes utenfor den nye fordelingsordningen og i stedet komme til fradrag ved beskatningen. Heller ikke i slike tilfelle anser Finansdepartementet det mulig å forutsi tidspunktet for eller omfanget av fjerningen med slik sikkerhet at en kan tillate skattefrie avsetninger. Departementet foreslår derfor at regelen i den midlertidige tilleggsloven av 22. desember 1978 gjøres perma-

nent og inntas i petroleumsskatteloven § 3. Utenom de unntaks-situasjoner som er nevnt, vil regelen ikke få selvstendig betydning, ved at det selvfølgelig ikke under noen omstendigheter kan kreves skattefrie avsetninger for å møte de fjerningsutgifter som ikke er fradragsberettiget ved ligningen.

Finansdepartementet ser ikke bort fra at Norge i fremtiden vil kunne inngå avtaler med andre stater om fjerning av installasjoner på grensefelt m.v. I denne sammenheng vil det være naturlig å ta opp spørsmålet om å la tilskuddsordningen gjelde rettighetshavere på norsk sokkel også i slike tilfelle.

I den utstrekning enkelte rettighetshavere pådras fjerningsutgifter som ikke faller inn under tilskuddsordningen, kan det tenkes situasjoner hvor gjeldende skatteregler om frem- eller tilbakeføring av underskudd ikke vil sikre full reell fradragsrett for utgiftene. Eventuelle utvidelser av tilskuddsordningen som antydnet i avsnittet ovenfor, kan i stor utstrekning motvirke at slike problemer oppstår i praksis. I den grad det likevel måtte oppstå behov for en justering av skattereglene i særlige tilfelle, vil departementet vurdere mulige løsninger med sikte på å unngå urimelige utslag.

I kap. 10.2 er det fremholdt at fordelingsberegningene etter det foreslåtte systemet vil bygge på opplysninger som finnes hos skattemyndighetene. I det alt vesentlige dreier dette seg om tall som offentliggjøres i de årlige skattemeldingene. Skulle det likevel (f.eks. i forbindelse med tvister om fordelingen) oppstå behov for informasjon som ikke er offentlig, anser Finansdepartementet det klart at det nødvendige materiale kan innhentes med hjemmel i ligningslovens § 3-13 nr. 2 bokstav a. En har derfor funnet det overflødig å foreslå en egen lovregel om adgang til å utlevere opplysninger til bruk ved fastsettingen av statens utgiftsandel.

Det vises for øvrig til de fremlagte lovforslag med kommentarer.

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

## 11. Merknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet

### Til § 1

Utkastets § 1 medfører at pålegg som gis i medhold av lov om petroleumsvirksomhet § 30 om å fjerne innretninger for petroleumsutvinning eller rørledningstransport, utløser en plikt for staten til å dekke en bestemt del av kostnadene ved slike operasjoner.

Statens andel av fjerningsutgiftene vil måtte bevilges av Stortinget. Etter petroleumsløven § 30 er myndigheten til å kreve fjerning formelt lagt til Olje- og energidepartementet. Imidlertid vil spørsmål om fjerning av sokkelinstallasjonene normalt være av så stor rekkevidde, at saken må forelegges Stortinget. Dette gjelder for øvrig enten utgiftene til fjerningen behandles innen eller utenfor skattesystemet. Lovforslaget innebærer derfor i praksis at myndigheten til å pålegge fjerning og kontrollen med finansieringen av de tiltak som besluttes, knyttes sammen. I kap. 10.1 er det antydning hvordan Finansdepartementet antar en fjerningssak kan behandles i praksis. Eventuelle særlige regler om varslingsplikt for operatøren, forhandlinger mellom selskapene og staten, organiseringen av fjerningsarbeidene mv., faller utenfor det naturlige området for en utgiftsfordelingslov. Finansdepartementet forutsetter at Olje- og energidepartementet utarbeider slike fjerningsbestemmelser i den utstrekning det anses påkrevet.

«De samlede utgiftene ved fjerningen» omfatter alle kostnader som påløper fra og med forprosjektering til innretningene er demontert og avhendet eller forsvarlig tatt hånd om på annen måte. Eventuelle inntekter, f.eks. fra salg av moduler, skrapmetall mv., reduserer de samlede fjerningsutgiftene. Staten har selvfølgelig krav på sin forholdsmessige del av slike inntekter, også dersom de påløper etter at alle utgifter i forbindelse med fjerningen er dekket. For øvrig forutsettes det at statens utbetalinger skjer i samsvar med vanlig praksis for felles utbyggingsprosjekter.

