

## 1. Indledning og sammenfatning

### 1.1 Indledning

#### 1.1.1 Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Skatteministeren nedsatte i begyndelsen af 2001 et udvalg med henblik på at skabe grundlaget for at indføre et nyt kulbrintebeskatningssystem.

Udvalget fik følgende kommissorium:

”Skatteministeriet har gennemført et serviceeftersyn af kulbrinteskatteloven, der har taget form af en mere analytisk gennemgang af den samlede beskatning, der hviler på kulbrinteindvinding her i landet, jf. notatet af 25. oktober 2000 om kulbrintebeskatning.

Det analyseres, hvordan betalingerne til staten for retten til kulbrinteindvinding mest hensigtsmæssigt kan fastsættes, og det konkluderes, at forvridninger i skattesystemet bør undgås, og dette nås bedst ved at gøre betalingerne afhængig af det økonomiske udbytte. I lyset heraf gennemgås de nuværende instrumenter til opkrævning af vederlag for retten til at indvinde kulbrinter. Det drejer sig om royalty, rørledningsafgift, selskabsskat og kulbrinteskate, som i varierende grad giver anledning til forvridninger og dermed ikke sikrer det samfundsøkonomiske mest hensigtsmæssige afkast af undergrundsforekomsterne.

Kulbrinteskatten giver således f. eks. incitamenter til at foretage investeringer i olie- og gasindvinding ved høje priser, hvad enten disse investeringer er samfundsøkonomisk rentable eller ej, og er samtidig en skat, der ikke giver udsigt til et provenu. Ved lave eller normale priser er fradragene så store, at man ikke kommer i nærheden af kulbrinteskatteposition. Ved høje priser vises, at flere felter inden for nogle år vil komme i kul-

brinteskatteposition, men incitamentene til at investere sig ud heraf er betydelige.

Det er derfor ikke muligt at foretage en hensigtsmæssig reparation af det nuværende system. Det påpeges, at hvis man ønsker at maksimere statens indtægter, uden at påvirke olieselskabernes adfærd, kan man bruge såkaldte neutrale kapitalindkomstskatter, som er karakteriseret ved kun at beskatte den overnormale profit.

Serviceeftersynet mundede derfor ud i en anbefaling, hvorefter der indledes et arbejde med nærmere at analysere og udforme grundlaget for en ny lov om beskatning af indkomster fra kulbrinteindvinding. Der sigtes primært på at udvikle et beskatningssystem med udgangspunkt i principperne for en neutral kapitalbeskatning. Den nye skat gives virkning for fremtidige koncessioner samtidig med, at den nuværende kulbrinteskate afskaffes for disse.

Af aftalen om Finansloven for 2001 mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten fremgår, at der igangsættes et udredningsarbejde med henblik på at indføre et nyt kulbrintebeskatningssystem, som skal gælde for nye koncessioner til at foretage olie- og gasindvinding i Nordsøen. Der sigtes på at udvikle et kulbrintebeskatningssystem med udgangspunkt i principperne for neutral kapitalbeskatning.

Der nedsættes derfor et udvalg med henblik på at skabe grundlaget for at indføre et nyt kulbrintebeskatningssystem. Udvalget skal især vurdere om et neutralt beskatningssystem er egnet og hensigtsmæssigt som instrument til opkrævning af vederlag for retten til at indvinde kulbrinter her i landet. Udvalget skal i givet fald nærmere udforme grundlaget for en ny lov. I den forbindelse skal spørgsmål som overgangsproblemer/indgangsværdier og dobbeltbeskatningsproblemer (skattecredit) behandles i udvalget.

Formålet er at sikre, for *det første*, at olie- og gasindvindingen foregår på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde, hvor den overnormale forrentning beskattes effektivt. Herved sikres samtidig bedre overensstemmelse mellem samfundsøkonomisk og privatøkonomisk afkast af efterforsknings- og indvindingsaktiviteterne.

For *det andet*, at staten – f.eks. i situationer med en høj oliepris – får en større andel af overskuddet fra Nordsø-aktiviteterne. Dette kan opnås gennem såvel beskatning som statslig deltagelse ved kommende koncessioner.

Endelig, for *det tredje*, at fremtidige koncessionshavere kan planlægge i tillid til de gældende skattevilkår.

Det skal lægges til grund, at en ny neutral kapitalindkomstbeskatning gives virkning for fremtidige koncessioner – herunder nye koncessioner til afløsning af eksisterende koncessioner – samtidig med, at den nuværende kulbrinteskatt afskaffes for disse.

Udvalget skal have afsluttet sit arbejde senest den 1. oktober 2001, således at der i givet fald kan fremsættes lovforslag på baggrund af resultatet af udvalgsarbejdet i folketingssamlingen 2001 - 2002.”

#### *1.1.2 Udvalgets sammensætning*

Udvalget fik følgende sammensætning:

Kontorchef Otto Brøns-Petersen, <b>formand</b>	Skatteministeriet
Kontorchef K.-H. Ludolph	Skatteministeriet
Chefkonsulent Jens Holger Helbo Hansen	Skatteministeriet
Kontorchef Søren Enevoldsen	Energistyrelsen
Chefkonsulent Peter Brixen	Finansministeriet
Specialkonsulent Lars Nørkjær Nielsen	Økonomiministeriet
Specialkonsulent Flemming Houge Nielsen	Erhvervsministeriet
Tax partner Erik Petersen	Revisionsfirmaet KPMG C. Jespersen
Førsteamanuensis Diderik Lund	Økonomisk institut, Oslo Universitet

Herudover har følgende deltaget i udvalgsarbejdet:

Kontorchef Finn Jensen	Økonomiministeriet
Specialkonsulent Niels Kleis Frederiksen	Finansministeriet
Specialkonsulent Jens-Birger Christopher- sen	Energistyrelsen
Fuldmægtig Thomas Hopp	Miljø- og Energiministeriet

Sekretariatet har bestået af:

Kontorchef Lars Henry Nielsen, <b>leder</b>	Skatteministeriet
Fuldmægtig Allan Stagaard Toft	Skatteministeriet
Fuldmægtig Martin Mørch Jensen	Skatteministeriet
Specialkonsulent Søren Schou	Skatteministeriet
Fuldmægtig Søren Hostrup Larsen	Skatteministeriet (udtrådt maj 2001)
Fuldmægtig Jacob Ravn	Skatteministeriet (indtrådt maj 2001)
Fuldmægtig Dan Hestbek Jensen	Told- og Skattestyrelsen
Fuldmægtig Birgitta Jacobsen	Energistyrelsen
Kontorfuldmægtig Karen Nielsen	Skatteministeriet

### *1.1.3 Udvalgsarbejdet*

Udvalget har holdt 6 møder.

Som indledning og input til udvalgsarbejdet blev der den 26. februar 2001 afholdt en workshop, hvor deltagerne og indlægsholderne dækkede et bredt felt. Hovedindlægget blev holdt af afdelingsdirektør Nina Bjerkedal fra Finansdepartementet i Oslo, der redegjorde for arbejdet i det norske petroleumsskatteudvalg, hvor hun var formand. Hensigten med workshoppen var bl.a. at lade ideer, synspunkter og visioner komme for dagen forud for det efterfølgende udvalgsarbejde.

## **1.2 Sammenfatning**

### *1.2.1 Indledning*

Udvalget er nedsat på baggrund af Skatteministeriets serviceeftersyn af kulbrinteskatteloven (bilag 1) og som følge af aftalen om finansloven for 2001.

Udvalgets kommissorium understreger resultatet af serviceeftersynet om, *at* den eksisterende kulbrinteskattelov indebærer samfundsøkonomisk forvridende investeringsincitament, *at* der selv ved høje oliepriser er risiko for, at kulbrinteskatten fremdeles ikke vil indbringe noget provener til staten, og *at* det ikke er muligt at foretage en hensigtsmæssig reparation af det nuværende system.

Udvalget skal derfor ifølge kommissoriet skabe grundlaget for at indføre et nyt kulbrintebeskatningssystem og især vurdere, om et neutralt beskat-

ningssystem er egnet. Formålet med et nyt system er at sikre, *at* olie- og gasindvindingen foregår på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde, hvor den overnormale forrentning beskattes, *at* staten får en højere andel af overskuddet fra Nordsø-aktiviteterne, samt *at* fremtidige koncessionshavere kan planlægge i tillid til de gældende skattevilkår. Det lægges til grund, at en ny neutral beskatning gives virkning for fremtidige koncessioner.

### *1.2.2 Den eksisterende beskatning mv.*

Siden kulbrinteskatteovens gennemførelse i 1982 er der sket et fald i inflationen, renteniveauet og selskabsskatten. Inflationen var i 1982 ca. 10 pct., mens inflationen nu er på omkring 2 pct. Renteniveauet er i samme periode faldet fra omkring 20 pct. til omkring 6 pct. Sammenholdt med den lavere selskabsskat udgjorde det baggrunden for ovennævnte serviceeftersyn af kulbrintebeskatningsloven.

Kulbrinteindvindingsvirksomhed beskattes i dag ud over selskabsskat med en særskat på særligt grundlag med en sats på 70 pct. Der ydes – udover fradrag for almindelige afskrivninger – et fradrag for investeringer på 25 pct. om året i ti år – eller i alt 250 pct. Omregnet til nutidsværdi svarer skatteværdien af fradraget (ved en rente på 6 pct.) til 136,5 pct. af investeringsværdien. Skatteværdien af fradraget for de almindelige afskrivninger udgør tilsvarende 70,3 pct. af investeringsbeløbet, hvis virksomheder er i kulbrinteskatteposition. Kulbrinteskattefradraget har hidtil været rummeligt nok til, at der – bortset fra 560 mill. kr. i perioden 1982-85 (heraf 475 mill. kr. i 1985) – ikke har været noget provenu fra den særlige kulbrinteskate.

Eksisterende koncessioner indebærer endvidere, at selskaberne som hovedregel skal betale rørledningsafgift/dispensationsafgift på 5 pct. af værdien af de indvundne kulbrinter samt for DUC-koncessionen et royaltybidrag på 8,5 pct. For Lulita feltet betales en royalty, som er afhængig af produktionens størrelse. For nye koncessioner betales ikke royalty. I 2000 indbragte rørledningsafgiften 1.401 mill. kr. og royaltyen 1.155 mill. kr.

Staten deltager via det statsejede selskab DONG E&P i alle koncessioner på nær eneretsbevillingen fra 1962. Vilkårene og andelen for statsdeltagelsen har løbende været justeret siden gennemførelsen af undergrundsloven i 1981. DONG E&P deltager i de senere udbudsrunder med en fast ikke-båret andel på 20 pct. og har i visse tilfælde suppleret andelen med køb af

yderligere andele i tilladelser på kommercielle vilkår. Statsselskabet har siden 1999 givet overskud. I 1999 var overskuddet – efter udgiftsført samskatningsbidrag – 84 mill. kr. og 603 mill. kr. i 2000 .

Ved siden af kulbrinteskat og produktionsafgifter mv. opnår staten provenu fra kulbrintevirksomhed gennem almindelig beskatning. Det vil primært sige selskabsbeskatning. Selskabsskatteprovenuet herfra androg 5.750 mill. kr. i 2000.

### *1.2.3 Egenskaberne ved en neutral skat*

Neutral kapitalindkomstbeskatning indebærer, at selskabernes investeringsbeslutninger ikke forvrides sammenlignet med en situation uden beskatning. Neutral beskatning er især velegnet, når der:

- foreligger væsentlige ”overnormale” profitter<sup>1</sup>, og
- der er risiko for betydelige forvriddingstab ved ikke-neutral beskatning.

Begge forudsætninger er opfyldt i forbindelse med den danske kulbrinteindvinding.

Retten til at udnytte naturressourcer som olie og naturgas vil typisk indebære overnormal profit, også kaldet grundrente. For anden økonomisk aktivitet vil der være en tendens til, at overnormale profitter tiltrækker andre virksomheder og bliver konkurreret bort, således at afkastet kommer til at svare til normalafkastet (risikofri rente og risikopræmie). Retten til at udnytte f.eks. et oliefelt er derimod eksklusiv, og der er derfor mulighed for permanent grundrente.

Forvriddingstab af afhænger af investeringernes følsomhed og skattesatsens højde – afhængigt af skattesystemets indretning.

Der er en høj sammensat skattesats på typisk ca. 84 pct. i den eksisterende kulbrintebeskatning, som er et resultat af, at kulbrintevirksomhed både er underkastet statsdeltagelse (op til 20 pct.), bruttoafgifter af produktionsværdien (op til ca. 13 pct.), selskabsbeskatning (30 pct.) og kulbrinteskat (70 pct.), når virksomheden er i kulbrinteskatteposition. Skattesystemets indretning betyder, at der er et meget stort forvriddingstab forbundet med

---

<sup>1</sup> ”Profit” og ”overnormal profit” anvendes normalt som betegnelsen for det overskud, som ligger ud over den normale forrentning af den investerede kapital.

beskatningen. Der er på grund af produktionsafgifterne et for ringe incitament til at investere i marginale felter, mens der på grund af kulbrintefradraget er et incitament til at overinvestere, når et felt har vist sig at have pæn grundrente. På kort sigt kan det medføre samfundsøkonomisk for høj olieproduktion, mens udnyttelsen af ressourcerne i undergrunden på længere sigt bliver for lille i forhold til, hvad der er samfundsøkonomisk optimal indvinding. Under alle omstændigheder bliver grundrenten mindre end muligt. Ved anvendelse af samme beregningsforudsætninger som i provenuberegningerne i kapitel 5 vil forvriddingstabet ved den gældende særbeskatning svare til 9 pct. af den opnåelige grundrente.<sup>2</sup>

Ved en hel neutral beskatning kan forvriddingstabet helt undgås – uanset højden på den effektive skattesats. Den højere grundrente vil muliggøre et højere kulbrinteskatteprovenu for staten. Det er endog teoretisk muligt på samme tid at frembringe et provenu og at øge koncessionshavernes indtjening.

Der kan sigtes efter to typer af neutralitet:

1. Neutralitet i den *samlede beskatning* af kulbrinteindvindingsvirksomhed.
2. Neutralitet i *særbeskatningen* af denne virksomhed.

Ved samlet neutralitet ophæves de forvriddende effekter også af selskabsbeskatningen, mens neutralitet i særbeskatningen bevarer selskabsskattens forvridding, men således at kulbrinteskatten og bruttoproduktionsafgifterne ikke forstærker den. Under visse forudsætninger er det samfundsøkonomisk mest fordelagtigt at stræbe efter neutralitet i den samlede beskatning af kulbrinteindvinding. I lyset af de betydelige omgåelsesrisici og nødvendige kontrolforanstaltninger ved samlet neutralitet har udvalget imidlertid lagt sig fast på alene at udforme en neutral særbeskatning.

---

<sup>2</sup> Der er set bort fra forvriddingen fra selskabsskatten, som indebærer et yderligere tab.

#### 1.2.4 Alternativer til neutral beskatning

Det er i princippet muligt for staten at lægge beslag på grundrente ad andre kanaler end neutral beskatning:

- Statslig egendrift
- Statslig udlicitering
- Statsdeltagelse
- Bortauktionering af koncessionstilladelser
- Ikke-neutrale skatter

Ved *egendrift* vil grundrenten tilfalde staten som en del af overskuddet, men det er til gengæld sandsynligt, at grundrenten bliver mindre end ellers muligt, fordi staten bl.a. ikke kan udnytte fordelene ved konkurrence. Ved *udlicitering* vil grundrenten ligeledes tilfalde staten som overskud, og der kan trækkes på konkurrence og ekstern ekspertise, men manglende incitament til optimal drift hos licitationstageren vil også i dette tilfælde kunne begrænse det samfundsøkonomiske udbytte. Ved *statsdeltagelse* kan staten som medejer drage fordel af både konkurrencen og ekspertisen i markedet samt sikre incitamenter til effektiv drift. Da staten kun er medejer, vil den kun opnå en del af grundrenten.

