

# Innst. O. nr. 9

(1999-2000)

## Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i lov av 25. april 1986 nr. 11 om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen

Ot.prp. nr. 91 (1998-1999)

Til Odelstinget

### 1. FJERNINGSUTGIFTSLOVEN § 2

#### Sammendrag

Departementet har vurdert om fordelingsformelen i fjerningsutgiftsloven § 2 bør endres.

OLF og NORRET har i sine høringsuttalelser til arbeidsgruppens rapport anført at hovedregelen for beregning av statens tilskuddsandel gir systematisk underdekning for selskapene, og at en i stedet bør benytte en formel som bygger på marginale satser.

OLF og NORRET foreslår videre at selskapene gis en valgadgang mellom å få tilskudd etter fjerningsutgiftsloven eller å kreve fradrag for fjerningsutgiftene ved ligningen etter de alminnelige reglene.

Etter departementets oppfatning vil en regel som legger til grunn marginale satser f.eks. i bruksperioden for innretningen, kunne medføre for høye tilskuddsandeler ved at et selskap kan få et tilskudd fra staten på 78 pst. (marginalskattesatsen) uansett om selskapet er eller i nærmeste fremtid vil komme i skatteposisjon.

En regel om at tilskuddsandelen skal settes lik verdien av å få fradrag for fjerningsutgiftene ved ligningen, vil etter departementets oppfatning være administrativt svært krevende, fordi en måtte gjøre antagelser om fremtidige forhold for selskaper som ikke er i (sær)skatteposisjon.

Departementet antar videre at en regel om at selskapene skal ha en valgadgang mellom å få tilskudd eller fradrag gjennom skattesystemet, ville føre til at staten systematisk kommer dårlig ut ved at det enkelte selskap ville velge det alternativet som er gunstigst for selskapet. En eventuell reduksjon av skattesatsen kunne f.eks. medføre at det ble gunstigere å få tilskudd, og omvendt.

Etter departementets vurdering foreligger det etter dette ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner til å en-

dre hovedregelen for beregning av statens tilskuddsandel i fjerningsutgiftsloven § 2. Alternative løsninger vil ikke nødvendigvis gi et bedre resultat i forhold til formålet med regelen, jf. ovenfor. Departementet foreslår derfor at formelen i fjerningsutgiftsloven § 2 videreføres.

Gjeldende formel kan imidlertid medføre at et selskap kan få beregnet høy tilskuddsandel, selv om det bare er i (sær)skatteposisjon i ett enkelt år i løpet av feltets driftsperiode. I prinsippet kan et selskap som kun betaler særskatt av 1 krone i ett år, få beregnet en tilskuddsandel på 78 pst. Konsekvensen kan bli at selskapet får et tilskudd til fjerning som overskrider den skatten det har betalt til staten.

For å sikre at tilskuddsformelen ikke skal virke svært urimelig overfor staten i enkelttilfelle, foreslår Finansdepartementet at det gis en regel i fjerningsutgiftsloven § 2 tredje ledd om at et selskap ikke kan motta tilskudd som beløpsmessig overstiger tidligere betalt skatt med fradrag av tidligere utbetalt tilskudd. Eventuelt overskytende tilskudd avregnes i stedet mot fremtidig ilignet skatt. Det foreslås at bestemmelsen trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det vises til forslag til ny § 2 tredje ledd i fjerningsutgiftsloven.

Som nevnt bygger formelen i § 2 på selskapenes skatteforhold i innretningens brukstid. For enkelte innretninger startet imidlertid bruksperioden før innføringen av petroleumsskatteloven i 1975. Etter departementets oppfatning er det naturlig å se beregningene av tilskudd etter fjerningsutgiftsloven i sammenheng med innføringen av petroleumsskatteloven. Departementet foreslår at det derfor tas inn en bestemmelse i fjerningsutgiftsloven § 2 fjerde ledd om at skattebetalinger/skattegrunnlag fra og med 1975 skal inngå ved beregningen av tilskuddsandel. Det foreslås at bestemmelsen trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det vises til forslag til ny § 2 fjerde ledd.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Berit Brørby, Erik Dalheim, Ranveig Frøiland, Trond Giske, Tore Nordtun og Hill-Marta Solberg, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, fra Kristelig Folkeparti, Randi Karlstrøm, lederen Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfohn, fra Høyre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, fra Senterpartiet, Jørgen Holte, fra Sosialistisk Venstreparti, Heidi K. Larsen, fra Venstre, Terje Johansen, og fra Tverrpolitisk Folkevalgte, Steinar Bastesen, har merket seg at departementet ikke finner at det er tungtveiende grunner til å endre fordelingsformelen for fordeling av kostnader mellom staten og rettighetshaverne knyttet til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen. Komiteen er enig i dette. Hensikten med formelen er å sikre en alt i alt akseptabel fordeling av kostnadene både for staten og rettighetshaverne, noe formelen etter komiteens mening ivaretar. Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag til ny § 2 tredje ledd i fjerningsutgiftsloven om at et selskap ikke kan motta tilskudd som beløpsmessig overstiger tidligere betalt skatt med fradrag av tidligere utbetalt tilskudd, men at eventuelt overskytende tilskudd avregnes mot fremtidig ilignet skatt. Komiteen slutter seg videre til Regjeringens forslag til ny § 2 fjerde ledd om at skattebetalinger/skattegrunnlag fra og med 1975 skal inngå ved beregningen av tilskuddsandel.