Dersom Stortinget bestemmer at et aktuelt fjerningsprosjekt ikke skal settes i verk, f.eks. fordi staten vil overta installasjonene for å bruke dem til andre formål (jfr. petroleumsløven § 30 første ledd), vil rettighetshavernes forprosjekteringsutgifter komme til fradrag i utvinningsinntekt ved skattelegningen. Dette vil normalt ikke dreie seg om så store beløp at problemene omtalt blant annet i kap. 9.1 og 9.3 oppstår.

Statens andel av fjerningsutgiftene skal fastsettes på individuell basis for hver enkelt

rettighetshaver som er medeier i de aktuelle innretningene. Denne andelen kan variere sterkt i forhold til de ulike selskapene, jfr. utkastets §§ 2 og 3. Statens andel av de samlede utgiftene vil derfor avhenge dels av disse individuelle delingsnøkklene, dels av rettighetshavernes innbyrdes eierandeler og dels av størrelsen på statens eventuelle egne økonomiske andeler. Det byr imidlertid ikke på praktiske vanskeligheter å beregne statens samlede fjerningsandel når de nevnte størrelsene er fastlagt.

Etter lovutkastet er tilskuddsordningen begrenset til fjerning som pålegges av norske myndigheter med hjemmel i petroleumsløvgivningen. Som nevnt i kap. 10.5. foran, kan det bli aktuelt å utvide virkeområdet i visse internasjonale forhold.

### Til § 2

Det vises til redegjørelsen for forslaget til fordelingsformelen i kap. 10.2.4.

Etter lovutkastet er det bare selskapenes inntektsskatter som inngår i beregningsformelen. Formuesskatt og produksjonsavgift holdes utenfor. Det samme gjelder såkalt kildeskatt på utbytte til utenlandske aksjonærer samt tilsvarende skatt som for utenlandsk selskap beregnes på utbytte som det gis fradrag for etter aksjelovens § 8 tredje ledd. Lovtekstens henvisninger til § 3 VII bokstav b i statsskattevedtaket for 1984<sup>1)</sup> er

<sup>1)</sup> § 3 VII i statsskattevedtaket for 1984 lyder:

«Skattepliktige som har formue knyttet til eller inntekt vunnet ved petroleumsutvinning og rørledningstransport, jfr. § 2 annet ledd i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. skal – av slik inntekt og formue i tillegg til de skatter som følger av bestemmelsene foran – svare skatt til staten etter reglene og satsene nedenfor. Det samme gjelder når det bare skal svares skatt etter nevnte lov.

- a) Av formue som tilhører andre skattepliktige enn selskaper, svares skatt med 1 pst. De regler som ellers gjelder for beregning av formuesskatt til kommunen, gis tilsvarende anvendelse.
- b) Av inntekt svares skatt med 23 pst. Skatten blir å utligne i samsvar med bestemmelsene i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. Ved skattebergningen skal det ikke gis fradrag for utdelt utbytte i aksjeselskaper, jfr. lov av 19. juni 1969 nr. 71 § 8. De regler som ellers gjelder ved beregning av inntektsskatt til kommunen, gis tilsvarende anvendelse.
- c) Av inntekt vunnet ved petroleumsutvinning og rørledningstransport som nevnt i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. § 5, skal det svares særskatt med 3<sup>5</sup> pst.»

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

tatt inn for å gi en teknisk nøyaktig betegnelse på delingsgrunnlaget i formelen. Som påpekt i kap. 10.2.4 tilsvarer dette grunnlaget «inntekten ved kommuneskatteligningen» eller «inntekt kommune».<sup>2)</sup>

Formelen innebærer at rettighetshaverens skatte- og inntektsforhold i et visst *tidsrom* bestemmer utgiftsfordelingen. For å finne frem til hvilke år som skal i betraktning foreslår departementet at de aktuelle innretninger første grupperes i *fjerningsenheter*. Deretter bestemmes *brukstiden* for de ulike enhetene, som dermed blir lik for alle innretninger en anser for å utgjøre én fjerningsenhet. Denne fremgangsmåten, som er utformet for å få til en praktisk håndterbar fordelingsberegning, forutsetter regler om hva som skal høre til samme fjerningsenhet og hvilke kriterier som bestemmer start og sluttidspunktet for enhetenes brukstid for rettighetshaveren. Slike bestemmelser er gitt i §§ 3 og 5, jfr. merknadene nedenfor.