Ved *bortauktionering* vil staten kunne lægge beslag på hele den *forventede* grundrente, mens den ved de øvrige metoder opnår hele eller en del af den *realiserede* grundrente. Det skyldes, at deltagerne i en auktion vil være villige til at byde op til, hvad svarer til hele deres forventede overnormale profit. Da den realiserede grundrente kan vise sig at afvige fra den forventede, må det dog forventes, at højeste bud vil svare til den forventede grundrente med fradrag for en risikopræmie. Til gengæld vil staten ved auktion opnå en sikker betaling fremfor en usikker fremtidig betalingsrække af skatter eller overskud, og staten må ligesom koncessionstagerne antages at have aversion mod risiko. Alt andet lige bør staten foretrække indtægter fra den faktiske grundrente, hvis den er mindre risikoavers end koncessionstagerne; og indtægter fra den forventede grundrente, hvis den er mere risikoavers. Der er dog en række yderlige ulemper ved alene at basere statens provenu på auktion. Især hvis der vurderes at være risiko for, at uventede høje gevinster og tab fører til henholdsvis ekstra beskatning og genforhandling af koncessionsbetalingen, vil det give anledning til forvriddning af investeringerne og selskabernes bud ved auktionen.



Endelig kan staten opnå indtægter fra den faktiske grundrente ved *ikke-neutrale skatter*. Ikke-neutrale skatter kan have et bredere skattegrundlag end grundrenten, men grundrenten vil i så fald falde så meget, at skattegrundlaget bliver mindre end grundrenten ved neutral beskatning.

En forudsætning for neutralitet uanset metode til at lægge beslag på grundrente er, at der ikke er forventninger om ændringer i skattesatsen over tid, jf. udvalgets kommissorium. Det er imidlertid ikke muligt direkte at fastsætte skattesatsen én gang for alle. Således vil fremtidige folketingsflertal altid have mulighed for at ændre i skattesatsen med fremadrettet virkning. Der ville derimod eventuelt kunne indgå en skatteovervæltningssklausul i koncessionsbetingelserne, som giver koncessionstagerne ret til at modregne ændringer i de skattemæssige betingelser. Det er selvfølgelig en forudsætning, at koncessionen indebærer, at der er noget at modregne i. Hvis et nutidigt folketingsflertal fastlægger et optimalt beskatningssystem (eller tilsvarende alternativ), vil sådanne klausuler kunne være til fordel for både staten – gennem større forventet provenu – og koncessionshaverne, der kan disponere mere sikkert. Omvendt vil sådanne klausuler kunne fastlåse et skattesystem, som ikke er optimalt indrettet.

*Samlet* er det udvalgets vurdering, at det er nødvendigt at anvende beskatning, hvis staten realistisk skal kunne indhøste en væsentlig andel af grundrenten. Selv om der principielt eksisterer andre måder at opnå provenuet på, kan de ikke stå alene, men må være et supplement til beskatning.

Der forudsættes at være politiske præferencer for aktiv statsdeltagelse, således at staten opnår bedre indsigt i geologiske forhold mv. i den danske undergrund og dermed bedre kan vurdere potentialet i fremtidige koncessioner. Aktiv statsdeltagelse indebærer dog også ulemper i form af bl.a. risiko for interessekonflikter. Derfor er der i praksis grænser for, hvor stor statsdeltagelsen kan være. Da begrundelsen for statsdeltagelse primært er mulighederne for bedre indsigt – som ikke afhænger af niveauet for deltagelsen – er der således grund til at anvende beskatning og aktiv deltagelse som supplement.

Udvalget har med udgangspunkt i sit kommissorium ikke foretaget en nøjere analyse af mulighederne for at anvende auktionsmodellen, men finder det ikke politisk realistisk, at statens provenu alene skal afhænge af den forventede grundrente, uanset udviklingen i den faktiske indtjening. Der er

derfor ikke basis for at erstatte beskatning med auktion. Auktionsprincippet kan derimod overvejes som supplement til beskatning og statsdeltagelse. Ud fra en skattemæssig betragtning er den vigtigste egenskab ved auktion som supplement, at det fungerer som en ”sikkerhedsventil”. Hvis skattereglerne i praksis udformes, så skattegrundlaget i realiteten kan komme til at afvige fra den sande grundrente, vil fordelene eller ulempen herved blive modregnet i den pris, selskaberne er villige til at betale.

Udvalget finder ikke, at de øvrige nævnte alternativer (statslig egendrift og udlicitering) til beskatning er hensigtsmæssige.

#### *1.2.5 Udvalgets forslag til neutral beskatningsmodel*

Udvalget har overvejet fem alternative beskatningsmodeller, som alle er neutrale og i princippet vil kunne sikre samme provenu i nutidsværdi. Tre modeller er varianter af såkaldt *cash flow*-beskatning. Grundprincippet er, at indtægter og udgifter bogføres ved køb og salg og ikke, når indkomst skabes eller råvarer mv. forbruges – dvs. at investeringsudgifter i praksis kan straks afskrives. To modeller er varianter af den såkaldte overskudsmodel, hvor der i modsætning til *cash flow*-modellerne opgøres et årligt overskud. Det centrale element i overskudsmodellen er, at der er fradrag for normalforrentning af egenkapital – på linie med det eksisterende fradrag for fremmedkapitalforrentning.

Udvalget har ved valg af modelvariant lagt vægt på følgende kriterier:

- En løsning på eventuelle creditproblemer for udenlandsk ejede selskaber – jf. også at kommissoriet eksplicit peger på dette hensyn. Det skal således fortsat være muligt for udenlandsk ejede selskaber at opnå credit for dansk kulbrinteskate i den udenlandske (i praksis vil det primært sige: amerikanske) skat.
- Modellen bør så vidt muligt anvende i forvejen kendte regnskabs- og skattemæssige begreber.
- Modellen bør indebære så få justeringer af den eksisterende kulbrinteskattelov som nødvendigt for at sikre neutralitet.

- Modellen bør medføre mindst mulige bruttobevægelser i selskabernes løbende skattebetalinger til og fra staten – sammenholdt med den samlede nettobeskatning.

Udvalget har på baggrund af specielt det første kriterium valgt at pege på den overskudsbaserede model som skattemodel. Valget af en *cash flow*-variant ville kunne skabe usikkerhed om fortsat creditadgang for amerikanske selskaber. Den anbefalede variant indebærer, at den eksisterende kulbrintebeskatning gøres neutral med et minimum af justeringer af eksisterende lovgivning. Det giver bl.a. størst genkendelighed for selskaberne og udenlandske skattemyndigheder. Justeringerne i den foreslåede model er:

- Det særlige kulbrintefradrag afskaffes.
- Der indføres et fradrag for normalforrentning af egenkapital.
- Der indføres adgang til at skattemæssigt underskud kan fremføres men forøget med en rente og ret til at videresælge uudnyttede underskud til andre kulbrinteskattepligtige.
- Sikkerhed for at skatteværdien af underskuddet altid kan udbetales.
- Neutralisering af produktionsafgifterne gennem fradrag i kulbrinteskatten.
- Beskatningsenheden ændres fra at være det enkelte felt til det enkelte selskab.

#### 1.2.6 Valg af beskatningsniveau

Ændring af kulbrintebeskatningssystemet, så det bliver neutralt, har ikke direkte sammenhæng med valget af skattesats. Den primære konsekvens af et neutralt system er, at grundrenten bliver *størst mulig*. Valget af skattesats er derimod først og fremmest et spørgsmål om *fordelingen* af grundrenten.

Det er derfor i første række et politisk valg, om den eksisterende skattesats på 70 pct. bør bibeholdes. Tages der højde for den foreslåede ændring af rørledningsafgiften mv., og fastholdes statsdeltagelsesandelen på 20 pct., vil kulbrinteskattesatsen rent teknisk skulle justeres til 71,5 pct. for at indebære samme sammensatte marginale kulbrintebeskatning som i dag. Idet det foreslåede kulbrintebeskatningssystem forventes at kunne give et provenu, vil en fastholdelse af den marginale sammensatte kulbrinteskattesats dog betyde, at den gennemsnitlige beskatningsprocent øges. Den

effektive skattesats vil således være højere i det nye beskatningssystem end i det eksisterende, så længe selskaberne ikke under det nuværende system er i kulbrinteskatteposition.

Staten kan imidlertid vælge at anlægge den betragtning, at den bør opnå størst muligt provenu. I modsætning til andre produktionsfaktorer, som er ejet af private, tilhører kulbrinteforekomsterne i undergrunden som udgangspunkt staten. Det vil dog ikke være hensigtsmæssigt at inddrage hele den faktiske grundrente gennem skat. Ved en meget høj sats vil grundrenten blive mindre end potentielt muligt.

Staten kan ikke forvente at opnå et provenu, som er højere end den maksimale grundrente.

Udvalgets finder, at chancerne for store gevinster ved de risikofyldte investeringer *ikke i sig selv* kan begrunde særbeskatning af kulbrintevirksomhed. Også i andre brancher kan der være store gevinster og tab. Og selv om olieforekomsterne i undergrunden er immobile, er investeringerne til at hente dem op mobile. Derfor er det vigtigt, at beskatningsforholdene er konkurrencedygtige i forhold til investeringer i andre lande og i andre brancher i Danmark. For høj beskatning af olieindvinding vil i sidste ende ramme statskassen, fordi færre investeringer vil medføre lavere provenu.

Retten til at udnytte statens ressourcer i undergrunden gør imidlertid, at selskaberne kan forvente en *systematisk* overnormal forrentning (grundrenten). Den neutrale skat er udformet, så den alene beskatter grundrenten – der er fradrag for normalforrentning. Selskaber, som ikke opnår normalforrentning, vil blive negativt beskattet.

Grundrenten tilhører som udgangspunkt staten, og det skal skattesatsen fastsættes på baggrund af. Den skal imidlertid også fastsættes, så selskaberne fortsat har et incitament til at investere, til at minimere produktionsomkostninger og til at afstå fra skattetænkning.

Udvalget har gennemført modelberegninger til at anskueliggøre de mulige *provenumæssige* konsekvenser af at omlægge kulbrinteskatte ifølge den foreslåede model. Beregningerne bygger på en række – i visse tilfælde forenkende – antagelser. Der er taget udgangspunkt i uændret sammensat marginal skattesats. Det skal samtidig understreges, at der er betydelig usikkerhed om både de forekomster, der først vil være kendt i fremtiden

(det vil sige geologiske forhold), og om fremtidig oliepris, rente, indvin-  
dingsteknologi osv. (det vil sige økonomiske forhold). Der er endvidere  
usikkerhed om, hvornår nye felter vil blive fundet, og dermed hvornår  
produktionen vil kunne iværksættes.

De usikre prognoser om fremtidige forekomster indebærer, at beregning-  
erne har ”stilleskrue-karakter”, således at statens provenu og selskaber-  
nes indtjening ud over normalforrentning af investeringerne er opgjort per  
100 mill. m<sup>3</sup> olie. Baseret på eksisterende efterforskningsresultater må der  
samlet anslås at være forekomster, der kan udnyttes kommercielt under  
eksisterende økonomiske og teknologiske vilkår, på 50 – 100 mill. m<sup>3</sup>,  
hvoraf 5 - 10 pct. skønnes at befinde sig uden for eksisterende koncession-  
er, svarende til et mellemstort felt (jf. Energistyrelsen 2001). For de  
kommende 10 år vil det nye kulbrintebeskatningssystem således komme  
til at omfatte en olieproduktion, der er mindre end ovennævnte skøn over  
forekomster.

Tabel 1.1 resumerer beregningsresultaterne. Beregningerne er opgjort i  
nutidsværdi i forhold til første investeringsår – det vil sige det år efter en  
kommende udbudsrunde, hvor produktionen går i gang. Uanset om be-  
skatningen ændres eller ej, vil der gå en årrække, før staten vil opnå pro-  
venu fra nye koncessioner.

*Tabel 1.1 Samlet grundrente i gældende og foreslåede system fordelt på stat og  
selskab, pr. 100 mill. m<sup>3</sup> olie.*

Gældende beskatning			Foreslået beskatning		
Samlet grundrente	Heraf sel- skabets andel	Heraf statens andel	Samlet grundrente	Heraf sel- skabets andel	Heraf Statens andel
Mia. kr.					
35,0	17,9	17,1	38,0	6,0	32,0

Det fremgår, at staten med det nye system og uændret skattesats opnår en  
betydelig højere andel af grundrenten end i dag, når produktionen er løn-  
som. Derimod vil selskaberne kunne opnå en bedre indtjening ved risiko  
for lave oliepriser og andre forhold, som reducerer lønsomheden. I det  
centrale skøn er statens provenu 14,9 mia. kr. eller 79 pct. større end ved  
det nuværende system. Heraf stammer 11,9 (eller 80 pct.) fra større beta-  
ling fra selskaberne, mens 3,0 mia. kr. (20 pct.) er effekten af, at neutrali-  
tet sikrer større samlet grundrente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der henvises til en uddybning i afsnit 5.6.3

Det kan med meget stor usikkerhed skønnes, at staten kunne have opnået et samlet merprovenu på 15 mia. kr. (udiskonterede 2001 priser), hvis den foreslåede model for neutral beskatning havde været indført i 1982 i stedet for den eksisterende kulbrinteskatt.

#### *1.2.7 Den nærmere udformning af neutral kulbrintebeskatning*

Det nuværende kulbrintefradrag afskaffes i det nye beskatningssystem. I stedet gives et fradrag for den risikofrie forrentning af egenkapitalen i virksomheden, og afskrivningerne på kulbrinteinvesteringer bevares med satsen svarende til satsen i selskabsskatteloven.

*Egenkapitalen* opgøres som forskellen mellem den skattemæssige værdi af virksomhedens afskrivningsberettigede aktiver med fradrag af virksomhedens lån herunder konvertible obligationer. Som følge af en værnregel kan der dog blive tale om at korrigere for indskud af egenkapital i det forudgående indkomstår.

Egenkapitalen opgøres en gang årligt – ved indkomstårets begyndelse.

Skatteværdien af et eventuelt uudnyttet *underskud* tilfalder den skattepligtige. Underskudsreglerne i et system med en neutral grundrentebeskatning skal derfor – i modsætning til de gældende regler – hverken indeholde regler om feltafgrænsning eller “forældelse” af underskud.

Der vil ikke være en økonomisk forskel på, om virksomheden “kompenserer” for underskuddet, når det opstår, eller om compensationen først sker ved ophør, forudsat der sker en passende forrentning af fremført underskud. Det foreslås, at compensationen først sker, når virksomheden er ophørt med at drive skattepligtig kulbrintevirksomhed med heraf følgende fremførsel og forrentning af underskud.

Virksomheder kompenseres for et uudnyttet underskud ved, at der gives mulighed for at overføre underskud til andre skattesubjekter i forbindelse med overdragelse af kulbrintevirksomheder. Det overførte underskud kan kun udnyttes til modregning i beregningsgrundlaget for kulbrinteskatten. Det underskud, som kan overføres, vil være underskuddet efter modregning af eventuelle skattepligtige kapitalgevinster mv., der opstår hos det overdragende selskab i forbindelse med overdragelsen. Senest 1. januar 2012 har virksomhederne alternativt mulighed for at få skatteværdien af underskuddet udbetalt.

*Forrentningen* af egenkapitalen foreslås beregnet med den risikofrie rente før selskabsskat. Udvalget har dermed lagt sig fast på en for selskaberne lempelig fortolkning af deres ejeres afkastmuligheder, idet der ligeledes findes argumenter for at vælge renten efter selskabsskat. Fremføring af et underskud i kulbrinteskattegrundlaget foreslås at være med den risikofrie rente efter en teknisk korrektionsfaktor, som afhænger af antagelser om finansieringsmetode mv. Her har udvalget lagt sig fast på en mindre lempelig fortolkning, dels fordi der ellers kan være risiko for ganske skadelige investeringsincitament, dels fordi selskaberne får gunstige muligheder for at afhænde underskud til anden side. Som udtryk for *den risikofrie rente* vælges et simpelt rentegennemsnit af statsobligationerne.