## 2. ANNEN BEREGNINGSMÅTE ETTER FJERNINGSUTGIFTSLOVEN § 6

### Sammendrag

Etter fjerningsutgiftsloven § 6 kan Kongen gjøre vedtak om en annen tilskuddsandel for staten dersom tilskuddsandelen beregnet etter hovedregelen i § 2 utvilsomt må anses som vesentlig for lav i forhold til en rettighetshaver. Herunder kan Kongen bestemme om, og i hvilken utstrekning, rettighetshaverens forventede inntekts- og skatteforhold i fremtiden, eller inntekts- og skatteforholdene til andre rettighetshavere, skal tas i betraktning.

På grunnlag av lovens ordlyd og forarbeider har det derfor vist seg svært vanskelig å praktisere loven, både når det gjelder spørsmålet om vilkårene for å anvende § 6 foreligger, og hvilken alternative tilskuddsandel som i tilfelle skal anvendes.

Gjeldende hovedregel for beregning av statens tilskuddsandel er valgt etter en avveining av ulike hensyn. Det er ikke tilsiktet at tilskuddsformelen skal gi

et resultat som fullt ut svarer til verdien av et fradrag for fjerningsutgifter ved ligningen, men gi en akseptabel fordeling av utgiftene mellom staten og oljeselskapene ut fra noe mer sjablonmessige kriterier, og der også provenymessige og administrative hensyn er tillagt vekt.

I forarbeidene til gjeldende § 6 er det uttalt at det kan tenkes spesielle tilfelle der fordelingsformelen i § 2 vil kunne lede til resultater som isolert sett virker sterkt urimelige. Det er vist til at det kan skyldes at fordelingen, i likhet med beskatningen, skjer på selskapsbasis, mens selve fjerningen foretas felt for felt.

Når gjeldende petroleumsskattesystem er basert på selskapsbeskatning, og ikke feltvis beskatning, innebærer det at et selskap ved skatleggingen kan føre leteknoder og investeringer fra ett felt til fradrag i inntekter fra et annet felt. Dette er en fordel som følger av skattesystemet, og kan ha medført redusert skatt i en periode (f.eks. bruksperioden for en innretning). Derigjennom vil selskapets tilskuddsandel etter formelen i § 2 bli lavere for denne perioden. Etter departementets oppfatning er det ikke uten videre riktig at selskapet deretter automatisk skal gis «kompensasjon» gjennom tilskuddsordningen ved at det fastsettes en høyere tilskuddsandel for etterfølgende fjerningsutgifter i medhold av unntaksregelen i § 6.

Unntaksregelen i § 6 kommer dessuten bare til anvendelse i tilfelle der § 2 gir urimelige resultater overfor en rettighetshaver. Derimot kan ikke staten påberope seg noen unntaksregel dersom fordelingen etter § 2 virker urimelig overfor staten. Det kan være tilfellet f.eks. ved endringer i skattesystemet.

På den annen side antar departementet at det kan forekomme situasjoner der hovedregelen gir en slik fordeling av fjerningsutgiftene at det er behov for en unntaksregel. Det kan tenkes at tilskuddssatsen etter § 2 gir et så lite representativt bilde av den effektive tilskuddssatsen for selskapet over en lengre tidsperiode, at det ville være urimelig å anvende hovedregelen. Etter departementets oppfatning vil det i hovedsak være tilfellet der selskapet kort tid etter bruksperioden kommer i skatteposisjon, mens selskapet for tidligere år ikke har betalt skatt.

Den erfaring en hittil har hatt når det gjelder praktiseringen av § 6 har imidlertid vist at det er et svært komplisert skjønnstema å vurdere om tilskuddsandelen fastsatt etter § 2 utvilsomt må anses som vesentlig for lav i forhold til en rettighetshaver. Bestemmelsen forutsetter at en må bygge på usikre forutsetninger om fremtidige forhold for å ta stilling til om tilskuddsandelen etter § 2 er lite representativ for selskapets skattebetalinger vurdert i et lengre tidsperspektiv. En må blant annet gjøre antakelser om når selskapet kommer i (sær)skatteposisjon mm. Resultatet av vurderingen kan variere svært avhengig av hvilke forutsetninger om fremtidige forhold som skal legges til grunn

(f.eks. med hensyn til oljepris, diskonteringsfaktor osv.).

Manglende retningslinjer og usikkerheten knyttet til vurderingstemaet, kan medføre fare for vilkårlige avgjørelser. For eksempel kunne en rettighetshaver som først omfattes av unntaksregelen i § 6, få fastsatt en alternativ tilskuddsandel som er høyere en tilskuddsandelene for øvrige rettighetshavere fastsatt i medhold av § 2, selv om sistnevnte selskaper har hatt høyere effektive skattesatser i bruksperioden for innretningen.

På bakgrunn av ovennevnte problemer med praktiseringen av § 6, antar departementet at det er hensiktsmessig med en unntaksregel som i stedet for gjeldende skjønnsmessige vilkår, oppstiller sjablonmessige kriterier for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Departementet foreslår at § 6 skal komme til anvendelse dersom tilskuddsandelen beregnet etter § 2 er lavere enn en nærmere angitt sats. Etter departementets oppfatning kan det være nærliggende, jf. nedenfor, å sette satsen lik skattesatsen for alminnelig inntekt (dvs. 28 pst. pr. i dag).