#### Til § 3

Som påpekt i kommentaren til § 2 er begrepet «*fjerningsenhet*» et rent beregnings-teknisk hjelpemiddel. Det understrekes at definisjonen i § 3 første og annet ledd ikke har noen betydning for en eventuell avgrensning av fremtidige fjerningsprosjekter til bare å omfatte noen av innretningene på et gitt felt. Det vises for øvrig til kap. 10.2.5.2.

Fastleggningen av *brukstiden* for forskjellige typer fjerningsenheter er nærmere omtalt i kap. 10.2.5.3. For boligplattformer og fellesanlegg (f.eks. Ekofisktanken) slutter brukstiden senest når petroleumproduksjonen plattformen eller anlegget betjener er opphørt. Dette gjelder selv om f.eks. en boligplattform fortsatt er i bruk til innkvartering for mannskaper under selve fjerningsarbeidet. Skulle på den annen side en boligplattform bli fjernet før endelig produksjonsstans, er det naturlig at brukstiden slutter det året plattformen ble tatt ut av virksomheten.

I tredje ledds siste punktum gis det adgang til å avtale en avvikende brukstid. Dette er ment å være en sikkerhetsventil for tilfelle der de alminnelige reglene skulle føre til lite rimelig eller upraktiske resultater. Det er en forutsetning at så vel staten som alle berørte rettighetshavere er enige. Reglene i tredje ledd om utgangspunktet for brukstiden forutsetter at rettighetshaveren har vært medeier i innretningene fra produksjonsstart. Hvor en rettighetshaver først er

<sup>2)</sup> Se note 1) under kap. 10.2.4 om forklaring av dette begrep.

kommet til gjennom overdragelse av utvinningstillatelse på et senere tidspunkt, reguleres brukstidens utstrekning i § 5.

#### Til § 4

Etter omorganiseringen i 1984 av statens forretningsmessige deltagelse i petroleumsvirksomheten, vil staten ha egne økonomiske andeler i et stort antall konsesjoner på norsk sokkel. På samme måte som utbyggings- og driftskostnader for disse andelene belastes statskassen direkte, vil staten selv sagt også måtte dekke en tilsvarende del av fjerningsutgiftene. Dette beløpet vil med andre ord inngå i statens totale andel av fjerningsutgiftene sammen med de forpliktelser som følger av fordelingsberegningene etter § 2. Statoils egenandeler holdes derimot utenfor, jfr. kap. 10.4.

#### Til § 5

Problemene ved lisensoverdragelser er nærmere drøftet i kap. 10.2.5.4.

Etter lovutkastets § 5 vil i utgangspunktet så vel rettighetshaverens eierandeler på *fjerningstidspunktet* som deres *faktiske* brukstider bestemme utgiftsfordelingen, jfr. første og annet punktum. Annet punktum gjelder bare hvor det selskapet som overtar en andel i utvinningstillatelsen ikke hadde andel fra før. Hvor en eksisterende deltagerandel utvides ved overtagelse av andeler fra andre rettighetshavere, blir fastsettelsen av de tilhørende innretningenes brukstid for det overtagende selskap ikke påvirket.

Tredje og fjerde punktum gjelder alle typer tilfelle nevnt i kap. 10.2.5.4. Unntakshjemmelen, som omfatter både enkeltvedtak og forskrifter (jfr. forvaltningsloven § 2), forutsettes bare brukt hvor Finansdepartementet anser en godkjent overdragelse av utvinningstillatelse for en stor del motivert av hensynet til å oppnå fordeler ved en eventuell fjerning.