Den foreslåede overskudsbaserede neutrale beskatningsmodel indebærer en mere effektiv beskatning af kulbrintevirksomhed, hvilket i sig selv skaber øgede incitament til legal eller ulovlig flytning af indkomst fra kulbrinteskattegrundlaget til anden indkomst (indkomstforvridning). Til gengæld giver en enklere og mere gennemskuelig indkomstopgørelse færre incitament til og muligheder for indkomstforvridning inden for kulbrinteskattegrundlaget. Bortfaldet af kulbrintefradraget på 250 pct. af efterforsknings- og feltudbygningsudgifterne reducerer også incitamentet til at oppuste disse udgifter – eksempelvis ved at fastsætte for høje interne afregningspriser.

Den nærmere udformning af den foreslåede beskatningsmodel er bl.a. sket ud fra administrative og afgrænsningsmæssige grunde og under hensyntagen til problemerne omkring indkomstforvridning.

#### *1.2.8 Overgangsregler*

Det er en del af kommissoriet, at udvalget skal behandle overgang fra det eksisterende kulbrintebeskatningssystem til det foreslåede beskatningssystem. Det skyldes bl.a. kommissoriets forudsætning om, at et nyt beskatningssystem skal gives virkning for fremtidige koncessioner, som kan indebære, at der kan gå mange år, før det nye system indebærer provenu. Det er udvalgets konklusion, at der – inden for kommissoriets krav om fremtidig virkning – ikke kan udformes hensigtsmæssige overgangsregler, især fordi der vil være risiko for et ikke uvæsentligt provenutab.

## **2. Dansk kulbrintebeskatning og udviklingen i Norge og på Færøerne**

### **2.1 Indledning**

Den historiske udvikling i beskatningen af kulbrintevirksomhed i Danmark, herunder statsdeltagelse, skildres i dette kapitel. Derudover belyses de tiltag, der har været vedrørende beskatningen af kulbrinteindtægter i landene omkring Nordsøen i relation til neutral beskatning.

I Danmark blev kulbrinteskatteloven indført i 1982. I 2000 gennemførte Skatteministeriet et serviceeftersyn (bilag 1), hvor kulbrintebeskatningen i Danmark blev analyseret. Konklusionerne i notatet var, at på trods af, at indvindingen er forøget betragteligt, har kulbrinteskatten ikke givet noget provenu af betydning, og samtidig er kulbrintebeskatningen forblevet stort set uændret siden indførelsen. På grund af kulbrinteskattens konstruktion er der heller ikke udsigt til noget provenu fremover. Derimod er vilkårene omkring statsdeltagelse flere gange blevet forenklet og er i dag på 20 pct.

I Norge har der været nedsat et ekspertudvalg, som i juni 2000 afgav rapporten ”Skatlegging av petroleumsvirksomhet” (NOU 2000:18). Hovedformålet med udvalgsarbejdet var at konstruere et neutralt beskatningssystem, hvor såvel selskabsskatten som kulbrinteskatten skulle udformes efter principperne om neutral beskatning. Beskatningssystemet skulle gælde for både eksisterende og fremtidige koncessioner. Efter to høringsrunder er der den 15. juni 2001 gennemført en ændret kulbrintebeskatning. I forhold til anbefalingerne i den norske rapport er der kun gennemført dele af udvalgets anbefalinger, men den nye kulbrintebeskatning nærmer sig neutralitet.

På Færøerne blev der i 1999 gennemført en ny kulbrintebeskatning med normal kulbrinteskat (selskabsskat) og en særskat i 2000, der bygger på en



*cash flow*-model. I modsætning til Norge er Færøerne på et indledende stadium med hensyn til indvinding af kulbrinter.

## **2.2 Den historiske udvikling i kulbrintebeskatningen i Danmark**

Beskatningen af kulbrinter blev gennemført ved lov nr. 175 af 28. april 1982 om beskatning af indkomst i forbindelse med kulbrinteindvinding i Danmark (kulbrinteskatteloven). Samtidig gennemførtes en kulbrinteopkrævningslov, der indeholder særlige regler for forskudsansættelse, ligning, opkrævning, kontrol og klageadgang mv., som finder anvendelse for de skattepligtige efter kulbrinteskatteloven.

Baggrunden for at indføre særlige regler for beskatning af indkomster ved kulbrinteindvinding var en forventning om ekstraordinære store afkast ved olie- og gasindvinding på grund af de forudgående års kraftige prisstigninger.

Kulbrintebeskatningen skulle sikre den danske stat en betydelig andel af det forventede afkast ved kulbrinteproduktionen på det danske område. Samtidig skulle kulbrintebeskatningen sikre en optimal udnyttelse af energiresourcerne i Danmarks undergrund.

Kulbrinteskatteloven er – bortset fra mindre justeringer og konsekvensændringer – stort set forblevet uændret, siden den blev indført i 1982.

En arbejdsgruppe med deltagelse af Skatteministeriet og Energiministeriet gennemgik i 1991-92 kulbrinteskatteloven.

Hovedkonklusionen i denne arbejdsgruppes rapport var, at kulbrinteskatteloven er afbalanceret. På den ene side sigter kulbrinteskatten mod at indtage en betydelig del af ekstraordinær store gevinster ved kulbrinteindvinding, og på den anden side tilskynder kulbrinteskatten selskaberne til yderligere efterforskning og udbygning. Arbejdsgruppen fandt ikke anledning til at foreslå grundlæggende ændringer, men foreslog alene mindre tekniske justeringer, der aldrig er blevet gennemført.

Skatteministeriet gennemførte i 2000 et serviceeftersyn af kulbrinteskatteloven med ”Notat om Kulbrintebeskatning” af 25. oktober 2000 (bilag 1). Baggrunden for analysen i notatet var bl.a. ændrede inflations- og renteforhold, siden kulbrinteskatteloven blev gennemført i 1982. Den markante

stigning i kulbrinteindvindingen gennem 1990'erne har ikke givet noget kulbrinteskatteprovenu. Det konkluderes i notatet, at kulbrinteselskaber har store incitamenters til at foretage investeringer i olie- og gasindvinding ved høje oliepriser, uanset om investeringerne er samfundsøkonomisk rentable eller ej. Ved lave eller normale oliepriser er kulbrintefradraget så stort, at selskaberne ikke kommer i nærheden af kulbrinteskatteposition. Derudover konkluderes det i notatet, at det ikke er muligt at reparere det nuværende system. Desuden konstateredes det, at royalty og rørledningsafgiften giver anledning til forvridninger.

I boks 2.1 er der givet en historisk oversigt over udviklingen i den samlede danske kulbrintebeskatning.

*Boks 2.1 Historisk oversigt over væsentlige ændringer i den samlede danske kulbrintebeskatning*

1962	Royalty på 8,5 pct. af værdien af den producerede mængde. Samt betaling af almindelig selskabsskat på 44 pct. af nettooverskuddet.
1971	Selskabsskatten nedsættes til 36 pct.
1974	Selskabsskatten hæves til 37 pct.
1981	Rørledningsafgift på 5 pct. af værdien af den producerede olie indføres. Selskabsskatten hæves til 40 pct.
1982	Indførelse af den særlige kulbrintebeskatning på 70 pct. af ekstraordinære høje indtægter (efter 250 pct. fradrag for investeringerne).
1986	Selskabsskatten hæves til 50 pct.
1991	Selskabsskatten nedsættes til 40 pct.
1992	Analyse af kulbrinteskatteloven. Konklusionen blev, at loven virkede efter hensigten. Selskabsskatten nedsættes til 38 pct.
1993	Selskabsskatten nedsættes til 34 pct.
1999	Analyse af CO <sub>2</sub> afgift på naturgasforbruget i forbindelse med kulbrinteindvinding. Konklusionen blev, at det ikke var anbefalelsesværdigt. Selskabsskatten nedsættes til 32 pct.
2000	Skatteministeriet gennemfører et serviceeftersyn af kulbrintebeskatningens virkninger. Konklusionen blev, at kulbrintebeskatningen giver anledning til forvridninger og ikke sikrer staten det optimale afkast af undergrundsforekomsterne.
2001	Selskabsskatten nedsættes til 30 pct.

I nedenstående tabeller er desuden vist provenuet fra olie- og gasindvinding for indkomstårene 1995-2000 samt udviklingen i råolieprisen og dollarkursen mv. i perioden 1980-2001.

## Kulbrintebeskatning

Tabel 2.1 Provenu fra olie- og gasindvinding for indkomstårene 1995-2000. Løbende priser.

År	Selskabs- skat	Kulbrinte- skat	Produkti- onsafgift	Rørled- ningsafgift	I alt	I alt i pct. af pro- duktionsværdien <sup>1)</sup>
	Mill. kr.					Pct.
1995	1.043	0	670	271	1.984	23
1996	1.408	0	663	393	2.464	21
1997	1.743	0	944	444	3.131	23
1998	1.756	0	1.098	310	3.164	27
1999	2.310	0	854	619	3.783	21
2000	5.750	0	1.155	1.401	8.306	25

1) Beregnet som provenu pr. tønde olieækvivalenter divideret med prisen på en tønde olie.

Tabel 2.2 Udviklingen i råolieprisen<sup>1)</sup> og dollarkurs mv. 1980-2001.

År	Oliepris USD/tønde	Dollarkurs	Oliepris DKK/tønde	Rente	Inflation
1980	37,5	5,6	210	19,5	12,3
1981	37,4	7,1	266	19,3	11,7
1982	34,0	8,4	285,6	19,8	10,2
1983	30,5	9,1	277,6	12,6	6,9
1984	28,2	10,4	293,3	13,8	6,3
1985	27,2	10,6	288,3	9,4	4,7
1986	14,9	8,1	120,7	11,0	3,6
1987	18,3	6,8	124,4	10,7	4,0
1988	14,8	6,7	99,2	8,8	4,6
1989	18,2	7,3	132,9	10,8	4,8
1990	23,6	6,2	146,3	10,7	2,6
1991	20,0	6,4	128,0	9,4	2,4
1992	19,3	6,0	115,8	9,7	2,1
1993	16,8	6,5	109,2	6,0	1,2
1994	15,6	6,4	99,8	8,5	2,0
1995	17,0	5,6	95,2	6,2	2,1
1996	21,1	5,8	122,4	5,4	2,1
1997	18,9	6,6	124,7	5,1	2,2
1998	12,8	6,7	85,8	4,1	1,9
1999	17,9	7,0	125,3	5,1	2,5
2000	28,5	8,1	230,9	5,1	2,9
2001*	26,0	8,1	210,6	5,1	2,1

\*) Skøn

1) Dansk råoliepris.

### **2.3 Den gældende danske kulbrintebeskatning**

Kulbrinteskattesystemet er stærkt progressivt. Gennemsnitsskatten stiger i takt med et øget afkast af de foretagne investeringer samtidig med, at mindre fund, hvor investeringerne er relativt store i forhold til de forventede indtægter, beskattes lempeligt eller slet ikke belastes af den særlige kulbrinteskate.

Beskatningen af virksomheder omfattet af kulbrinteskatteloven sker dels via en ”almindelig” selskabsskat dels via en særskilt kulbrinteskate. Der foretages en særskilt opgørelse af indkomsten ved kulbrinteindvinding (ring fence).

Den *selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst* beskattes med 30 pct. Opgørelsen sker som udgangspunkt efter almindelige regler. Den væsentligste undtagelse – bortset fra opgørelsen af en særskilt indkomst – er, at underskud fra anden indkomst ikke kan fratrækkes i indkomst ved kulbrinteindvinding. Derimod kan den skattepligtige vælge mellem at overføre underskud i den selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst til fradrag i anden indkomst eller at fremføre underskuddet til fradrag i tilsvarende indkomst i op til 15 år.

Udover den almindelige selskabsskat skal den skattepligtige betale en *særlig kulbrinteskate* af indkomsten ved kulbrinteindvinding. Der er tre væsentlige afvigelser mellem opgørelsen af den kulbrinteskattepligtige indkomst og den selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst.

For det første skal der opgøres en indkomst for hvert felt. Udgifter kan som udgangspunkt kun fratrækkes, i det omfang de vedrører indkomsten fra feltet, og kun positive feltindkomster indgår ved opgørelsen af den kulbrinteskattepligtige indkomst. Efterforskningsudgifter holdes uden for feltopgørelserne og kan fratrækkes ved den samlede opgørelse.

For det andet er selskabsskatten af kulbrinteindkomsten fradragsberettiget i grundlaget for kulbrinteskatten.

For det tredje har virksomhederne ved opgørelsen af den kulbrinteskattepligtige indkomst et *kulbrinte fradrag* på 25 pct. af investeringerne, der sikrer, at felter med relativt høje investeringer bliver lempeligere beskattet end felter med relativt lave investeringer. Fradraget er udtryk for, at man ville sikre selskaberne en rimelig forrentning af en risikofyldt investering,

før der skulle betales skat. Fradraget gives i 10 år, dvs. et fradrag på 250 pct. af investeringsudgiften. Hertil kommer fradrag for de almindelige afskrivninger.

Den herved opgjorte kulbrinteindkomst beskattes med 70 pct. Et underskud i kulbrinteindkomsten kan ikke modregnes i anden positiv indkomst, ligesom underskud i anden indkomst ikke kan modregnes i positiv kulbrinteindkomst.

#### **2.4 Royalty og rørledningsafgift (tarif)**

I dag betales der af produktion fra eneretsbevillingen en royalty på 8,5 pct. og – som en del af rørledningstariffen til DONG Olierør A/S – et fortjenstelement på 5 pct. af værdien af de indvundne kulbrinter med fradrag for transportomkostninger. I transportomkostningerne indgår betaling for brug af olierørledningen. For Lulita feltet betales en royalty, som er afhængig af produktionens størrelse, samt rørledningstarif, herunder fortjenstelement. For nye koncessioner betales der ikke royalty, men alene rørledningstarif eller dispensationsafgift. Hovedparten af ovennævnte fortjenstelement betales videre til statskassen som en afgift (i de senere år 95 pct. heraf).

#### **2.5 Statsdeltagelse i Danmark**

Statsdeltagelsen i Danmark har historisk haft to formål. Det ene har været at sikre staten en andel af grundrenten forbundet med indvinding af kulbrinter fra den danske undergrund, mens det andet har været at sikre indsigt i kulbrinteaktiviteterne.

Vilkårene for og andelen af statsdeltagelse er siden den 1. udbudsrunde i 1984 løbende blevet justeret i forbindelse med nye udbud af tilladelser. Ændringerne skal ses i lyset af, at vilkårene i de andre lande omkring Nordsøen ligeledes er blevet tilpasset.

Siden gennemførelsen af en ny undergrundslov i 1981 har staten via det statsejede selskab DONG E&P en andel i alle tilladelser meddelt efter 1981. Dermed er det af de tilladelser, som er i kraft i dag, kun eneretsbevillingen fra 1962, DONG E&P ikke har en andel i.

De første tre udbudsrunder har været kendetegnet ved, at DONG E&P's andel som udgangspunkt var 20 pct. I efterforskningsfasen var denne andel båret af de andre selskaber, hvilket betyder, at de andre selskaber skul-

le afholde DONG E&P's efterforskningsudgifter. I tilfælde af at der blev gjort fund, havde DONG E&P option på at deltage på lige fod med de andre selskaber i feltudbygning og indvinding.

I udbygnings- og produktionsfasen var den maksimale størrelse af statselskabets andel afhængig af en glideskala, som var en funktion af feltets forventede maksimale produktion. Hvis forventningerne til den fremtidige produktion ikke holdt, skulle der efterfølgende foretages en regulering af DONG E&P's andel samt en økonomisk udligning mellem selskaberne med andel i tilladelsen tilbage til tidspunktet for udnyttelsen af DONG E&P's option.

Både bæring af statselskabets efterforskningsudgifter og glideskalaen blev ophævet fra og med den 4. udbudsrunde i 1995, dels som følge af at udviklingen i de andre lande omkring Nordsøen gik i retning af lempeligere økonomiske vilkår, og dels pga. en markant nedjustering af forventningerne til antallet og størrelsen af fund på dansk område.