Det er svært få retningslinjer i loven eller i forarbeidene også når det gjelder den alternative beregningsmåten som gjeldende § 6 gir anvisning på, f.eks. med hensyn til hvilken metode en skal benytte ved fastsettelsen av en alternativ sats. Også ved fastsettelsen av en annen metode må en dessuten bygge på usikre antakelser om fremtidige forhold som når selskapet kommer i skatteposisjon osv.

Etter departementets oppfatning taler like sterke hensyn for å anvende en sjablon ved fastsettelsen av alternativ tilskuddssats, som når det gjelder spørsmålet om vilkårene for å anvende unntaksregelen foreligger. Etter departementets oppfatning er det videre hensiktsmessig å benytte samme sats, dvs. skattesatsen på alminnelig inntekt. Det foreslås derfor at den alternative satsen etter § 6 settes lik skattesatsen på alminnelig inntekt. En regel som foreslått innebærer dermed at et selskap alltid vil kunne kreve et minste-tilskudd lik satsen for alminnelig inntekt, dersom tilskuddsandelen etter fjerningsutgiftsloven § 2 er lavere enn nevnte sats.

Hvis det går lang tid før selskapet kommer i skatteposisjon, bør verdien av tilskuddet reduseres tilsvarende. Dette vil sikre at selskapet ikke kommer vesentlig gunstigere ut enn om det ble gitt fradrag gjennom skattesystemet. På denne bakgrunn foreslår departementet at det gis en regel om at selskapet ikke vil få utbetalt tilskuddet, men at tilskudd som overstiger beregnet tilskudd etter § 2, må avregnes (krone mot krone) mot fremtidig ilignet skatt - både skatt på alminnelig inntekt henført sokkeldistriktet og særskatt.

Endringen bør først gis virkning ved fastsettelse av tilskudd der vedtaket om fjerning er truffet etter vedtagelsen av lovendringen. Det foreslås at endring i

fjerningsutgiftsloven § 6 trer i kraft med virkning fra den tid Kongen bestemmer.

Det vises til forslag til § 6 i fjerningsutgiftsloven.

### Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til Regjeringens forslag i fjerningsutgiftsloven § 6 om innføring av sjablonmessige kriterier for unntak fra beregningsregelen i lovens § 2. En vurdering etter sjablonmessige kriterier vil etter flertallets mening virke mindre vilkårlig enn den skjønnsmessige praktiseringen eksisterende lov legger opp til.

Flertallet er videre enig i Regjeringens forslag om å sette tilskuddsprosenten lik alminnelig skattesats, slik at selskapene er sikret en minste tilskuddsats.

Når det gjelder forslag til § 6 fra komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, viser flertallet til statsrådets bemerkning i brev av 5. november 1999 til Siv Jensen, hvorav hitsettes:

«For øvrig bemerkes at utvinningsselskaper ofte kan være i alminnelig skatteposisjon i et betydelig antall år før de begynner å betale særskatt. Det er heller ikke utenkelig at enkelte selskaper aldri vil komme i særskatteposisjon. Et minste-tilskudd på 50 pst innebærer en forutsetning om at selskapet i fremtiden vil komme til å betale særskatt. Imidlertid skal tilskudd etter § 6, som overstiger beregnet tilskudd etter § 2 og som derved ikke kommer til utbetaling, avregnes krone mot krone mot fremtidig skatt selv om dette bare er skatt på alminnelig inntekt. Dersom minste-tilskuddet fastsettes til 50 pst, vil selskapet dermed være garantert fordelen av en slik tilskuddsandel selv om selskapet fremover bare kommer til å være i posisjon til å betale alminnelig inntektsskatt.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at proposisjonen representerer en skattemessig innstramming som forverrer oljeselskapenes fiskale rammebetingelser. Disse medlemmer vil påpeke at oljeindustrien har fremsatt synspunkter knyttet til fordelingsformel for fjernings-tilskudd, som ikke er hensyntatt av departementet. Departementets forslag fører til at fordelingen av utgiftene vil representere en systematisk underdekning for oljeselskapene sammenlignet med et ordinært inntektsfradrag.

Disse medlemmer mener det er urimelig at tilskudd etter den skjønnsmessige bestemmelse om unntak, § 6, ikke settes høyere enn 28 pst., noe som innebærer en klar forskjellsbehandling mellom selskaper som ikke har vært i særskatteposisjon som følge av betydelige investeringer, i forhold til selskaper som har vært i særskatteposisjon. De førstnevnte selskaper vil komme urimelig ut når de kommer i særskatteposisjon i forhold til utgiftsføring når fjerning skjer. Når det samtidig legges inn begrensning om at tilskuddet ikke vil bli utbetalt, men skal avregnes mot

fremtidig ilagt skatt, er det ingen grunn til å sette tak på 28 pst. For å nøytralisere denne potensielle forskjellsbehandling vil disse medlemmer foreslå at satsen heves til 50 pst.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 6 skal lyde:

Dersom statens tilskuddsandel fastsatt etter § 2 er lavere enn 50 pst., kan tilskuddssubjektet likevel kreve at staten dekker en slik andel av fjerningsutgiftene. Tilskudd fastsatt i medhold av denne bestemmelsen som overstiger beregnet tilskudd etter § 2, kommer ikke til utbetaling, men avregnes mot fremtidig skatt etter petroleumsskatteloven §§ 3 og 5 ilignet tilskuddssubjektet.»