#### Til § 6

Reglene i §§ 2 flg. vil føre til en fordeling av fjerningsutgiftene mellom rettighetshaverne og staten som gjennomgående må kunne betegnes som rimelig. En minner om at tilskuddsordningen ikke tar sikte på i et hvert tilfelle å oppnå nøyaktig det samme resultatet som ville fulgt dersom utgiftsfordelingen hadde skjedd gjennom det gjeldende skattesystemet. I utgangspunktet kan det derfor ikke være grunn til å fravike de prosentandelene en kommer frem til ved å anvende utkastets beregningsformel, selv om en rettighetshaver godtgjør at egenandelen i en

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

gitt situasjon ville blitt lavere dersom en hadde lagt skattereglene til grunn.

Imidlertid kan det ikke utelukkes at fordelingsformelen i helt spesielle tilfelle vil kunne føre til resultater som isolert sett virker klart uforholdsmessige. En grunn til at slike tilsynelatende skjevheter kan oppstå er at fordelingen – i likhet med beskatningen – skjer på selskapsvis basis, mens selve fjerningen foretas felt for felt.

De samlede inntekts- og skatteforholdene kan derfor i fjerningssammenheng være vesentlig mer ufordelaktige enn om selskapets virksomhet på ett bestemt felt ble vurdert for seg. Under ekstreme omstendigheter kan utgiftene i forbindelse med engasjementer andre steder på sokkelen være så store i det aktuelle tidsrommet at de overstiger rettighetshaverens inntekter fra dette feltet hvor fjerning vurderes. Etter utkastets § 2 ville rettighetshaveren i slike tilfelle måtte bære alle fjerningsutgiftene selv. Et annet eksempel der en unntaksfri gjennomføring av formelen i § 2 vil kunne føre til åpenbart uforholdsmessige resultater, er rørledningsselskap organisert som eget skattesubjekt (f.eks. aksjeselskap). Inntekts- og skatteposisjonene kan for slike selskaper virke kunstige som følge av den måten tariffen for bruk av transportsystemet er fastsatt på.

Utkastets § 6 tar sikte på å motvirke slike åpenbart urimelige utslag av lovens generelle fordelingssystem. Som fremholdt ovenfor må det imidlertid stilles strenge krav til det påståtte misforholdet mellom statens og rettighetshaverens utgiftsandeler for å fravike den vanlige beregningsmåten. Dette er kommet til uttrykk i utkastets første punktum. Hva som skal til for å kunne berettiget et unntak vil måtte avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering av det enkelte tilfelle. En har ikke funnet det riktig å foreslå noen spesiell prosentandel som veiledende grense i denne sammenheng (f.eks. minimum 40 pst. statsandel).

Finner Kongen at vilkårene foreligger, gir utkastet ham myndighet til å fastsette andre beregningsmåter enn den som ellers skal anvendes. Når dette er gjort, kan de prosentvise andeler fastsettes av den instansen som foretar fordelingsberegningen for øvrig. En har funnet det vanskelig å angi i detalj hvilke endringer som best kan tenkes å føre til en rimeligere fordeling i de situasjonene som måtte oppstå. Utkastets annet punktum antyder imidlertid to mulige alternativer. Utgiftsandelen til rørledningsaksjeselskaper kan f.eks. korrigeres ved å trekke inntekts- og skatteforholdene til eierne og brukerne («andre rettighetshavere») inn i bereg-

ningen. For rettighetshavere som på selskapsbasis ikke har oppnådd overskudd før fjerningen blir aktuelt på et felt, kan det være en hensiktsmessig løsning å ta i betraktning rettighetshaverens sannsynlige inntekts- og skatteforhold i årene etter fjerningen, herunder bl.a. om rettighetshaveren har betydelige underskudd m.v. til fremføring. Likevel bør det under ingen omstendighet bli tale om en mekanisk anvendelse av skattereglene, og nåverdibetraktninger må tas i betraktning som en begrensende faktor når statens utgiftsandel blir beregnet.

#### Til § 7

Det vises til det som er sagt om behandlingen av fordelingstvister i kap. 10.1.

Henvisningen i paragrafens annet punktum til tvistemålsloven kap. 32 er strengt tatt overflødig, jfr. tvml. § 473, men foreslås likevel tatt inn av hensyn til utenlandske lesere som ikke kan ventes å ha full kjennskap til norsk lovgivning. Av reglene i tvistemålsloven som forutsettes å komme til anvendelse – direkte eller analogisk – nevnes særlig:

– § 452 siste ledd om at voldgiftsavgjørelsen ikke kan prøves videre for domstolene. Som påpekt i kap. 10.1 er det viktig å få en rask avklaring på tvister om fordelingsberegningen.