I de senere runder og i ”åben dør” området<sup>1</sup> har DONG E&P deltaget med en fast ikke-båret<sup>2</sup> andel på 20 pct. I visse tilfælde har DONG E&P suppleret andelen med køb af yderligere andele i tilladelsen på kommercielle vilkår.

Hensigten med det andet formål om sikring af indsigt i kulbrinteaktiviteterne har været at fastholde og opbygge viden om de geologiske forhold i den danske undergrund. I den forbindelse har der været et ønske om at få tilrettelagt en fortsat efterforskning af olie og gas med henblik på at få lokaliseret så meget som muligt af kulbrinteforekomsterne i den danske undergrund. Det er bl.a. også derfor, at man har ophævet den bærede statsdeltagelse, således at selskabernes økonomiske risiko ved efterforskning er blevet reduceret.

---

<sup>1</sup> ”Åben dør” området omfatter alle ikke-licensbelagte områder øst for 6°15' østlig længdegrad.

<sup>2</sup> ”Ikke-båret” vil sige, at DONG E&P afholder investeringsudgifter svarende til sin andel – på linie med de øvrige selskaber. Ved ”båret” statsdeltagelse finansierer de øvrige selskaber statselskabets andel.

## 2.6 Udviklingen i Norge

Den norske særskat på olieindvinding blev introduceret i 1975 som en ekstra skat på 25 pct. i tillæg til selskabsskatten. Der blev desuden indført lineære afskrivninger over seks år samt et særfradrag på 150 pct. af afskrivningsgrundlaget på driftsmidler. Den lave sats for særskatten skal ses i lyset af, at selskabsskattesatsen i 1975 var på 50,8 pct. Desuden kan selskabsskatten ikke fradrages i grundlaget for særskatten.

I 1980 og 1986 blev der foretaget visse justeringer i særskatten. I 1980 blev særskattesatsen forhøjet til 35 pct., samtidig med at særfradraget blev reduceret til 100 pct. I 1986 blev særskatten derimod sat ned til 30 pct., og særfradraget blev ophævet og erstattet med et særskilt fradrag i særskatten på 15 pct. af bruttoindtægterne ved salg af kulbrinter.

Foruden ændringen i kulbrinteskatten har der gennem de senere år været justeringer i selskabsbeskatningen og royaltyen. Selskabsskattesatsen blev i 1992 kraftigt reduceret fra 50,8 pct. til 28 pct., og samtidig blev kulbrinteskattesatsen hævet fra 30 pct. til 50 pct. Bruttofradraget faldt bort, og der blev indført et fradrag for særskatten på 30 pct. (5 pct. i seks år). Samtidig bortfaldt royaltybetalingen for gas. Fra 1991 er der indført en CO<sub>2</sub>-afgift omfattende efterforskning og indvinding af olie og gas. Royaltybetalingen nedtrappes, og der sker en gradvis reduktion af statsdeltagelsen (SDØE)<sup>2</sup>.

I Norge nedsatte Finansministeriet den 22. oktober 1999 et ekspertudvalg, som skulle se nærmere på oliebeskatningssystemet og vurdere, om dette bidrager til en samfundsøkonomisk optimal udnyttelse af ressourcerne.

Udvalgets hovedindvending mod det eksisterende skattesystem var, at selskaberne havde for stor mulighed for at finansiere selskabets øvrige aktiviteter gennem kulbrinteselskabet på grund af en gunstig fordelingsregel for nettofinansomkostninger mellem kulbrinteaktivitet og anden virksomhed.

Derudover mente udvalget, at de investeringsbaserede fradrag (bestående af afskrivninger, friindtægt og fradrag for nettofinansieringsomkostninger) var for generøse, samt at efterforsknings- og investeringsincitamenterne i forstærket grad afhænger af selskabets skatteposition.

---

<sup>2</sup> SDØE: Statens direkte økonomiske engagement

Det norske udvalg foreslog en neutral beskatningsmodel, hvor såvel selskabsskatten som kulbrinteskatten skulle udformes efter principperne om neutral beskatning. Beskatningssystemet skulle gælde for både eksisterende og fremtidige koncessioner. Hovedelementerne i det norske udvalgs forslag var, at afskrivningerne i begge skattegrundlag i højere grad skulle være de økonomisk sande afskrivninger, samt en fjernelse af fradragsretten for finansieringsomkostninger og friindtægt i særskattegrundlaget. Disse fradrag skulle erstattes med et nyt kapitalafkastningsfradrag i særskattegrundlaget, som skulle beregnes af skattemæssige værdier af driftsmidler i virksomheden med en risikofri rente. I det almindelige skattegrundlag på soklen foreslog udvalget en ny fordelingsnøgle for nettofinansieringsomkostninger. Udvalget foreslog endvidere indført rentetillæg på underskud til fremføring i kulbrinteskattegrundlaget (sokkelgrundlaget).

Efter to høringsrunder fremsatte finansministeren lovforslag til en ændret kulbrintebeskatning. Ændringsloven blev vedtaget 7. juni 2001<sup>3</sup>. Første høringsrunde vedrørte det norske udvalgs rapport (NOU 2000:18), mens anden runde vedrørte Finansministeriets udspil fra 6. april 2001. I forhold til det norske udvalgs anbefalinger er den gennemførte lovændring mindre omfattende. I Norge har der ikke været tale om at indføre et nyt skattesystem blot for nye koncessioner, men også for eksisterende kulbrintevirksomhed.

Med støtte i det norske udvalgs anbefalinger indføres en ny fordelingsregel for finansomkostninger. De hidtidige regler betyder, at virksomheder har incitament til at fordele en uforholdsmæssig stor del af de samlede finansieringsomkostninger til olievirksomhed i forhold til aktiviteter på land eller i udlandet.

Friindtægten i det eksisterende system bestående af 5 pct. af det investerede beløb i seks år er opretholdt og kommer oven i fradraget for renter. Derudover er retten til at fremføre underskud og ikke udnyttet friindtægt med rente indført for at ligestille nye og gamle aktører på den norske sokkel. Desuden er der indført overførsel af underskud ved fusion eller overdragelse af virksomhed.

Udvalgets målsætninger om sande økonomiske afskrivninger i selskabsskattegrundlaget er ikke gennemført. Tilsvarende er en målsætning om, at

---

<sup>3</sup> Lov nr. 39 af 15. juni 2001



de samlede fradrag knyttet til investeringen skulle have en nutidsværdi svarende til investeringen, ligeledes modificeret.

Den endelige lovændring er i forhold til det norske udvalgs anbefalinger mindre ambitiøs og kan betegnes som en reparation af det nuværende beskatningssystem med tilnærmet neutralitet. Den største forskel mellem lovforslaget og det norske udvalgs anbefalinger er, at der både er fradrag for friindtægt (5 pct. af investeringerne i seks år) og for renteomkostninger. Fradragene står i forhold til hele kapitalen og ikke kun egenkapitalen. Dette kan skabe incitament til for høj fremmedfinansiering.

### **2.7 Udviklingen på Færøerne**

På Færøerne blev der nedsat et udvalg i 1994, som fik til opgave både at udforme et forslag til et nyt kulbrintebeskatningssystem samt at udarbejde materiale til den første licensrunde i landet.

Den normale kulbrinteskate (selskabsskat) blev vedtaget i april 1999, mens særskatten blev vedtaget i marts 2000.

Den første licensrunde blev afholdt i 2000. Færøerne er således på et indledende stadium med hensyn til beskatning af kulbrintevirksomhed. Det er desuden først i 2001, at der er påbegyndt efterforskning af den færøske undergrund. Det indebærer, at den nye kulbrinteskattelov ikke i særlig høj grad har været anvendt i praksis.

Den færøske beskatningsmodel af kulbrintevirksomhed er udover royalty bygget op omkring en normal kulbrinteskate (selskabsskat) på 27 pct. og en særskate. Udgangspunktet for særskatten er en *cash flow*-model, hvor der i nettoindkomsten gives fradrag for efterforsknings- og driftsomkostninger, investeringsomkostninger, royalty og normal kulbrinteskate. Særskatten er progressiv. Der betales ikke særskate, hvis den interne forrentning er under 20 pct., mens der betales en særskate på 10 pct. for en intern forrentning over 20 pct. og en særskate på 25 pct. for en intern forrentning større end 25 pct. samt en særskate på 40 pct. for en intern forrentning større end 30 pct.

Hensigten med den progressive særskate er at beskatte særligt indbringende felter mere end andre. Der er derved risiko for, at progressionen kan med-

føre ”*gold plating*”<sup>4</sup>. Særskattegrundlaget opgøres for hvert enkelt felt, så der kan opstå problemer med fordeling af fælles omkostninger og den normale kulbrinteskate (selskabsskat).

Den færøske model svarer i princippet til model 3 i kapitel 4 udvidet med en progressiv særskat, hvilket gør, at der kun er tale om en tilnærmelse til en neutral beskatning.

---

<sup>4</sup> ”*Gold plating*” betyder, at selskabet kan have interesse i at forhøje sine omkostninger over, hvad der må betegnes som niveauet for omkostningsminimering.

## **3. Neutrale skatter og overnormal profit**

### **3.1 Indledning**

Af Skatteministeriets serviceeftersyn af kulbrinteskatteoven (bilag 1), fremgår, hvorledes beskatningen af kulbrintevirksomhed hidtil har virket. Især blev det påvist, hvorledes den nuværende kulbrintebeskatning giver incitamenter til en ændret investeringsadfærd hos selskaberne. Forvridningerne af selskabernes investeringsbeslutning indebærer et samfundsøkonomisk velfærdstab – at statens provenu og selskabernes udbytte fra kulbrintevirksomhed er mindre end ellers muligt.

Et neutralt skattesystem indebærer derimod, at selskabernes investeringsbeslutninger ikke forvrides sammenlignet med en situation uden beskatning. Neutrale skattesystemer anses for et velegnet instrument til at inddrage den overnormale profit fra f.eks. kulbrintevirksomhed. Set i lyset af, at den nuværende kulbrinteskatteov ikke giver noget kulbrintevenu til staten, vil en neutral kulbrinteskate både reducere forvridningerne i selskabernes investeringsbeslutninger og samtidig indbringe et provenu. Kulbrinteskatten kan gennem en neutral indretning således skrues samfundsøkonomisk mere hensigtsmæssigt sammen.

I dette kapitel er der med udgangspunkt i den nuværende kulbrintebeskatning en omtale af forvridende skatter samt anvendelse af neutral beskatning som middel til at inddrage den overnormale profit – grundrenten – der er forbundet med udtømning af naturressourcer.

Udvalget anbefaler at gøre selve særbeskatningen af kulbrinteindvindingsvirksomhed neutral, idet der vil være for store omgængelsesmæssige problemer knyttet til også at eliminere forvridningen af kulbrintevirksomhedernes investeringer fra selskabsbeskatningen.

Neutral beskatning er én af flere metoder til at inddrage grundrenten på. Det kan være hensigtsmæssigt at kombinere neutral beskatning med en koncessionsbetaling for at sikre incitament til omkostningseffektiv drift. Direkte statsdeltagelse er ligeledes en metode til at inddrage grundrente, som kan anvendes i kombination med beskatning.

### **3.2 Normalforrentning og overnormal profit**

Kulbrintevirksomhed afviger fra traditionel erhvervsvirksomhed, idet den både giver anledning til en normalforrentning og en ekstraordinær forrentning eller overnormal profit af investeringen. Ekstraordinær forrentning opstår typisk i forbindelse med virksomheder, der har eksklusiv ret til at udnytte naturressourcer.

For at en virksomhed skal være interessant for investorer, skal den mindst give et forventet afkast, som svarer til det forventede afkast, finansinvesteringer med tilsvarende risiko giver. For risikofrie betalingsstrømme er det rigtigt at sammenligne med afkastet på statsobligationer<sup>1</sup>. For risikable betalingsstrømme er det nødvendigt med et risikotillæg til det forventede afkast.

Der vil være forskellige risici knyttet til forskellige dele af selskabernes betalingsstrømme. Forslaget har til hensigt, at selskaberne med sikkerhed skal få fradrag for værdien af den investerede egenkapital og for eventuelle underskud. Når disse fradrag ikke kommer umiddelbart, skal de derfor fremføres med en rente uden risikotillæg.

Hvis det forventede afkast i virksomheden er lavere end summen af de risikofrie afkast og det relevante risikotillæg, vil investorerne trække sig ud af virksomheden, da den alternative forventede forrentning er større.

Er det forventede afkast derimod højere, vil det almindeligvis tiltrække flere virksomheder, som vil konkurrere det forventede afkast ned til samme niveau som på de finansielle markeder for tilsvarende risiko. Den eksklusive ret til at udnytte en naturressource indebærer imidlertid, at en så-

---

<sup>1</sup> De betalingsstrømme, der i forbindelse med kulbrintebeskatning omtales som risikofrie, har dog samme risiko tilknyttet som risikoen forbundet med statens forpligtelser i øvrigt, idet staten er garant (for skatteværdien af udskudte underskud og af afskrivninger). Derfor er statsobligationer det relevante benchmark. Statsobligationer er behæftet med en *kreditrisiko* – og hertil svarende risikopræmie – der er tilnærmelsesvis nul. Derimod er der et positivt rentespænd til andre lande, som afspejler *valutakursrisikoen* ved danske kroner.

dan konkurrence er udelukket, og at ejeren eller koncessionshaveren kan opnå et forventet afkast, som er større end det tilsvarende afkast på de finansielle markeder.

Det ekstraordinære afkast eller den overnormale profit, som kulbrintevirksomhed giver anledning til, benævnes ofte grundrente eller ressourcerente. Grundrente benyttes dog oftere i sammenhæng med merafkast i forbindelse med udnyttelsen af fornybare naturressourcer. I udvalgets rapport skelnes der ikke mellem de forskellige betegnelser for det ekstraordinære afkast i kulbrintevirksomhed.

### **3.3 Forvridende skat i relation til kulbrinteindvinding**

Store dele af skatte- og afgiftssystemet indebærer generelt en forvridning af privatpersoners og virksomheders adfærd, der ville være en anden, hvis der ikke var skatter og afgifter. De samfundsøkonomiske tab ved forvridningen i almindelighed kan afvejes over for bl.a. fordelingsmæssige målsætninger og administrative omkostninger.

De hensyn, som normalt kan begrunde forvridninger (i form af f.eks. progressive personskatter, der har et fordelingsmæssigt sigte), kan være mindre relevante i forbindelse med kulbrintebeskatningen, men ikke desto mindre er der med det nuværende skattesystem en markant forvridning netop på dette område. Der kan især peges på tre kilder til forvridning af investeringer i kulbrinteudvinding i Danmark: Forvridningen fra andre skatter end kulbrinteskatten, forvridningen fra kulbrinteskatten og forvridningen fra rørledningsafgifter og royalties.

*Forvridningen fra andre skatter end kulbrinteskatt – herunder primært selskabsbeskatningen.*

Kulbrintevirksomhed er selskabsbeskattet og dermed genstand for de forvridninger, som selskabsskatten generelt giver anledning til. For det første indebærer den en forvridning af selskabernes finansieringsstruktur. Da der ikke er fradrag for normalforrentningen af egenkapital – og da egenkapital ikke ubegrænset kan erstattes af fremmedkapital – indebærer denne forvridning alt andet lige en reduktion i de selskabsskattepligtiges investeringer. Samtidig bevirker selskabsskattens afskrivningsregler, at der opstår en forvridning af sammensætningen af fysisk kapital til fordel for aktiver med lang økonomisk levetid i forhold til aktiver med kort levetid. I brancher, hvor der er gode muligheder for at investere i aktiver med længere økonomiske levetider end implicit forudsat i afskrivningsreglerne, trækker

denne forvridding i retning af samfundsøkonomisk for høje investeringer. Det modsatte – og måske typiske – gælder i brancher, hvor levetiden er kortere end implicit forudsat i afskrivningsreglerne. Fysiske aktiver til kulbrinteudvinding har i øvrigt gennemgående meget lang økonomisk levetid (jf. Danmarks Statistik 2001). Selskabsskattemæssigt behandles under- og overskud ikke symmetrisk, idet der ikke sker en umiddelbar udbetaling i forbindelse med tab.