### 3. TILSKUDDSSUBJEKTET

#### Sammendrag

I tråd med det som har vært lagt til grunn ved anvendelsen av fjerningsutgiftsloven frem til i dag, legger departementet til grunn at bestemmelsene om hvilket subjekt som er berettiget til tilskudd, må tilpasses bestemmelsene om hvilket subjekt som har plikt til å gjennomføre fjerningen etter gjeldende petroleumslø.

Et alternativ kunne være å benytte samme formulering som er benyttet når det gjelder pliktsubjektet i petroleumsløen § 5-3, som betegnelse på tilskuddssubjektet i fjerningsutgiftsloven.

Et problem med en slik regel er at petroleumsløen ikke entydig utpeker hvem som i siste instans er forpliktet til å gjennomføre fjerningen, men en krets av pliktsubjekter som i fellesskap er forpliktet. Mens det i forhold til petroleumsløens regler er viktig for myndighetene å ha flere subjekter å holde seg til, er det etter fjerningsutgiftsloven en fordel om tilskuddssubjektet er mest mulig entydig angitt. Med en snevrere subjektkrets er det lettere å vite hvilket subjekts skatteforhold som skal inngå i tilskuddsformelen. Uansett må det være klart at staten ikke skal dekke (en andel av) mer enn 100 pst. av fjerningsutgiftene som utgjør det samlede beregningsgrunnlag for statens tilskudd.

Departementet foreslår derfor at det blir gitt en regel i fjerningsutgiftsloven § 2 hvor tilskuddssubjektet blir definert som «eier eller rettighetshaver som endelig bærer utgifter ved fjerningen, når innretninger brukt til utvinning eller rørledningstransport av petroleum kreves fjernet i medhold av petroleumsløen § 5-3». På den måten treffer en det subjektet som i siste instans er belastet med kostnadene ved fjerningen. Det er en forutsetning at tilskuddssubjektet tilhører kretsen av pliktsubjekter etter petroleumsløen § 5-3. En entreprenør som f.eks. får i oppdrag å gjennomføre

selve fjerningsoperasjonen på vegne av en rettighetshaver, vil ikke være omfattet av definisjonen ovenfor.

Når tilskuddssubjektet formuleres som foreslått ovenfor, kan det tenkes at det går lang tid før det er endelig avklart hvilket subjekt som skal få tilskudd fra staten. På tidspunkt for disponeringsvedtak må en i så fall beregne ulike anslag over statens andel av fjerningsutgiftene avhengig av hvilket subjekt som endelig vil bære kostnadene. Departementet antar imidlertid at det i det konkrete tilfelle normalt vil være mer entydig avklart hvem som kommer til å bære fjerningskostnadene, selv om petroleumsløen i utgangspunktet angir en videre krets.

Når det avgjørende er hvilket subjekt som endelig bærer kostnaden, kan det også tenkes at staten f.eks. først har pålagt en (solidarisk ansvarlig) rettighetshaver å fjerne innretningen, og sistnevnte etter de underliggende forhold deretter kan kreve regress hos eier e.l. Dersom det til slutt viser seg at tilskuddet er utbetalt til feil subjekt, må det i så fall foretas en tilbakebetaling til staten, med ny utbetaling til rett tilskuddssubjekt. Departementet antar at også disse problemene i liten grad vil oppstå i praksis.

Etter petroleumsløen § 5-3 kan også en eier av en innretning som ikke selv driver utvinningsvirksomhet, bli pålagt å fjerne innretningen. Fjerningsutgiftsloven og petroleumsskatteløen § 3 g forutsetter at fjerningsutgiftene er pådratt av et subjekt som driver særskattepliktig virksomhet. Også hensynene bak bestemmelsene tilsier at særordningen bare kommer til anvendelse i slike tilfelle. Departementet foreslår derfor at det tas inn i fjerningsutgiftsloven en bestemmelse om at løen ikke kommer til anvendelse når tilskuddssubjektet ikke driver særskattepliktig virksomhet.

Departementet foreslår at endringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det vises til forslag til § 2 i fjerningsutgiftsloven.

#### Komiteens merknader

Komiteen er enig i definisjonen av tilskuddssubjektet som departementet foreslår i fjerningsutgiftsloven § 2 nytt annet ledd første punktum, for å avklare hvem som i siste instans er ansvarlig for å fjerne innretninger. Komiteen slutter seg videre til Regjeringsens forslag i løens § 2 nytt annet ledd annet punktum om at løen ikke kommer til anvendelse når tilskuddssubjektet ikke driver særskattepliktig virksomhet.

Finansdepartementet gjør i brev av 22. oktober 1999 oppmerksom på at det foreligger en skrivefeil i lovforslaget til § 2 annet ledd annet punktum i proposisjonen.

I lovforslaget i proposisjonen har § 2 annet ledd annet punktum følgende ordlyd:

«Bestemmelsen gjelder bare for tilskuddssubjekt som er skattepliktig etter petroleumsskatteloven § 5.»

Korrekt ordlyd skal være, jf. understrekning her:

«Bestemmelsene gjelder bare for tilskuddssubjekt som er skattepliktig etter petroleumsskatteloven § 5.»