– § 454 om sammensetningen av voldgiftsretten. Staten og vedkommende rettighetshaver oppnevner ett medlem hver. Disse velger et tredje voldgiftsmedlem som formann. I tilfelle av uenighet kan formannen oppnevnes av retten (tvml. § 455).

– §§ 459 annet og tredje ledd og 460 flg. om voldgiftsrettens saksbehandling

Det understrekes at voldgiftsordningen ikke omfatter tvister om andre fjernings spørsmål enn fordelingsberegningen etter reglene i dette lovutkastet, eventuelt etter de alternative fremgangsmåter som Kongen måtte fastsette av § 6.

#### Til petroleumsskatteloven § 3 bokstav g

I den utstrekning utgiftene ved en fjerningsoperasjon blir fordelt mellom rettighetshaverne og staten etter utkastet til utgiftsfordelingslov, kan rettighetshaverne naturlig nok ikke kreve fradrag ved beskatningen for den andelen de må dekke selv. En slik fradragsrett ville bety at staten måtte dekke en ytterligere del av fjerningsutgiftene. Tilsvarende kan staten ikke redusere sin reelle andel ved å skatlegge statstilskuddene som inntekt for rettighetshaverne.



Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

Som påpekt i kap. 10.5 kan det oppstå situasjoner hvor utgifter til fjerning ikke kommer inn under den særskilte fordelingsordningen. Disse kostnadene vil dermed fortsatt være fradragsberettiget ved ligningen for det inntektsåret de påløper. Det vil imidlertid ikke bli gitt fradrag for forhåndsavsetninger med sikte på å møte mulige utgifter av denne art. De problemer det er gjort rede for i kap. 9.2 er like store for alle typer fjerningsavsetninger. Når fradragsnektelsen tas inn i petroleumsskatteloven blir tilleggsloven av 22. desember 1978 overflødig.

Det foreslås derfor at sistnevnte lov oppheves.

Finans- og tolldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt utkast til proposisjon til Stortinget om:

- 1 Lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen.
- 2 Lov om endring i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv.
- 3 Lov om opphevelse av lov av 22. desember 1978 nr. 91 om midlertidig tillegg til lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv.

---

Vi **OLAV**, Norges Konge,

gjør vitterlig:

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak til

- 1 Lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen.
- 2 Lov om endring i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv.
- 3 Lov om opphevelse av lov av 22. desember 1978 nr. 91 om midlertidig tillegg til lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv.

Tilråding fra Finans- og tolldepartementet ligger ved i avtrykk.

---

## Utkast

**til lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen.**

## § 1

Når innretninger brukt til utvinning eller rørledningstransport av petroleum kreves fjernet i medhold av lov av 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet § 30 femte ledd skal staten dekke sin andel av de samlede utgifter ved fjerningen i samsvar med reglene i denne lov.

## § 2

Statens prosentvise andel av fjerningsutgiftene i forhold til den enkelte rettighetshaver fastsettes lik summen av rettighetshaverens endelig utlignede skatter på inntekt av utvinning og rørledningstransport av petroleum over de år vedkommende fjerningsenhet har vært i bruk for rettighetshaveren, dividert med summen over de samme årene av rettighetshaverens beregningsgrunnlag for skatt som nevnt i statsskattevedtaket for 1984 § 3 VII bokstav b. Skatt som nevnt i lov av 19. juni 1969 nr. 71 § 5 første ledd, eller tilsvarende skatt beregnet på grunnlag av utbytte som det er gitt fradrag for ved skattleggingen i Norge, tas ikke i betraktning ved beregningen etter første punktum.

## § 3

Ved andelsberegningen etter § 2 skal følgende innretninger anses å utgjøre separate fjerningsenheter:

- a. Hver enkelt produksjonsplattform med tilbehør, så som boligmoduler plassert på plattformen, utstyr for boring av brønner, flammestårn, lagringsanlegg og behandlingsutstyr for petroleum plassert på plattformen, produksjons- og injeksjonsbrønner i tilknytning til plattformen, mv.
- b. Undersjøiske produksjonsanlegg med tilbehør.
- c. Separate boligplattformer.
- d. Fellesanlegg for lagring eller behandling av petroleum.
- e. Rørledningssystem for ilandføring av petroleum, herunder innretninger for pumping, kompresjon mv. som er nødvendige for transporten. Rørledning mv. som knytter et felt til eksisterende rørledningssystemer for ilandføring av petroleum anses som eget rørledningssystem.