*Forvriddningen i den eksisterende kulbrinteskatt.*

Kulbrintebeskatningen har principielle ligheder med selskabsbeskatningen og indebærer samme typer af forvriddninger. Fraværet af fradrag for normalforrentning af egenkapital forvrider finansieringsstrukturen til ugunst for egenkapital og trækker i retning af for små investeringer. Det særlige kulbrinteafdrag på 25 pct. om året i ti år af selskabernes investeringsudgifter indebærer derimod en meget kraftig forvridding i retning af samfundsøkonomisk for store investeringer, jf. boks 3.1. Det er hovedforklaringen på, at kulbrinteskatten hidtil ikke har indbragt noget provenu af betydning.

*Boks 3.1 Investering ud af kulbrinteskatteposition.*

Ved lave oliepriser og høje omkostninger vil selskabet under ingen omstændigheder komme i kulbrinteskatteposition, og selskabet vil ikke have incitament til at investere yderligere for at bringe sig ud af kulbrinteskatteposition. Høje oliepriser derimod giver selskabet incitament til at investere sig ud af kulbrinteskatten. Ved uventet høje oliepriser, der bringer selskabet i kulbrinteskatteposition, kan selskabet bringe sig ud af kulbrinteskattepositionen igen ved at foretage yderligere investeringer.

I følgende eksempel (se også bilag 1) er illustreret, hvordan selskabet ved en uventet indtægt over kulbrinteskattepositionen på 1.000 kr. kan bringe sig ud af kulbrinteskattepositionen ved at investere 1.700 kr. Sammenholdt med kulbrinteafdragene de følgende perioder er det optimalt for selskabet at investere de 1.700 kr. med henblik på at undgå beskatningen af de 1.000 kr. i uventet indtægt over kulbrinteskatteposition.

Uventet indtægt over kulbrinteskatteposition	1.000,00 kr.
Første års afskrivninger ved investering på 1.700 kr.	425,00 kr.
Selskabsskattegrundlag	575,00 kr.
Grundlag for kulbrinteskatt før fradrag	402,50 kr.
Kulbrinteafdrag	425,00 kr.
Kulbrinteskattegrundlag	-22,50 kr.

Nutidsværdien af kulbrinteafdraget er siden indførelsen i 1982 blevet forøget i takt med det markant lavere renteniveau og lavere inflation. Det er

derfor hensigtsmæssigt at indrette et nyt beskatningssystem, så det er robust over for rente- og inflationsændringer.

Endelig kan begrænsningerne på udnyttelse af skattemæssigt underskud forvråde investeringsincitamentene negativt. Normalt må effekten af underskudsbegrænsning i selskabsbeskatningen vurderes som beskeden, idet langt de fleste selskaber når at komme i skatteposition inden for den eksisterende 5 års begrænsning. I relation til kulbrintebeskatningen må effekten vurderes at være væsentlig større, hvilket skyldes kombinationen af, at risikoen for underskud er betragtelig samtidig med, at kulbrintebeskatningen opgøres feltvis – uden adgang til at overføre tab og gevinster mellem felterne.

Det er vigtigt at understrege, at forvriddingerne fra kulbrinteskatten kommer *oveni* de forvriddinger, som er forbundet med bl.a. selskabsbeskatningen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at forvriddingstabet vokser kraftigere end de skattesatser mv., som giver anledning til forvridding. Forvriddingstabet af både kulbrinteskatten og selskabsskatten mv. er således markant større end summen af den isolerede forvridding fra de to systemer isoleret set.

*Forvriddingen fra rørledningsafgift og royalties.* Eksisterende koncessioner indebærer, at selskaberne skal betale rørledningsafgift/dispen-sationsafgift på 5 pct. af værdien af de indvundne kulbrinter samt royaltybidrag på 8,5 pct. (effektivt i alt omkring 13 pct.), jf. afsnit 2.4. For nye koncessioner betales ikke royalty (for Lulita-feltet gælder, at satsen for royalty er afhængige af produktionens størrelse). Disse afgifter svarer i virkning til en bruttoskat på produktionsværdien og forvrider i retning af mindre produktion og mindre udnyttelse af marginale forekomster. Forvriddingen fra rørledningsafgiften og royalties afhænger af satsernes højde, men selv lave satser vil indebære forvriddinger, da det er bruttoskatter.

Den *samlede effekt* af de tre typer forvriddinger må vurderes at være ganske betydelig – også sammenlignet med forvriddingerne som følge af beskatning i dansk økonomi i øvrigt. Det skyldes, at forvriddingerne kommer oveni hinanden, samt at det samfundsøkonomiske tab vokser forholds-mæssigt kraftigere end den samlede forvriddingskilde.

For ingen af de anvendte modelfelter vil den eksisterende kulbrinteskate indbringe provenu. Det svarer til de hidtidige erfaringer med kulbrinte-

### Kulbrintebeskatning

skatten – jf. tabel 3.1 – ligesom der heller ikke kan forventes et fremtidigt provenu ved et uændret kulbrinteskattesystem, hvis selskaberne inddrager skattemæssige overvejelser i investeringsbeslutningerne.

Tabel 3.1 Provenu fra olie- og gasindvinding for indkomstårene 1982-99, løbende priser.

	Selskabsskat	Kulbrinteskate	Produktionsafgift (royalty)	Rørledningsafgift <sup>1</sup>	I alt
År	Mill. kr.				
1982	96	14	125	0	235
1983	94	8	299	0	401
1984	0	63	369	132	564
1985	127	475	413	236	1.251
1986	680	0	596	116	1.392
1987	732	0	423	169	1.324
1988	0	0	437	131	568
1989	461	0	360	211	132
1990	1.314	0	523	257	2.094
1991	990	0	633	264	1.887
1992	1.000	0	639	274	1.913
1993	866	0	666	277	1.809
1994	1.106	0	664	281	2.051
1995	1.043	0	670	271	1.984
1996	1.408	0	663	393	2.464
1997	1.743	0	944	444	3.131
1998	1.756	0	1.098	310	3.164
1999	2.310	0	854	619	3.783
2000	5.750	0	1.155	1.401	8.306

Kilde: Skatteministeriet

1) Starter først i 1984 efter etablering af rørledningsnettet.

Ved siden af forvridninger fra beskatning og rørledningsafgift mv. kan peges på to forhold af samfundsøkonomisk betydning i forbindelse med de generelle betingelser for kulbrinteindvinding.

For det første er det blevet anført Det Økonomiske Råd (2001), at den tidsmæssige begrænsning i koncessionerne på at indvinde kulbrinter kan føre til en uøkonomisk hurtig udnyttelse, fordi forekomster, der ikke er udnyttet ved koncessionens udløb, går tabt set fra koncessionshavers synspunkt.

For det andet kan det offentlige have en interesse i efterforskningsresultater fra dele af Nordsøen, som kan øge informationen om – og dermed vær-



dien af – andre dele af den danske sokkel. Det kan tale for et incitament til at udføre efterforskning ud over det driftsøkonomisk optimale.

Udvalget finder imidlertid ikke, at disse forhold bør håndteres inden for rammerne af skattesystemet. Det er således ikke muligt at udforme de generelle skatteregler, så de tager hensyn til den variation i bl.a. inflation, rente og geologiske forhold, som spiller en rolle for, hvordan man samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssigt løser disse problemer. Det forudsættes derfor, at der tages hensyn til disse problemer ved udformningen af koncessionsbetingelserne – herunder fastlæggelse af en tilstrækkelig lang indvindingsperiode, som ikke skaber for store incitamenter til forceret indvinding, og fastlæggelse af vilkår for at stille efterforskningsresultater til rådighed. Som anført i kapitel 5 kan betaling i form af efterforskning sammenlignes med koncessionsbetaling, set fra koncessionshavernes synspunkt. For det offentlige er efterforskning mere fordelagtig end monetær koncessionsbetaling i den udstrækning, værdien af efterforskningen overstiger, hvad koncessionshaveren ville have betalt i almindelig koncessionsafgift (monetær koncessionsafgift er fordelagtig i den modsatte situation).

### **3.4 Neutral beskatning af kulbrintevirksomhed**

Der er forhold, som taler for, at det er særlig relevant at overveje neutral beskatning af kulbrintevirksomhed (og lignende virksomhed knyttet til knappe naturressourcer).

For det første indebærer neutral beskatning, at beskatningen sker med udgangspunkt i den overnormale forrentning. Særlig for knappe naturressourcer må der forventes at kunne forekomme permanent overnormal forrentning; for anden økonomisk aktivitet vil der derimod være en tendens til, at eventuelle overnormale profitter konkurreres bort.

For det andet har staten som udgangspunkt kontrollen over kulbrinteforekomsterne på den danske sokkel. Det kan tale for, at staten bør forsøge at opnå så stort et udbytte herfra som muligt. Andre knappe produktionsfaktorer er derimod som udgangspunkt typisk ejet af borgerne. Et stort udbytte kan imidlertid kræve en høj effektiv beskatning. Men høj effektiv beskatning vil betyde meget store forvridninger, med mindre beskatningen indrettes neutralt.

Det maksimale økonomiske potentiale for ejeren af en knap naturressource består i grundrenten ved optimalt investeringsniveau og mest effektiv drift. Grundrenten svarer som anført til værdien af de indvundne kulbrinter med fradrag for alle driftsomkostninger, herunder normal forrentning af både fremmed- og egenkapital. Staten kan i princippet lægge beslag på grundrente på følgende måder:

*Direkte statslig drift.* Grundrenten vil da tilfalde staten som overskuddet efter alle driftsomkostninger. Grundrenten vil ikke blive hæmmet af forvridninger, men statens manglende driftsherreekspertise og fraværet af konkurrence må formodes at indebære både et inoptimalt investeringsomfang og et for højt omkostningsniveau.

*Statsdeltagelse.* Staten kan deltage enten som aktiv eller ”sovende” partner i et konsortium. Statens andel af grundrenten vil da svare til statens andel af konsortiet – det er således kun ved fuldt statsligt ejerskab, at staten kan beslaglægge den fulde grundrente.

*Statslig udlicitering.* Som alternativ til statslig egendrift kan driftsopgaven udliciteres. Selv om det gennem en udliciteringsrunde måtte være muligt at finde den aktør, der har størst driftsherreekspertise, vil aktøren dog ikke have incitament til optimal drift, fordi grundrenten tilfalder staten.

*Bortauktionering af koncessionsrettigheder.* Ved tilstrækkelig konkurrence om at opnå koncessionsrettigheder vil det vindende koncessionsbud svare til nutidsværdien af hele den forventede grundrente (justeret for risikopræmie, jf. diskussionen nedenfor) i optimal drift (auktioner er i Danmark bl.a. blevet anvendt ved bortkoncessionering af retten til at udnytte frekvenser til mobiltelefoni).

*Neutral beskatning.* Ved neutral beskatning vil staten opnå en del af grundrenten svarende til den effektive skatteprocent. Ved en skatteprocent på 100 pct. svarer neutral beskatning i princippet til statslig udlicitering. En skatteprocent på under 100 pct. svarer i princippet til statsdeltagelse i tilsvarende omfang.

*Ikke-neutral beskatning.* Staten vil opnå en andel af det skattemæssige overskud svarende til den effektive skatteprocent. Det skattemæssige overskud kan i princippet omfatte mere end den realiserede grundrente, men forvridningen af investeringsincitamentet og indvindingsaktiviteten i

øvrigt medfører, at det skattemæssige overskud nødvendigvis vil være mindre end grundrenten ved neutral beskatning (jf. appendiks A).

Bortset fra ikke-neutral beskatning er grundrenten udgangspunktet for statens indtægter fra kulbrintevirksomhed ved alle disse metoder.

Det er – som i dag – muligt at kombinere metoderne; men staten vil under alle omstændigheder maksimalt kunne opnå, hvad der svarer til grundrenten ved optimal drift.

Det bør understreges, at der er en væsentlig forskel på bortauktionering og de øvrige ikke-forvridende indtægtskilder. Hvor de øvrige metoder giver staten (en del af) den *faktisk realiserede* grundrente, svarer koncessionsbetalingen ved auktion til koncessionstagers *forventede* grundrente. Der er ikke grundlag for at formode, at den faktiske og den forventede grundrente afviger fra hinanden på en systematisk måde. Der vil derfor heller ikke umiddelbart være nogen systematisk fordel ved at vælge at få andel i enten den forventede eller den faktiske grundrente.

Selv om selve den forventede og den faktiske grundrente ikke kan formodes at afvige fra hinanden på en systematisk måde, må det derimod antages, at koncessionstagerne vil indkalkulere en *risikopræmie* som modstykke til de betydelige kommercielle risici, der er forbundet med kulbrintevirksomhed, f.eks. olieprisudviklingen og sandsynligheden for fund i efterforskningsfasen. Samtidig er der en risiko for, at en koncession viser sig at være værdiløs. Derudover vil selskaberne indregne en *politisk risiko* for indførelsen af en skat efterfølgende, hvis licensen viser sig at være særlig indbringende. Tilsvarende vil staten kunne komme under pres fra selskaber med licenser, der viser sig ikke at være indbringende, men som de har betalt for dyrt for. Det kan presse staten for lempeligere vilkår senere. Selskaberne vil højst være villige til at byde, hvad svarer til nutidsværdien efter risikopræmie, for at opnå koncessionen.

En neutral skat eller statslig andel af grundrenten gennem statsdeltagelse beregnes derimod ud fra den realiserede grundrente og er derfor ikke risikobehæftet på samme måde som bortauktionering af koncessionerne. Den samlede betaling fra skatten vil således svare til (skatteprocenten<sup>2</sup> gange) nutidsværdien af den faktiske grundrente uden fradrag af risikopræmie.

---

<sup>2</sup> Ved statsdeltagelse: statens andel.

Som anført i serviceeftersynsnotatet må staten imidlertid også antages at have risikoaversion. Nutidsværdien af en usikker betalingsrække af fremtidige skatter er ud fra dette perspektiv mindre værd end en sikker koncessionsbetaling. Det har derfor betydning, om staten er mere eller mindre risikoavers end koncessionstagerne. Er staten mindre risikoavers, taler det for beskatning; er staten mere risikoavers, taler det for bortauktionering. Er begge parter lige risikoaverse – som det vil være tilfældet ved perfekte forsikringsmarkeder – spiller det principielt ingen rolle, om staten erhverver proventet gennem koncessionsbetaling eller en neutral skat.

Dog kan det spille en rolle for koncessionstagerne incitament til optimal drift, om marginale tab og gevinster i høj grad hviler på staten. I en situation med 100 pct. beskatning af grundrenten (svarende til at staten udliciterer driften) vil koncessionstagerne være sikret et normalt afkast *uanset* det driftsmæssige resultat. Med en høj skattesats under 100 pct. vil størstedelen af risikoen fortsat hvile på staten.

Omvendt vil koncessionstagerne bære de fulde risici og de marginale tab og gevinster ved anvendelse alene af bortauktionering. Det gælder uanset, om staten lægger beslag på hele den forventede grundrente (med fradrag for risikopræmie).

*Samlet* er det udvalgets vurdering, at det er nødvendigt at anvende beskatning, hvis staten realistisk skal kunne indhøste en væsentlig andel af grundrenten. Selv om der principielt eksisterer andre måder at opnå proventet på, kan de ikke stå alene, men må være et supplement til beskatning.

Der forudsættes at være politiske præferencer for aktiv statsdeltagelse, således at staten opnår bedre indsigt i geologiske forhold mv. i den danske undergrund og dermed bedre kan vurdere potentialet i fremtidige koncessioner. Aktiv statsdeltagelse indebærer dog også ulemper i form af bl.a. risiko for interessekonflikter. Derfor er der i praksis snævre grænser for, hvor stor statsdeltagelsen kan være. Da begrundelsen for statsdeltagelse primært er mulighederne for bedre indsigt – som ikke afhænger af niveauet for deltagelsen – er der således grund til at anvende beskatning og aktiv deltagelse som supplement.