#### **4. FASTSETTELSE AV TILSKUDDSSUBJEKTETS ANDEL AV DE SAMLEDE FJERNINGSUTGIFTER**

##### **Sammendrag**

Etter fjerningsutgiftsloven § 5 skal de ulike rettighetshaveres eierandel på fjerningstidspunktet legges til grunn ved beregning av statens tilskuddsandel.

For å hindre skattemotiverte overdragelser er det i § 5 siste punktum gitt en fullmakt til departementet om å gjøre vedtak om at andre eierandeler skal legges til grunn eller at tidligere rettighetshaveres inntekts- og skatteforhold skal legges til grunn ved andelsberegningen.

Departementet er av den oppfatning at en ved beregning av statens samlede tilskuddsandel bør ta utgangspunkt i forholdene slik de fremstår når fjerning blir aktuelt, jf. også uttalelser i forarbeidene til gjeldende bestemmelse. Det er rimelig at den andel av de samlede utgiftene det enkelte tilskuddssubjekt endelig bærer (kostnadsandelen), også skal legges til grunn ved beregningen av statens samlede tilskuddsandel.

Departementet foreslår etter dette at gjeldende regel endres slik at kostnadsandelen til tilskuddssubjektet (eier eller rettighetshaver som bærer utgiftene ved fjerningen), legges til grunn ved beregningen av statens samlede tilskuddsandel.

Det kan være en risiko for skattemotiverte overdragelser i avslutningsfasen. En innretning kan f.eks. overdras til et selskap som vil få høyere tilskuddsandel etter fjerningsutgiftsloven § 2. Etter petroleumsloven § 10-12 er det nødvendig med Olje- og energidepartementets samtykke ved overdragelse av faste innretninger. Videre må Finansdepartementet samtykke i de skattemessige virkningene ved slike overdragelser, jf. petroleumsskatteloven § 10. Det antas at myndighetene i medhold av disse bestemmelsene vil kunne føre en viss kontroll med overdragelser i avslutningsfasen. Departementet foreslår imidlertid at en viderefører en fullmakt tilsvarende gjeldende fjerningsutgiftsloven § 5 siste punktum om at departementet kan gjøre vedtak om at andre andeler enn kostnadsandelen skal legges til grunn eller at tidligere rettighetshaveres inntekts- og skatteforhold skal legges til grunn ved beregningen.

I merknadene til gjeldende § 5, jf. Ot.prp. nr. 33 (1985-1986), fremgår det at § 5 siste (og tredje) punktum bare forutsettes brukt hvor Finansdepartementet anser en godkjent overdragelse av utvinningstillatelse for en stor del motivert av hensynet til å oppnå forde-

ler ved en eventuell fjerning. Departementet vil peke på at gjeldende bestemmelser også kan gi disinsentiver til overdragelser i tilfelle hvor dette kan være i selskapenes og det offentliges interesse. En kan f.eks. tenke seg selskaper som spesialiserer seg på utvinning i avslutningsfasen, samt etterfølgende fjerning av installasjonene. Dersom selskapets tilskuddsandel blir svært lav etter § 2, kan dette være til hinder for overdragelser til slike selskaper. Finansdepartementet legger derfor til grunn at § 5 siste punktum også kan anvendes i slike tilfelle.

Etter departementets oppfatning er det en svakhet ved reglene som er foreslått, at de til dels innebærer at myndighetene må utvise stor grad av skjønn, og at dette kan medføre liten forutberegnelighet for selskapene og staten. På bakgrunn av reglene i ny petroleumslav om hvilke subjekt som har plikt til å fjerne innretninger, samt en mulig utvikling i retning av flere overdragelser av eller endret bruksområde over tid for innretninger på sokkelen, er det imidlertid etter departementets oppfatning nødvendig å ha regler som gir fleksibilitet og kan tilpasses den konkrete situasjon.

Det foreslås at endringene i fjerningsutgiftsloven § 5 trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det vises til forslag til § 5 første og annet punktum i fjerningsutgiftsloven.

##### **Komiteens merknader**

K o m i t e e n er enig i at det ved beregning av statens samlede tilskuddsandel, er riktig å legge til grunn eierandelene slik de er på det tidspunkt da fjerning er aktuelt. K o m i t e e n er videre enig i at kostnadsandelen til tilskuddssubjektet legges til grunn ved beregningen av statens tilskuddsandel, og slutter seg til Regjeringens forslag til endring i fjerningsutgiftsloven § 5 første og annet punktum.

#### **5. KOMPETANSE- OG SAKSBEHANDLINGSREGLER**

##### **Sammendrag**

Etter departementets oppfatning er det behov for nærmere kompetanse- og saksbehandlingsregler i fjerningsutgiftsloven, blant annet fordi en i stor grad mangler regulering på dette punkt, samt at forholdet mellom de ulike myndigheter ikke er tilstrekkelig avklart.

For det første er det nødvendig å ha klare regler om hvilket organ som skal ha endelig kompetanse til å fastsette hva som skal anses som en fjerningsutgift etter fjerningsutgiftsloven. I dag kan henholdsvis ligningsmyndighetene og Olje- og energidepartementet i prinsippet komme til motstridende resultat på dette punkt i medhold av petroleumsskatteloven og fjerningsutgiftsloven. Departementet antar at det i utgangspunktet er mest hensiktsmessig å ha klare regler

om at ett organ skal ha kompetanse til å avgjøre spørsmålet, og at avgjørelsen skal legges til grunn både i forhold til fjerningsutgiftsloven og petroleumsskatteloven § 3 g.