Forbindelsesbroer og interne feltrørledninger anses som tilbehør til den plattform eller det produksjonsanlegget de ble installert sammen med.

Fjerningsenheter som nevnt i første ledd bokstav a og b anses å være i bruk fra og med det år ordinær petroleumproduksjon er påbegynt til og med det år produksjonen endelig opphører. Fjerningsenheter som nevnt i første ledd bokstav c og d anses å være i bruk fra og med det år de betjener minst ett produksjonsanlegg hvor ordinær petroleumproduksjon er påbegynt til og med det år produksjonen endelig er opphørt ved det siste anlegget enheten betjener. Hvis enheten fjernes på et tidligere tidspunkt, opphører brukstiden det året enheten med endelig virkning ble tatt ut av virksomhet. Fjerningsenheter som nevnt i bokstav e anses å være i bruk fra og med det år ordinær ilandføring av petroleum gjennom systemet starter til og med det år enhver ilandføring gjennom systemet er endelig opphørt. Dersom alle berørte parter samtykker kan det i særlige tilfelle avtales at en annen brukstid enn den som følger av reglene foran legges til grunn ved andelsberegningen.

## § 4

Statens andel etter § 1 omfatter også samtlige utgifter som forholdsmessig faller på statens egne økonomiske andeler av de aktuelle innretninger.

## § 5

Ved fastsettelsen av statens andel etter § 1 skal de ulike rettighetshaveres eierandeler på fjerningstidspunktet legges til grunn. Har en rettighetshaver ervervet sin eierandel i de aktuelle innretninger helt ut gjennom overdragelse av utvinningstillatelse etter de starttidspunkter for brukstiden som er angitt i § 3 tredje ledd, anses brukstiden for denne rettighetshaveren å starte det år overdragelsen fant sted. Departementet kan likevel gjøre vedtak om at en annen brukstid skal legges til grunn hvor en eierandel helt eller delvis er overdratt etter de starttidspunkter som er angitt i § 3 tredje ledd. Slikt vedtak kan også bestemme at andre eieran-

Om lov om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen og endring av petroleumsskatteloven m.v.

deler enn nevnt i første punktum eller at tidligere rettighetshaveres inntekts- og skatteforhold skal legges til grunn ved andelsberegningen.

§ 6

Kongen kan, dersom han finner at statens utgiftsandel fastsatt i samsvar med § 2 utvilsomt må anses som vesentlig for lav i forhold til en rettighetshaver, gjøre vedtak om en annen beregningsmåte. Herunder kan det bestemmes om, og i hvilken utstrekning, rettighetshaverens forventede inntekts- og skatteforhold i fremtiden, eller inntekts- og

skatteforholdene til andre rettighetshavere, skal tas i betraktning.

§ 7

Twister om beregningen etter reglene foran av statens utgiftsandel i forhold til den enkelte rettighetshaver avgjøres ved voldgift. Reglene i lov om rettergangsmåten for tvistemål av 13. august 1915 nr. 6 kap. 32 kommer i tilfelle til anvendelse så langt de passer.

§ 8

Denne lov trer i kraft straks.

---

### Utkast

#### **til lov om endring i lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv.**

I

I lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv. skal ny bokstav g i § 3 lyde slik:

Når innretninger brukt i utvinning eller rørledningstransport kreves fjernet i medhold av lov av 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet § 30 femte ledd, skal utgifter ved fjerningen ikke komme til fradrag ved inntektsansettelsen. Statens tilskudd til fjerning er ikke skattepliktig inntekt.

Det gis ikke i noe tilfelle fradrag for avsetninger til dekning av fremtidige utgifter til fjerning av innretninger brukt i utvinning eller rørledningstransport.

II

Bestemmelsen under I trer i kraft straks og gjelder første gang ved ligningen for inntektsåret 1986.

---

### Utkast

#### **til lov om opphevelse av lov av 22. desember 1978 nr. 91 om midlertidig tillegg til lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster mv.**

I

Loven oppheves.

II

Denne lov trer i kraft straks.

---

---