Udvalget har med udgangspunkt i sit kommissorium ikke foretaget en nøjere analyse af mulighederne for at anvende auktionsmodellen, men finder

det ikke politisk realistisk, at statens provenu alene skal afhænge af den forventede grundrente, uanset udviklingen i den faktiske indtjening. Der er derfor ikke basis for at erstatte beskatning med auktion. Auktionsprincippet kan derimod overvejes som supplement til beskatning og statsdeltagelse. Ud fra en skattemæssig betragtning er den vigtigste egenskab ved auktion som supplement, at det fungerer som en ”sikkerhedsventil”. Hvis skattereglerne i praksis udformes for stramt eller for lempeligt – så skattegrundlaget afviger fra den sande grundrente – vil det blive modregnet i den pris, selskaberne er villige til at betale.

Udvalget finder ikke, at de øvrige nævnte alternativer til beskatning er hensigtsmæssige.

I kapitel 4 beskrives forskellige alternative, neutrale beskatningsmodeller. I overskudsmodeller kan selskabet fratække normalforrentningen af egenkapitalen i grundlaget for kulbrinteskatten, mens staten blot tager en andel af selskabets nettorealindtægter i *cash flow*-modeller. Det er ud fra en overordnet betragtning underordnet, hvilken model for neutral beskatning der vælges. Hensynet til især samspillet med udenlandske skattesystemer (dobbelbeskatning) har været styrende for udvalgets anbefaling af model.

### **3.5 Hvilken type neutralitet bør der sigtes efter?**

Ved udformningen af neutral kulbrintebeskatning kan sigtes mod to alternative målsætninger:

- Neutralitet i den *samlede* beskatning af selskaber under kulbrintebeskatning
- Neutralitet i den *yderligere* særbeskatning af kulbrinteindvindingsvirksomhed

I praksis er spørgsmålet, om kulbrinteskatten bør udformes, så den ophæver den forvridende virkning af selskabsskatten.

Under visse forudsætninger (især om international kapitalmobilitet) kan der være argumenter for neutralitet i den samlede beskatning. Således vil den samlede grundrente og statens provenumuligheder alt andet lige være større ved en samlet neutral beskatning end ved neutral særbeskatning.

Udvalget har imidlertid lagt sig fast på at udforme kulbrintebeskatningen således, at der er neutralitet i særbeskatningen – dvs. den mindre ambitiøse af de to målsætninger.

Det skyldes først og fremmest de incitamentter til omgåelse samt de dermed forbundne kontrolproblemer, som er knyttet til beskatningsmodeller med neutralitet i den samlede beskatning.

Måden at opnå samlet neutralitet på er ved at give fradrag for selskabsskatten i selve kulbrinteskatten. Neutralitet i særbeskatningen opnås derimod ved at give fradrag for selskabsskatten i grundlaget for kulbrinteskatten og alene fradrag i kulbrinteskatten for forvridende skatter mv. knyttet specifikt til kulbrintevirksomhed – dvs. rørledningsafgifter og royalties (hvis der hverken er fradragsret for selskabsskatten i kulbrinteskatten eller kulbrinteskattegrundlaget, vil særbeskatningen forstærke selskabsskattens forvridning – jf. appendiks A). Fradraget for selskabsskat i grundlaget for kulbrinteskatten gives, fordi der er tale om en omkostning på linie med alle de øvrige omkostninger, selskabet har.

Der eksisterer i dag et såkaldt *ring fence*, som skal forhindre, at indkomst under særskatten på kulbrinte reelt kan flyttes til beskatning uden for kulbrinteskattesystemet. Hvis kulbrinteskatten blev ændret til en samlet neutral beskatning, ville det for en lang række indkomster kunne blive attraktivt at flytte til beskatning *inden for* kulbrinteskattesystemet. Aktiviteter med normalt og undernormalt afkast er således henholdsvis ubeskattet og kan udnyttes som underskud i et neutralt skattesystem. Det ville således blive nødvendigt også at etablere et *ring fence* for indkomstflytning ind i kulbrinteskatten i tillæg til det eksisterende mod udflytning. Det er baggrunden for, at udvalget har valgt en udformning af den neutrale kulbrinteskate, som sigter mod neutralitet i særskatten frem for i den samlede skat af kulbrinteindvindingsselskaber.

### **3.6 Neutralitet og ændringer i skattesatsen**

Neutralitet i beskatningen forudsætter, at der ikke er forventninger om, at skattesatsen eller beskatningsreglerne i øvrigt ændres over tid.

Derfor er det ikke hensigtsmæssigt at indføre en beskatning, hvor skattesatsen varierer med f.eks. produktionsresultatet eller olieprisudviklingen. Det skal her bemærkes, at neutral beskatning af grundrenten i sig selv vil

sikre, at skatteprovenuet varierer stærkt med rentabiliteten, selv om skattesatsen er konstant. Det skal ligeledes bemærkes, at det forventede provenu vil være større, når der opereres med en fast end med en variabel sats. Det skyldes det provenutab som følge af forvridninger, som vil opstå ved en variabel sats. Det er derfor en dårlig beskatningsstrategi og samfundsøkonomisk u hensigtsmæssigt at indbygge variation i skattesatsen.

Selv i de tilfælde, hvor koncessionshaverne ser en risiko for ændringer i skattesatser og -regler, vil der – hvis udgangspunktet er en neutral skat – være et umiddelbart provenutab. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at sikre størst mulig troværdighed om, at skattereglerne mv. ikke ændres.

Det er ikke muligt skattemæssigt at fastlægge en uforanderlig fremtidig sats. Et fremtidigt folketingsflertal vil altid have fuldt råderum til at fastsætte de fremtidige skatteregler, og dermed er det udelukket, at et nutidigt flertal kan binde et fremtidigt.

Det må dog formodes (jf. bilag 1) at der allerede ved fastlæggelsen af en tilpas realistisk sats ved indførelsen af en neutral skat vil kunne opnås en større tiltro til, at skattesatsen ikke senere forhøjes. Hertil kommer, at spillerummet for fremtidige forhøjelser er mindre, desto højere satsen er i udgangssituationen.

Ved siden af mulighederne i skattepolitikken kan der i princippet fastlægges bindinger på risikoen for fremtidige ændringer i de skattemæssige betingelser ved at indføre modregningsklausuler i koncessionsbetingelserne. Udvalget har ikke foretaget en nærmere vurdering af det hensigtsmæssige i sådanne klausuler, og om det er muligt at benytte sådanne klausuler i de pågældende situationer. Mens de på den ene side vil indebære et højere forventet samfundsøkonomisk udbytte – herunder et højere forventet provenu for staten – skal der på den anden side tages hensyn til, at dette forudsætter et optimalt kulbrinteskatte system i udgangssituationen, hvor både beskatningsniveauet og systemegenskaberne fastlåses.

## 4. Neutrale beskatningsmodeller

### 4.1 Indledning

I modsætning til det foregående kapitels overordnede beskrivelse af neutral beskatning fokuseres der i dette kapitel på udformningen af mere konkrete neutrale beskatningsmodeller for kulbrinteindvinding.

Som nævnt i kapitel 3, er det på et abstrakt niveau underordnet, hvilken af forskellige modeller for neutral beskatning man vælger. Det skyldes, at de i sidste ende har samme teoretiske egenskab og derfor også burde føre til samme resultat med hensyn til kulbrintevirksomhedernes investeringer og indtjening samt til statens provenu.

Ud fra en mere konkret vurdering er der imidlertid en række forskelle.

Udvalget har ved valg af konkret model lagt vægt på følgende kriterier:

- En løsning på eventuelle creditproblemer for udenlandsk ejede selskaber – jf. også at kommissoriet eksplicit peger på dette hensyn. Det skal således fortsat være muligt for udenlandsk ejede selskaber at opnå credit for dansk kulbrinteskate i den udenlandske (i praksis vil det primært sige: amerikanske) skat.
- Modellen bør så vidt muligt anvende i forvejen kendte regnskabs- og skattemæssige begreber.
- Modellen bør indebære så få justeringer af den eksisterende kulbrinteskattelov som nødvendigt for at sikre neutralitet.
- Modellen bør medføre mindst mulige bruttobevægelser i selskabernes løbende skattebetalinger til og fra staten – sammenholdt med den samlede nettobeskatning.



Med dette udgangspunkt og på baggrund af en diskussion af modellernes forskellige fortrin og svagheder i afsnit 4.4 anbefaler udvalget en overskudsbaseret model med samme afskrivningsregler som i selskabsbeskatningen og med underskudsfremføring med rente. Skatteværdien af eventuelt underskud ved ophør udbetales dog. I en overskudsbaseret model gives fradrag for normalforrentning af egenkapital. Modelvalget indebærer, at den eksisterende kulbrintebeskatning gøres neutral med et minimum af justeringer af eksisterende lovgivning.

I kapitel 6 behandles mere detaljeret de særlige spørgsmål, som den anvisede beskatningsmodel rejser.

Parallet med beskatning er en model for statsdeltagelse, der heller ikke indebærer en forvridning af selskabernes efterforsknings- og investeringsbeslutninger. Der er i beskrivelsen af statsdeltagelse lagt vægt på forhold, hvor statsdeltagelsen i praksis adskiller sig fra den anbefalede overskudsbaserede beskatningsmodel, samt forskellige udformninger af statsdeltagelse. Hvis aktiv statsdeltagelse ikke kombineres med en beskatning, vil staten kun kunne lægge beslag på en lille del af grundrenten på denne måde, da statsdeltagelsesandelen i Danmark i de senere år har været 20 pct. og næppe kan øges væsentligt uden negative samfundsøkonomiske konsekvenser.

#### **4.2 Beskatningsmodeller**

Indledningsvis kan det fremhæves, at hvis grundrenten identificeres korrekt, er den overordnede forskel på beskatningsmodellerne et spørgsmål om statens provenu.

Der er i alle beskatningsmodellerne forudsat, at selskaberne maksimerer den tilbagediskonterede profit efter skat. Desuden er der forudsat, at beskatningsgrundlaget er baseret på olieselskaber frem for felter.

De efterfølgende beskatningsmodeller er alle neutrale med hensyn til finansieringen af investeringen med egenkapital og fremmedkapital. Der vil dog stadig i alle modellerne være en forvridning i retning af for høj fremmedfinansiering foranlediget af selskabsskatten – jf. udvalgets beslutning om at sigte mod neutral særbeskatning (jf. kapitel 3).

Neutrale beskatningsmodeller kan overordnet inddrages i to forskellige måder at opgøre beskatningsgrundlaget på. Den ene – overskudsmodellen –

bygger på en opgørelse af indkomsten, som forskellen mellem selskabets indtægter og udgifter, hvor kapitalomkostningerne periodiseres. Denne model er beskrevet i to varianter henholdsvis med og uden sande økonomiske afskrivninger af fysiske aktiver. Modellen har den egenskab, at hvis der anvendes sande økonomiske afskrivninger, vil grundrenten blive beskattet, når den realiseres. Den anden – *cash flow*-modellen – er baseret på en opgørelse af selskabets pengestrøm herunder med straksafskrivning af investeringsomkostningerne (model 4). Denne model er yderligere beskrevet i to varianter. For det første i en variant, hvor finansielle poster udelades fra beskatningsgrundlaget (model 3). Den anden variant indebærer en ændring, så underskud fremføres med rente frem for at udbetales som negativ skat til selskabet (model 5).

I nedenstående tabel er der givet en oversigt over de forskellige elementer, som indgår i de beskrevne modeller.

Table 4.1. Oversigt over elementerne i de enkelte modeller.

	Overskudsbaseret		Cash-flow uden finansielle poster <sup>1)</sup>	Cash-flow	Cash-flow (RRT)
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Salgsindtægter	+	+	+	+	+
Driftsomkostninger	-	-	-	-	-
Efterforskningsomkostninger	-	-	-	-	-
Afskrivninger	- (Sande økonomiske)	- (Evt. regnskabsmæssige)	- Straks	- Straks	- Straks
Forrentning af bunden kapital	-	-			
Salg af realkapital	+	+	+	+	+
Renteudgifter	-	-		-	
Renteindtægter	+	+		+	
Nettolåntagning				+	
Fremføring af underskud med rente	Ja	Ja	Nej <sup>2)</sup>	Nej <sup>2)</sup>	Ja
Behandling af lån vs. egen finansiering	Uafhængig	Uafhængig	Uafhængig	Uafhængig	Uafhængig

Anm.: + = indtægt og - = fradrag.

1) Ækvivalent med statsdeltagelse.

2) Negativ skat udbetales af staten i indkomståret.

#### 4.2.1 Overskudsbaseret model

I den overskudsbaserede beskatningsmodel af grundrenten er beskatningsgrundlaget givet som bruttoindtægterne fratrukket alle relevante omkostninger, herunder efterforsknings- og driftsomkostninger, afskrivninger på investeringen, renteudgifter på fremmedkapital samt fradrag for normalforrentningen af egenkapital. Disse elementer i indkomstopgørelsen er alle velkendte fra såvel selskabsskatten som den nuværende kulbrinteskat – med undtagelse af fradraget for normalforrentning af egenkapital. Grunden til, at der gives fradrag for normalforrentningen af egenkapital er, at det er den overnormale profit, som ønskes beskattet.

---

Fradraget for forrentning af egenkapital kan ifølge udvalgets forslag opgøres som den skattemæssige nedskrevne værdi af driftsmidlerne, fratrukket lånefinansiering, forrentet med den risikofrie rente før selskabsskat, jf. afsnit 6.3.

Størrelsen af normalforrentningen af egenkapitalen vil afhænge af, hvorledes overskudsmodellen i øvrigt er udformet med hensyn til behandling af usikkerhed. Da selskabets under- og overskud ifølge udvalgets forslag behandles skattemæssigt symmetrisk – som følge af at det skattemæssige underskud i sidste ende enten kan videresælges eller skatteværdien heraf udbetales af staten – vil alternativrenten være den nominelle risikofrie rente før selskabsskat, jf. afsnit 6.1.

I den overskudsbaserede model kan de skattemæssige afskrivninger i princippet vælges frit af selskabet, uden at investeringsbeslutningen påvirkes, jf. Boadway og Bruce (1984). Det hænger sammen med, at selv om der ikke opnås den korrekte periodisering af grundrenten (via de sande økonomiske afskrivninger), vil effekten af henholdsvis for høje eller for lave afskrivninger blive modsvaret af et tilsvarende for lavt eller for højt fradrag for normalforrentningen af egenkapital. Derfor er nutidsværdien af beskatningen den samme i både model 1 og 2, selv om den første indebærer sande økonomiske afskrivninger på fysisk udstyr, mens den anden baserer sig på regnskabs- eller skattemæssige afskrivninger. For en mere detaljeret redegørelse for, at kulbrinteskatten over tid er uafhængig af afskrivningsperiodiseringen, henvises til appendiks A.

Hvis selskaberne løbende skal have udbetalt skatteværdien af underskud, vil det kunne give anledning til meget store bruttobetalinge til og fra staten sammenlignet med den endelige nettobetaling. Kulbrinteinvesteringer indebærer typisk betydelige skattemæssige underskud i starten<sup>1</sup>, mens der først optræder overskud, når efterforskningsfasen er afsluttet og en normal produktion er etableret. Hertil kommer, at det økonomiske resultat selv under normal produktion ofte vil svinge betydeligt – især i takt med variationen i olieprisen.

Hvis staten *ikke* løbende skal udbetale eventuelle underskud i form af negativ skat, skal selskaberne i stedet have ret til at fremføre underskud til

---

<sup>1</sup> Hvis efterforsknings- og produktionstilladelser blev beskattet efter et lagerprincip, ville der dog typisk være et overskud i startfasen, når der bliver gjort fund, som øger værdien af tilladelsen svarende til den forventede grundrente efter skat.

fradrag i senere skattepligtig indkomst med en rente svarende til selskabets finansieringsomkostninger. Fremføring af underskud med den risikofrie rente efter selskabsskat giver i nutidsværdi samme fradrag, som hvis underskuddet var blevet udbetalt som negativ skat, (jf. appendiks A). Selskaberne må således forudsættes at kunne fremmedkapitalfinansiere skatteværdien af udskudte underskud uden risikotillæg, fordi der er tale om en sikker fordring på det offentlige, som under alle omstændigheder kommer til udbetaling eller kan modregnes i senere overskud.