Departementet har vurdert hvilket organ som bør ha denne kompetansen. Det antas at det ikke er aktuelt å opprette en ny instans for dette formål, men at kompetansen bør legges til et eksisterende forvaltningsorgan, f.eks. Olje- og energidepartementet/Oljedirektoratet eller Finansdepartementet/Oljeskattekontoret (Oljeskattenemnda). Problemstillingen blir dermed om Olje- og energidepartementets avgjørelse i henhold til fjerningsutgiftsloven, dvs. tilskuddsmyndighetens avgjørelse om utbetaling, skal binde ligningsmyndighetene, eller om ligningsmyndighetenes avgjørelse ved ligningen, jf. petroleumsskatteloven § 3 g, skal være avgjørende i forhold til tilskuddsmyndigheten. Spørsmålet om hva som skal anses som en fjerningsutgift kan i prinsippet oppstå på alle stadier i en fjerningssak, herunder i forbindelse med at fjerningsvedtak treffes, ved utbetaling av statens andel av fjerningsutgiftene og under ligningsbehandlingen.

Et argument som taler for å legge kompetansen til Oljeskattekontoret/Oljeskattenemnda er at oljeskattemyndighetene har erfaring med å kontrollere utgifter. Selskapene kan ha incentiver til å medta eller unnta kostnader fra fjerningsutgiftsloven, avhengig av selskapets tilskuddsandel i forhold til verdien av fradrag ved ligningen. Oljeskattekontoret kan sammenholde fjerningsutgiftene med selskapenes øvrige kostnader, og har gode forutsetninger for å kontrollere slike forhold. Det vises også til at tilskuddsordningen har nær sammenheng med spørsmålet om fradrag ved ligningen. Oljeskattekontoret vil også ha fordel av å kunne sammenholde behandlingen når det gjelder fjerningsutgifter for ulike selskaper.

En ulempe er imidlertid at ligningsbehandlingen først skjer etterskuddsvis, og at det dermed kan gå lang tid fra utgiftene pådras til en får tatt endelig stilling til avgrensningen av fjerningsutgiftene.

Dessuten vil det uansett være nødvendig å ta fortløpende stilling til hva som skal anses som en fjerningsutgift, f.eks. når staten skal dekke sin andel etter hvert som utgiftene påløper. For Oljeskattekontoret/Oljeskattenemnda vil det være administrativt krevende å ta stilling til hva som skal omfattes av fjerningsutgiftsloven på et tidlig tidspunkt. På et slikt stadium måtte det i tilfelle innhentes opplysninger spesielt for dette formål, og en ville ikke ha fordel av å sammenholde påståtte fjerningsutgifter med øvrige selskapsopplysninger, som først innkommer i selvangivelsen for det aktuelle pådragselsår.

Olje- og energidepartementet/Oljedirektoratet er ansvarlig for spørsmålet om avslutning av produksjon/disponering av innretninger, og må på et tidlig tidspunkt vurdere et eventuelt fjerningsalternativ, jf. behandlingen av avslutningsplan i henhold til petrole-

umsloven. Olje- og energidepartementet/Oljedirektoratet har videre erfaring bl.a. når det gjelder de tekniske sider ved fjerningen, og må i forbindelse med fremleggelsen av en konkret fjerningssak for Stortinget ta stilling til de ulike kostnader som må antas å påløpe. Spørsmålet om hvilke utgifter som etter sin art skal anses som fjerningsutgifter ligger nær opp til beslutningen om fjerning. Nevnte momenter kan etter departementets oppfatning tale for å la Olje- og energidepartementet/Oljedirektoratet ha en kompetanse til å avgjøre hvilke kostnader som etter sin art skal anses som fjerningsutgifter. På den annen side har ikke nevnte organer særlige forutsetninger for å gå detaljert inn og ta nærmere stilling til om en konkret utgift i det enkelte tilfelle skal anses som en fjerningsutgift eller ikke. For å kunne vurdere slike forhold, måtte Olje- og energidepartementet/Oljedirektoratet for det første innhente ytterligere opplysninger fra selskapene, og dessuten opparbeide en egen faglig kompetanse på dette punkt.

Etter en avveining av ovennevnte hensyn antar departementet at en hensiktsmessig kompetansefordeling vil være at avgjørelsen av hva som er en fjerningsutgift ved ligningen, jf. petroleumsskatteloven § 3 g, i utgangspunktet skal være bindende også i forhold til utbetaling av tilskudd etter fjerningsutgiftsloven. Det innebærer at Olje- og energidepartementets løpende utbetaling av fjerningstilskudd i henhold til krav fra operatøren er foreløpige, og betinget av det endelige resultatet ved ligningsbehandlingen.

Ettersom en får mer erfaring med konkrete fjerningssaker kan det imidlertid over tid være behov for å utforme retningslinjer i forskrifts form. Helt unntaksvis kan det også være behov for å fatte enkeltvedtak om hvilke grupper av utgifter som etter sin art er fjerningsutgifter. Når et vedtak om fjerning treffes, kan det tenkes at en ikke har detaljert oversikt over alle sider av fjerningsoperasjonen. Det kan derfor være behov for at Olje- og energidepartementet har kompetanse til senere å presisere omfanget av fjerningsvedtaket, f.eks. i et tilfelle hvor det treffes et fjerningsvedtak i kombinasjon med vedtak om gjenbruk. Det understrekes at en slik kompetanse til å treffe vedtak i enkelttilfelle bare skal benyttes helt unntaksvis der departementet selv ser særlig behov for det, og at avgrensningen av hva som skal anses som en fjerningsutgift i størst mulig grad skal avgjøres i henhold til en alminnelig fortolkning av de generelle regler. Et eksempel på en situasjon med behov for å gjøre enkeltvedtak kan være at Oljeskattekontoret i sin ligningsmessige vurdering av fjerningsutgifter kommer over prinsipielle spørsmål som de ønsker at Olje- og energidepartementet tar stilling til. Når en over tid får mer erfaring med konkrete fjerningssaker, kan det også fastsettes nærmere retningslinjer i forskrift med hensyn til hva som skal anses som en fjerningsutgift etter fjerningsutgiftsloven. Det foreslås derfor at Olje- og

energidepartementet (eventuelt delegert til Oljedirektoratet) skal ha kompetanse etter fjerningsutgiftsloven til å fastsette hvilke grupper av utgifter som etter sin art er fjerningsutgifter.

Eventuelle enkeltvedtak eller forskrifter fastsatt av Olje- og energidepartementet i medhold av fjerningsutgiftsloven, vil måtte legges til grunn av ligningsmyndighetene ved ligningsbehandlingen etter alminnelige tolkningsprinsipper.

På grunnlag av ovennevnte foreslår departementet at Olje- og energidepartementet gis kompetanse til ved enkeltvedtak eller forskrift å fastsette hva som skal anses som utgifter ved fjerningen. Videre foreslår departementet at avgjørelse ved ligningen om hva som er utgifter ved fjerningen, jf. petroleumsskatteloven § 3 g, er bindende for utbetaling av tilskudd etter fjerningsutgiftsloven.

Dersom avgjørelse ved ligningen skal legges til grunn for utbetaling av tilskudd, kan en tenke seg tilfeller der ligningsmyndighetene kommer til at utgifter som kreves fradratt ved ligningen, er å betrakte som fjerningsutgifter. I et slikt tilfelle må operatøren fremlegge et nytt krav overfor Olje- og energidepartementet. Dersom ligningsmyndighetene ved å sammenholde fjerningsregnskapet mot selvangivelsen fastslår at utgifter som er delvis kompensert gjennom tilskudd er fradragsberettigede, må det skje en tilbakebetaling av statens tilskudd.

Når det gjelder den nærmere fremgangsmåte i forbindelse med utbetaling av statens tilskuddsandel, foreslår departementet at en bygger videre på de saksbehandlingsregler som er utviklet i praksis på grunnlag av gjeldende regler. Det foreslås at Olje- og energidepartementet gis kompetanse til å fastsette nærmere regler til utfylling og gjennomføring av loven, herunder selve utbetalingsordningen og spørsmål om renter.

Det foreslås at ovennevnte forslag trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det vises til forslag til § 1 nytt annet og tredje ledd og ny § 8 i fjerningsutgiftsloven.

### **Komiteens merknader**

Komiteen er enig i at det er nødvendig å ha klare regler for hvilket organ som skal ha den endelige kompetanse for hva som ansees som fjerningsutgifter etter fjerningsutgiftsloven. Det vil etter komiteens mening ikke være hensiktsmessig å opprette et nytt organ for dette, og deler etter en totalvurdering det syn Olje- og energidepartementet skal tillegges denne myndighet. Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag til § 1 nytt annet og tredje ledd og ny § 8 i fjerningsutgiftsloven.

## **6. TERMINOLOGI**

### **Sammendrag**

Etter departementets oppfatning er «tilskudd» et treffende begrep for statens dekning av fjerningsutgifter etter fjerningsutgiftsloven. Det er derfor hensiktsmessig at «tilskudd» benyttes som begrep i lovtekstene, jf. også forslag til ny § 2 hvor en har benyttet uttrykket «tilskuddssubjekt».

I tråd med dette foreslår departementet lovens tittel endret til «lov om tilskudd til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen». For å tydeliggjøre at loven gjelder en statlig tilskuddsordning, foreslås det videre presisert i lovens § 1 at staten skal dekke sin andel av fjerningsutgiftene «ved tilskudd».

Det foreslås at nevnte endringer trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

### **Komiteens merknader**

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag om å anvende begrepet «tilskudd» i lovens tittel og tekst.

## **7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

### **Sammendrag**

Departementet fremmer ikke forslag om vesentlige endringer i gjeldende regler om beregning av statens tilskuddsandel i fjerningsutgiftsloven § 2, men det foreslås en begrensingsregel som skal sikre at statens tilskuddsforpliktelse overfor en rettighetshaver ikke kan overstige den petroleumsskatt som rettighetshaveren har betalt eller betaler i fremtiden. Videreføring av gjeldende formel for beregning av tilskudd medfører naturlig nok ikke økte kostnader for staten.

Departementets forslag om å erstatte någjeldende dispensasjonsbestemmelse i § 6 med en bestemmelse om en nedre tilskuddsandel lik skattesatsen for alminnelig inntekt vil etter departementets vurdering ikke medføre nevneverdige endringer i statens andel av fremtidige fjerningsutgifter. Den foreslåtte endring vil imidlertid være langt enklere å praktisere enn gjeldende skjønsmessige dispensasjonsregel.