*Boks 4.1 Illustration af sammenhængen mellem kulbrinteafskrivningerne, fradraget for forrentning af egenkapitalen og fremføring af underskud i den overskuds-baserede beskatningsmodel med fremføring af kulbrinteunderskud.*

I boksen illustreres med et simpelt taleksempel sammenhængen mellem den sats, investeringerne afskrives med i kulbrinteskattegrundlaget og fradraget for forrentning af egenkapitalen i overskudsmodellen. Eksemplet er baseret på en enkelt investering, der indbringer indtægter til selskabet over en tiårig periode.

Selskabet afholder initialt en investeringsudgift på 100 kr. Denne investering medfører, at selskabet det første år har en negativ nettoindkomst på 10 kr. De følgende seks år har selskabet en positiv nettoindkomst på 30 kr. årligt, mens de resterende tre år har selskabet en positiv nettoindkomst på 15 kr. årligt. Den negative nettoindkomst det første år er medtaget for at illustrere, at en investering typisk indebærer tab i starten af investeringsforløbet.

Selskabet skal betale selskabs- og kulbrinteskat. Der er desuden ikke medtaget produktions- og rørledningsafgifter, da effekten heraf er løftet af i kulbrinteskat-ten.

Der afskrives med 25 pct. i selskabsskatten efter saldometoden. I kulbrinteskat-ten afskrives efter samme metode og med samme sats som i selskabsskatten. Det antages, at der ingen scrapværdi er det sidste år. Derfor afskrives hele den nedskrevne værdi det sidste år.

*Boks 4.1 fortsat*

Renten før skat sættes til 5 pct., selskabsskattesatsen er 30 pct. og kulbrinteskat-satsen fastholdes på de nuværende 70 pct. Investeringen er finansieret med 20 pct. egenkapital og 80 pct. fremmedkapital. Det antages, at fremmedkapital før skat kan finansieres til renten før skat på 5 pct. Der ses således bort fra, at sel-skaberne i dette tilfælde vil have incitament til kun at anvende fremmedkapital, da finansieringsomkostningen efter skat er lavere for fremmedkapital end for egenkapital, når finansieringsomkostningen før skat er den samme (se diskussio-nen i appendiks B vedrørende finansieringsform).

Af tabel 4.2 fremgår nettoindkomsten, afskrivningerne i selskabs- og kulbrinte-skatten, selskabs- og kulbrinteskat samt selskabets nettoprofit hvert enkelt af de år investeringen giver indtægter. Underskuddet kan fremføres ubegrænset med rente til modregning i senere kulbrinteskattegrundlag. Underskudsfremføringen indebærer, at der må tages højde for underskudsfinansiering. Selskabet optager et lån på størrelse med skatteværdien af underskuddet. Skatteværdien af renteud-gifter til underskudsfinansiering hertil medtages således i beregningen af selska-bets nettoprofit hvert år. Disse er opgjort som selskabsskattevärdien af renteud-gifterne.

Hvert år trækkes nettoprofitten ud af selskabet. Der er således ikke gjort nogle antagelser om, hvad selskabet stiller op med såvel underskud som overskud i en given periode. Det har ikke nogen direkte betydning for illustrationen af sam-menhængen mellem kulbrinteafskrivningerne, fradraget for forrentning af egen-kapitalen og fremføring af underskud. Hensigten er at beskrive effekten af en enkelt investering



*Boks 4.1 fortsat*

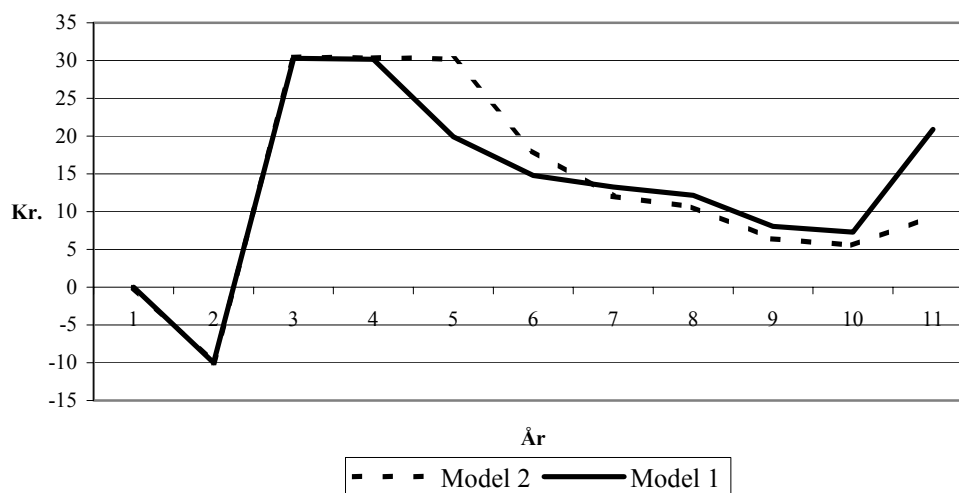
Antag nu, at selskabet i stedet for at afskrive med 25 pct. i kulbrinteskatten afskriver med 15 pct., som et eksempel på de sande økonomiske afskrivninger. Af tabel 4.3 effekten af den ændrede afskrivningsprofil i kulbrinteskattegrundlaget på størrelsen af fradraget for forrentning af egenkapitalen.

Sammenlignes med tabel 4.2 ses det, at lavere afskrivninger i kulbrinteskattegrundlaget modsvares af en større forrentning af egenkapitalen pga. opgørelsen af egenkapital som forskellen mellem nedskrevne aktiver og gæld. Lavere afskrivninger øger størrelsen af aktiverne, så fradraget for forrentningen øges. Nutidsværdien af summen af de to fradrag vil blive den samme uanset, hvilken afskrivningssats, der benyttes i kulbrinteskatten. Det indebærer samtidig også, at nutidsværdien af de samlede nettoprofitter for selskabet bliver den samme uanset, hvilken kulbrinteafskrivningssats, selskabet anvender. Dvs. hvis selskabet f.eks. kunne vælge slet ikke at afskrive investeringen før i den sidste periode, vil det ikke have nogen betydning for selskabets samlede nettoprofit.





**Figur 4.1 Nettoprofit i overskudsmodellen med forskellige afskrivninger**



#### 4.2.2 Cash flow-modeller

I modsætning til i den overskudsbaserede beskatningsmodel er det ikke i *cash flow*-varianterne nødvendigt at forholde sig til periodiseringen af afskrivningerne, da investeringsomkostningerne udgiftsføres, når de afholdes. Det indebærer i praksis, at der er tale om straksafskrivning.

I det efterfølgende er der belyst tre forskellige *cash flow*-modeller. Den ene er den rene *cash flow*-model uden fremføring af underskud (model 4), mens den anden er en variant uden finansielle poster (model 3). Den rene *cash flow*-model med fremføring af underskud med rente (model 5) er i litteraturen også kendt som ”*Ressource Rent Tax*” modellen, jf. Garnaut og Ross (1975).

Skattegrundlaget i *cash flow*-modellen uden finansielle poster (model 3) udgør bruttosalgindtægterne tillagt salg af realkapital, herunder driftsmidler mv., fratrukket efterforsknings- og driftsomkostninger samt investeringsudgifter. Dvs. skattegrundlaget knytter sig til realkapitalen.

I model 3 beskattes selskabets *cash flow* uden finansielle poster med en fast andel svarende til kulbrinteskatte-satsen, hvilket med andre ord indebærer en beskatning af det reale *cash flow*. Det indebærer, at staten betaler, hvad der svarer til skatteværdien af ikke-finansielle udgifter, og modtager til gengæld skatteværdien af ikke-finansielle indtægter, således at

staten i princippet fungerer som en slags ”sovende” partner. *Cash flow*-modellen har af denne grund store formelle lighedspunkter med statsdelta-gelse.

Beskatningsgrundlaget i model 3 afviger på to centrale punkter fra overskudsmodellen omtalt tidligere under afsnit 4.2.1. For det første gives der ikke fradrag for nettorenteudgifter i beskatningsgrundlaget. For det andet udgiftsføres investeringsomkostningerne direkte i investeringsåret, så der reelt er tale om straksafskrivninger. Det betyder, at der ofte vil være et stort negativt *cash flow* i investeringsperioden, som staten skal udbetale skatteværdien af eller lade selskabet fremføre som underskud med rente.

Den umiddelbare fordel ved *cash flow*-modellen er, at alle elementerne i beskatningsgrundlaget er baseret på realiserede transaktioner mellem selskabet og dets omverden.

Det betyder bl.a., at der opnås neutral beskatning, uden at det er nødvendigt skattemæssigt at fastsætte en sats til forrentning af egenkapitalen. Det følger per konstruktion, idet nutidsværdien af selskabets *cash flow* diskonteret med alternativrenten før selskabsskat angiver størrelsen af den overnormale profit, da alle omkostninger til aflønning af produktionsfaktorer er trukket fra (dog bortset fra en eventuel rentemarginal til aflønning af finansielle ydelser). Nutidsværdien af det diskonterede *cash flow* er kun positiv, såfremt investeringens interne rente er større end alternativrenten før selskabsskat, således at det kun er den overnormale profit, der beskattes. Den reelt ensartede behandling af fremmed- og egenkapital sikrer neutralitet i forhold til selskabets valg af finansieringsstruktur. *Cash flow*-modellen uden finansielle poster svarer til en moms med oprindelsesprincip

Eftersom der i model 3 ikke gives fradrag for nettofinansieringsudgifter, indebærer den, at selskaberne vil have store incitamentter til indkomstforvridninger. Dersom det er muligt at kamuflere finansielle udgifter som driftsomkostninger, og driftsindtægter som finansielle indtægter, vil selskabet kunne reducere beskatningen.

Dette problem kan løses ved at inddrage finansielle poster i beskatningsgrundlaget som i model 4. Der gives således fradrag for nettorenteudgifter og optagelse af lån samt afdrag på gæld. Inddragelsen af finansielle poster

---

vil således virke som en værnsregel mod incitamentet til indkomstforvridninger.

Inddrages finansielle poster i beskatningsgrundlaget, medfører det, at lånebeløb medregnes som en indtægt, mens anvendelsen af lånebeløbet opgøres som en udgift. Dermed er nettovirkningen af lån til investering neutral, hvad angår beskatningen samtidig med, at der ikke opstår store skattemæssige underskud som følge af investeringsudgiften. Endvidere medfører udgiftsførelsen af afdrag og renter på lån, at beskatningsgrundlaget bliver mindre i indtjeningsperioden sammenlignet med *cash flow*-modellen uden finansielle poster, hvor hele fradraget gives på investeringstidspunktet. Af den grund fordeles skattebyrden anderledes over tid end i model 3, men i nutidsværdi vil resultatet være det samme.

*Cash flow*-modellen (model 4) er trods fradraget for renteudgifter neutral med hensyn til, om selskabet vælger at finansiere investeringen via egenkapital eller fremmedkapital. Det skyldes, at den tidsmæssige forskel mellem beskatning af låneoptagelse og fradrag for afdrag ophæver effekten af fradraget for renteudgifter. Derfor er der ingen kulbrinteskattemæssig forvridning i retning af fremmedkapitalfinansiering.

På samme måde som i den overskudsbaserede model vil underskud i *cash flow*-modeller også kunne fremføres med en rente (model 5), jf. Garnaut og Ross (1975). Staten undgår derved at skulle udbetale negativ skat. Det betyder samtidig, at der først betales grundrenteskat, når alle investeringsomkostningerne er dækket inklusivt et tillæg for den risikofrie rente. Det hænger sammen med, at bruttobevægelserne sammenholdt med den samlede nettoskattebetaling svinger væsentligt kraftigere end i overskudsmodellerne. I *cash flow*-modellerne uden fremførsel af underskud vil der typisk blive tale om, at staten i starten af et udvindingsprojekt vil skulle udbetale meget store negative skatter og til gengæld få tilsvarende store indbetalinger senere i projektets livscyklus.

*Boks 4.2 Illustration af cash flow-modellerne.*

I de følgende tabeller illustreres virkningerne af de forskellige *cash flow*-modeller inden for rammerne af antagelserne i boks 4.1. I modsætning til overskudsmodellen straksafskrives investeringsudgiften i kulbrinteskattegrundlaget i *cash flow*-modellen. Som følge heraf er der ikke fradrag for forrentning af egenkapital i kulbrinteskattegrundlaget, hvorfor kolonnerne der vedrører fradraget for forrentning af egenkapital ikke er medtaget under *cash flow*-modellerne. I modsætning til boks 4.1 udbetales kulbrinteskattevärdien af underskud i stedet for at fremføre underskuddet med rente til modregning i senere kulbrinteindkomst.

Af tabel 4.4 fremgår nettoindkomsten, afskrivningerne i selskabs- og kulbrinteskattegrundlagene, selskabs- og kulbrinteskat samt selskabets nettoprofit.



*Boks 4.2 fortsat*

Sammenlignes med overskudsmodellerne med udbetaling af underskud (se boks 6.3) fremgår det klart, at staten skal udbetale meget store beløb i kulbrinteskatteværdi af underskud første år på grund af det store fradrag i kulbrinteskattegrundlaget, som straksafskrivningen giver anledning til.

Nutidsværdien af de samlede fradrag i kulbrinteskattegrundlaget er derimod den samme i såvel overskudsmodellerne som *cash flow*-modellerne, så for selskabet er det derfor ikke nogen fordel at straksafskrive.

I tabel 4.4, hvor kulbrinteskatteværdien af underskuddet udbetales, skal staten udbetale store beløb i starten af investeringsforløbet. Tillades derimod fremføring af underskud til modregning i senere overskud kommer selskabet først til at betale kulbrinteskatt senere i investeringsforløbet. Straksafskrivning og fremføring af underskud med rente indebærer derfor store underskud i starten, og kulbrinteskatten giver derfor først provenu sent i investeringsforløbet sammenlignet med overskudsmodellen med fremføring af underskud i boks 4.1.

I tabel 4.5 fremgår nettoindkomsten, afskrivningerne i selskabs- og kulbrinteskattegrundlagene, selskabs- og kulbrinteskatt samt selskabets nettoprofit, når underskud i kulbrinteskattegrundlaget kan fremføres med rente til modregning i senere indkomst.





Boks 4.2. fortsat

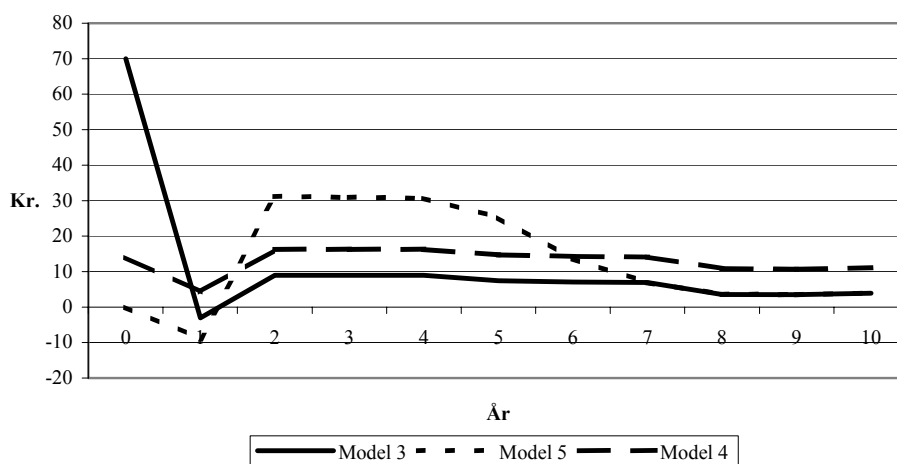
Af tabel 4.6 fremgår nettoindkomsten, afskrivningerne i selskabs- og kulbrinteskattegrundlaget, selskabets nettolåntagning, selskabs- og kulbrinteskatt samt selskabets nettoprofit i *cash flow*-modellen, hvor også finansielle poster indgår i grundlaget, og skatteværdien af kulbrinteunderskud udbetales.