Når det gjelder departementets øvrige forslag, herunder forslag om kompetanseregler i lovens § 1, vil disse etter departementets vurdering innebære klare regler om saksbehandling m.v. Dette vil medføre administrative forbedringer både når det gjelder departementenes arbeid med den enkelte disponerings sak, større forutberegnelighet og forebygging av tvister i forholdet til rettighetshaverne og når det gjelder kompetansefordelingen mellom Olje- og energidepartementet som ansvarlig for avgjørelser etter fjerningsutgiftsloven og oljeskattemyndighetene som ansvarlig

for vedtak etter skattelovgivningen. Disse administrative forbedringer lar seg vanskelig kvantifisere.

### Komiteens merknader

Komiteen tar departementets vurderinger til etterretning.

## 8. FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Fremskrittspartiet:

§ 6 skal lyde:

Dersom statens tilskuddsandel fastsatt etter § 2 er lavere enn 50 pst., kan tilskuddssubjektet likevel kreve at staten dekker en slik andel av fjerningsutgiftene. Tilskudd fastsatt i medhold av denne bestemmelsen som overstiger beregnet tilskudd etter § 2, kommer ikke til utbetaling, men avregnes mot fremtidig skatt etter petroleumsskatteloven §§ 3 og 5 ilignet tilskuddssubjektet.

## 9. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak til lov

om endringer i lov av 25. april 1986 nr. 11 om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen

I

I lov av 25. april 1986 nr. 11 om fordeling av utgifter til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om *tilskudd* til fjerning av innretninger på kontinentalsokkelen

§ 1 skal lyde:

Når innretninger brukt til utvinning eller rørledningstransport av petroleum kreves fjernet i medhold av petroleumsskatteloven § 5-3 skal staten *ved tilskudd* dekke sin andel av de samlede utgifter ved fjerningen i samsvar med reglene i denne lov. Dette gjelder likevel ikke utgifter pådratt før det er truffet vedtak om fjerning i medhold av petroleumsskatteloven.

*Avgjørelse ved ligningen om hva som er utgifter ved fjerningen, jf petroleumsskatteloven § 3 g, er bindende for utbetalinger av tilskudd etter denne lov.*

*Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette hva som etter denne lov skal anses som utgifter ved fjerningen.*

§ 2 skal lyde:

Statens prosentvise andel av fjerningsutgiftene i forhold til *det enkelte tilskuddssubjekt* fastsettes lik summen av *tilskuddssubjektets* endelig utlignede skatter på inntekt av utvinning og rørledningstransport av petroleum over de år vedkommende fjerningsenhet har vært i bruk for *tilskuddssubjektet*, dividert med summen over de samme årene av *tilskuddssubjektets* alminnelige inntekt henført til sokkeldistriktet. Skatt som nevnt i selskapskatteloven § 3-5, 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.

*Med tilskuddssubjekt menes i denne lov eier eller rettighetshaver som endelig bærer utgifter ved fjerningen, når innretninger brukt til utvinning eller rørledningstransport av petroleum kreves fjernet i medhold av petroleumsskatteloven § 5-3. Bestemmelsen gjelder bare for tilskuddssubjekt som er skattepliktig etter petroleumsskatteloven § 5.*

*Tilskudd som utbetales i medhold av § 1, jf § 2, kan ikke overstige tidligere samlet skatt etter petroleumsskatteloven §§ 3 og 5 betalt av tilskuddssubjektet med fradrag for tidligere utbetalt tilskudd. Eventuelt overskytende tilskudd avregnes mot fremtidig ilignet skatt.*

*Ved fastsettelse av statens prosentvise andel etter første ledd tas ikke med utlignede skatter og beregningsgrunnlag for skatt for inntektsår før 1975.*

§ 5 skal lyde:

Ved fastsettelsen av statens andel etter § 1 skal de ulike *tilskuddssubjekts* kostnadsandel legges til grunn. *Med kostnadsandel menes den andel av de samlede utgifter ved fjerningen vedkommende tilskuddssubjekt endelig bærer. Har et tilskuddssubjekt* ervervet sin eierandel i de aktuelle innretninger helt ut gjennom overdragelse av *innretningene* etter de starttidspunkter for brukstiden som er angitt i § 3 tredje ledd, anses brukstiden for *dette tilskuddssubjektet* å starte det året 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 *kostnadsandeler* enn nevnt i første punktum eller at tidligere *eiere eller rettighetshaveres* inntekts- og skatteforhold skal legges til grunn ved andelsberegningen.



§ 6 skal lyde:

*Dersom statens tilskuddsandel fastsatt etter § 2 er lavere enn skattesatsen for alminnelig inntekt på tidspunktet for vedtak om fjerning, kan tilskuddssubjektet likevel kreve at staten dekker en andel lik nevnte skattesats. Tilskudd fastsatt i medhold av denne bestemmelse som overstiger beregnet tilskudd etter § 2, kommer ikke til utbetaling, men avregnes mot fremtidig skatt etter petroleumsskatteloven §§ 3 og 5 ilignet tilskuddssubjektet.*

Ny § 8 skal lyde:

*Departementet kan fastsette nærmere regler til utfylling og gjennomføring av denne lov.*

## II

Endringene under I trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i finanskomiteen, den 9. november 1999

**Lars-Gunnar Lie**

leder

**Heidi K. Larsen**

ordfører

**Siv Jensen**

sekretær