Selskabets nettolåntagning består af afdrag på lån til fremmedkapital fratrukket investeringsudgiften. Selskabet får altså reduceret fradraget for straksafskrivningen med 20 pct., da det antages, at 80 pct. af investeringsudgiften er finansieret med fremmedkapital. Til gengæld for selskabet fradrag for renteudgifter efterhånden som lånet tilbagebetales.

Sammenlignes med den rene *cash flow*-model (se tabel 4.5) fremgår det af tabellen, at den udbetalte kulbrinteskatt i starten af investeringsforløbet er lavere som følge af, at det lavere fradrag som finansielle poster giver anledning til. Kulbrinteskatten, som selskabet skal betale bliver tilsvarende mindre senere i forløbet. Nutidsværdien af selskabets nettoprofit bliver imidlertid den samme, som hvis finansielle poster ikke medregnes



Figur 4. 2 Nettoprofit i cash-flow modellerne



### 4.3 Dobbeltbeskatningslempelse for kulbrinteskatt

I forbindelse med udvalgets overvejelser om en ændring af kulbrinteskatteloven er der lagt vægt på, at udenlandske skattemyndigheder kan anerkende den ændrede eller nye kulbrinteskatt som en indkomstskatt. Udenlandske selskaber, der betaler denne danske skatt, skal altså kunne få dobbeltbeskatningslempelse for skatten i det land, hvor de er hjemmehørende.

Spørgsmålet angår især forholdet til USA, idet de amerikanske myndigheder tidligere har været tilbageholdende med at anerkende, at norske og britiske skatter på kulbrinteskattområdet kunne anses som indkomstskatter.

I den dansk-amerikanske dobbeltbeskatningsoverenskomst har USA anerkendt kulbrinteskatten som en indkomstskatt, idet ”skatter i henhold til kulbrinteskatteloven” udtrykkeligt er nævnt i artikel 2 som en gældende dansk skatt, der er omfattet af overenskomsten. Artikel 2, stk. 2, medfører, at overenskomsten også omfatter alle skatter af samme eller væsentlig samme art, som senere pålignes som tillæg til eller i stedet for de gældende skatter. De to landes kompetente myndigheder skal orientere hinanden om væsentlige ændringer i deres skattelovgivning.

Efter overenskomstens artikel 23, stk. 1, skal USA anvende creditmetoden til at ophæve dobbeltbeskatning af et selskab, som er hjemmehørende i USA, og som modtager indkomst her fra landet, som Danmark kan beskatte efter de andre artikler i overenskomsten. Efter indledningen til

bestemmelsen giver USA credit-nedslaget i overensstemmelse med bestemmelserne eller begrænsningerne i amerikansk lovgivning (som denne senere måtte blive ændret uden forandringer i dens generelle principper).

Efter bestemmelsens litra a skal USA nedsætte amerikansk skat af det pågældende selskab med den skat, som selskabet har betalt i Danmark.

Litra b medfører, at hvis et amerikansk moderselskab modtager udbytte fra et dansk datterselskab, skal USA give moderselskabet nedslag for den skat, som datterselskabet har betalt i Danmark af den selskabsindkomst, der ligger til grund for udbyttet.

Litra c begrænser det amerikanske nedslag for dansk skat efter kulbrinteskatteloven, således at USA ikke skal give større nedslag, end hvad der svarer til amerikansk skat af den pågældende indkomst.

I bemærkningerne til lovforslaget om USA-overenskomsten er det oplyst, at de amerikanske regler ikke har noget maksimum for creditnedslaget. Reglerne indeholder alene den begrænsning, at skatteyderen kun kan få nedslag inden for en bestemt indkomstkategori. Uden litra c ville et amerikansk selskab kunne bruge den del af dansk skat af indkomst fra kulbrintevirksomhed her i landet, som overstiger amerikansk skat af denne indkomst, til at nedsætte amerikansk skat, som selskabet skulle betale af indkomst fra kulbrintevirksomhed i andre lande.

Den norske udvalgsrapport (NOU 2000:18) oplyser, at amerikansk intern ret har creditregler, der kan være gunstigere for skatteyderen end creditreglerne i en dobbeltbeskatningsoverenskomst. Det skyldes blandt andet, at der inden for visse indkomst kategorier er adgang til at benytte overskydende credit mod amerikansk skat på tilsvarende indkomst fra tredjeland (*overall credit*). Virkningen er, at den del af den udenlandske indkomstskat, som overstiger den amerikanske skat på (for tiden) 35 pct., kan benyttes til at reducere den del af den amerikanske skat, som bliver tilbage, efter at der er givet credit for skat fra tredjeland, hvor skatten er lavere end amerikansk skat.

Ved ændring af den danske kulbrinteskattelov må det altså sikres, at den fremtidige danske skat ikke er opbygget således, at de amerikanske myndigheder kan hævde, at den ændrede kulbrinteskate ikke er "af samme eller

af væsentlig samme art” som den gældende kulbrinteskatt, jf. overenskomstens artikel 2, stk. 2, og USA derfor ikke skal give credit for skatten.

Den norske udvalgsrapport oplyser, at det er en forudsætning for, at en udenlandsk skat skal berettige til credit efter de interne amerikanske regler, at skatten har karakter af en indkomstskatt efter amerikansk målestok. Blandt andet lægger de amerikanske myndigheder vægt på, at der ved opgørelsen af skattegrundlaget skal gives fradrag for alle væsentlige omkostninger, som er nødvendige for at erhverve indkomsten. Videre må indkomstskatten ikke anses for et vederlag for en særlig modydelse fra myndighedernes side.

Amerikanske domstole har tidligere taget stilling til spørgsmålet, om en udenlandsk skat kunne anses som en indkomstskatt efter amerikansk målestok.

Den ene sag angik den norske petroleumsskatt, under hensyn til det norske normprissystem. Domstolene kom frem til, at selskabsskatten og særskatten opfyldte kravene til at være en indkomstskatt og dermed berettigede til credit.

Den anden sag angik den britiske Petroleum Revenue Tax (PRT), hvor de faktiske renteudgifter ikke kunne fradrages i skattegrundlaget, men at det i stedet blev indrømmet et normfradrag. Domstolene kom frem til, at PRT opfyldte kravene til at være en indkomstskatt, idet dette normfradrag medførte, at selskaberne fik tilstrækkelig kompensation for den manglende fradragsret for faktiske renteudgifter.

Den nuværende kulbrinteskatt er karakteristisk derved, at på den ene side indrømmes der et kulbrintefradrag, der langt overstiger de regnskabsmæssige omkostninger ved at erhverve indkomsten. Kulbrintefradraget medfører, at de berørte virksomheder først skal betale kulbrinteskatt af deres indkomst, når dette er blevet særligt højt i forhold til den investerede kapital. På den anden side er satsen for kulbrinteskatten ekstraordinær høj.

Det forhold, at kulbrintefradraget nedsættes eller erstattes af et andet system med mindre gunstige fradrag i forhold til det nuværende system, medfører ikke, at kulbrinteskatten ikke længere kan anses som en indkomstskatt.

Det vigtige er, at kulbrinteskatten beregnes på et grundlag, der beregnes som forskel mellem indtægter og udgifter, og at der indrømmes fradrag for de væsentlige udgifter ved erhvervelsen af denne indkomst.

Det forhold, at satsen for kulbrinteskatten er særlig høj, medfører ikke, at kulbrinteskatten ikke er en indkomstskat.

I den dansk-amerikanske dobbeltbeskatningsoverenskomst har USAs myndigheder sikret sig, at de kan begrænse deres pligt til at give credit, når et amerikansk selskab betaler dansk kulbrinteskate af overskud fra virksomhed her i landet, der overstiger amerikansk skat af dette overskud. Efter overenskomsten er USAs forpligtelse til at give credit-nedslag nemlig begrænset til den amerikanske skat af overskuddet ved kulbrintevirksomheden her i landet.

Hvis intern amerikansk ret medfører, at et amerikansk selskab kan opnå et større credit-nedslag for dansk kulbrinteskate end efter overenskomsten, og de amerikanske myndigheder mener, at den danske kulbrinteskate er for høj, har de altid mulighed for at ændre intern ret og begrænse adgangen til credit nedslag.

Som det fremgår af foregående afsnit 4.2, har udvalget arbejdet med flere neutrale beskatningsmodeller i forbindelse med overvejelserne om et neutralt kulbrinteskattesystem. I *overskudsmodellen* er det profitten, som beskattes, idet der gives fradrag for afskrivninger og normalforrentningen af egenkapital i selskabet. Desuden indføres der muligheder for fremførelse af underskud med rente til modregning i senere års overskud.

Fradrag for normalforrentningen af et selskabs egenkapital stiller selskabet gunstigt i forhold til en sædvanlig indkomstopgørelse. Det kan næppe bewirke, at skatten mister sin karakter af indkomstskate.

En anden model er den såkaldte *cash flow*-beskatning, hvor indbetaling af kapital fra selskabets ejere til selskabet medfører, at ejerne får fradrag og overførelse af midler fra selskabet til ejerne bliver beskattet. Skatten er således reelt en skat på profitten.

En sådan *cash flow*-beskatning kan dog give en del problemer, hvis der er tale om udenlandske ejer og/eller udenlandsk selskab. Der er problemer med, hvem der er skattepligtig i Danmark og i udlandet. Den skattepligtige

indkomst opgøres ikke efter blot nogenlunde samme metode i Danmark og i udlandet, og beskatningen sker ikke på samme tidspunkt, som overskuddet fremkommer.

Generelt kan det give problemer at udbetale negativ skat til et udenlandsk selskab, der har underskud ved virksomhed her i landet. Det er usikkert, hvorledes skattemyndighederne i selskabets bopælsland vil betragte denne betaling. Måske vil udbetalingen blive anset som et skattepligtigt tilskud. Udbetaling af negativ dansk skat er et alternativ til nedsættelse af senere års danske skat. En lavere dansk skat i senere år medfører, at selskabets bopælsland giver et tilsvarende mindre credit-nedslag og dermed opkræver tilsvarende højere skat. Denne betragtning kunne føre til, at udenlandske myndigheder på en eller anden måde ønsker at sikre, at den udbetalte danske negative skat også modsvares af en forøget skat i selskabets bopælsland.

Udbetaling af negativ skat til et dansk selskab, der har underskud ved kulbrintevirksomhed, vil måske også påvirke dets udenlandske moderselskabs credit for underliggende dansk skat, når selskabet modtager udbytte fra Danmark.

Sammenfattende kan det være tvivlsomt, om udlandet vil anerkende en *cash flow*-skat som en indkomstskat, selvom det kan siges, at *cash flow*-skat også reelt er en skat på profit.

#### **4.4 Valg af beskatningsmodel**

Umiddelbart kan en *cash flow*-model uden finansielle poster (model 3) forekomme mest enkel. Derved undgås problemer i relation til normalforrentning af egenkapital, afgrænsning af egenkapital og valg af afskrivnings-sats. Dog er modellen forbundet med visse indkomstforvridningsproblemer.

Denne svaghed kan løses ved at inddrage finansielle poster som i den egentlige *cash flow*-model (model 4). Dette ændrer ikke på, at investeringsbeslutningen ikke forvrides af kulbrinteskatten, og finansieringsvalget mellem egenkapital og fremmekapital er upåvirket. Grunden til, at modellen stadig er neutral med hensyn til valg af finansieringsformen er, at der reelt kun er tale om en omlægning af selskabets aktiver og passiver, som ikke påvirker beskatningsgrundlaget på sigt.

Alle varianter af beskatningsmodellerne (model 3 og 4), hvor staten skal udbetale store negative skatter i perioder med store investeringer, er uhenigtsmæssige for staten, fordi det er nødvendigt med betydelige bruttobevægelser i udbetalinger og indbetalinger mellem selskaberne og staten, sammenholdt med den endelige nettobeskatning. Ved forrentet udskydelse af underskud vil der kun blive tale om nettobetalinger til statskassen, bortset fra i de tilfælde hvor selskaberne vælger at få skatteværdien af underskud udbetalt. Hertil kommer, at negative skatter generelt er forbundet med problemer i forhold til dobbeltbeskatningsoverenskomster. Derfor er det et udvælgelseskriterium for beskatningsmodel, at underskud fremføres – men med en rente, således at underskuddet ikke taber sin værdi over tid, hvilket er nødvendigt af hensyn til neutralitet.

Ved at vælge en *cash flow*-model med finansielle poster og fremføring af underskud med rente vil de særlige problemer omkring indkomstforvridning og udbetaling af negativ skat være løst. Men *cash flow*-modeller giver som anført problemer i forhold til dobbeltbeskatningsoverenskomster med hensyn til bl.a. opgørelse af grundlaget for beskatning – det forhold at beskatningen ikke sker på samme tid, som overskuddet indtjenes. Derfor er det tvivlsomt, om udlandet vil anerkende *cash flow*-skat som en indkomstskat. For ikke at få problemer navnlig i relation til den dansk-amerikanske overenskomst skal beskatningen have karakter af en indkomstskat efter amerikansk målestok. Da den eksisterende kulbrinteskate indgår i dobbeltbeskatningsoverenskomsten, er der endvidere grund til at vælge en neutral beskatningsmodel, som indebærer forholdsvis få ændringer af den gældende lov.

I lyset af problemerne omkring dobbeltbeskatningsoverenskomster skal der vælges en indkomstbaseret beskatningsmodel. Den overskudsbaserede beskatningsmodel indebærer ikke store problemer på dobbeltbeskatningsområdet, men kræver som tidligere omtalt *dels* skattemæssig fastsættelse af rente til beregning af fradraget for normalforrentning af egenkapital og *dels* afgrænsning af egenkapitalen. Spørgsmålet om afgrænsning af egenkapital, så der ikke opstår et uønsket problem omkring tyk kapitalisering<sup>2</sup>, kan håndteres ved at indføre en snæver afgrænsning af egenkapitalen, således at egenkapitalen kun omfatter materielle aktiver som driftsmidler og ikke finansielle aktiver og likvidbeholdninger, jf. afsnit 6.1. Spørgsmålet

---

<sup>2</sup> Tyk kapitalisering betyder, at selskabet har relativt meget egenkapital i forhold til fremmedkapital.



omkring valg af rente til beregning af fradraget for normalforrentningen af egenkapital kan håndteres ved at anvende den risikofrie rente udtrykt via gennemsnitsrenten på statsobligationer, jf. afsnit 6.3.

På ovennævnte baggrund anbefaler udvalget den overskudsbaserede model 2 som beskatningsmodel.

## 4.5 Statsdeltagelse

### 4.5.1 Neutral beskatning kontra statsdeltagelse

Som anført i kapitel 3 kan både statslig drift og statsdeltagelse være metoder at inddrage dele af grundrenten til staten på – og har dermed umiddelbart lighed med neutral beskatning. Ikke-båret statsdeltagelse<sup>3</sup> svarer således på abstrakt plan til en *cash flow*-model uden finansielle poster. Ligheden følger af, at staten via statselskabet betaler og modtager en fast andel af cash-flowet forbundet med aktiviteterne knyttet til den pågældende tilladelse.

I praksis vil statsdeltagelse på nogle punkter indebære en afvigelse i forhold til den overskudsbaserede grundrentebeskatning, som udvalget anbefaler som kulbrintebeskatningsmodel.

For det første er der en forskel i beskatningsgrundlaget, da statsdeltagelsen gælder pr. tilladelse, mens den overskudsbaserede grundrentebeskatning er selskabsbaseret. I tilladelser, hvor der indgår flere selskaber, vil operatøren – den der udfører selve indvindingen – i princippet få dækket alle sine udgifter i forbindelse med udbygning og produktion, da hvert selskab i tilladelsen betaler sin del heraf. I det omfang de øvrige selskaber har omkostninger forbundet med administration og egne økonomiske og geologiske vurderinger, vil statsdeltagelse medføre, at statselskabet ikke betaler sin del af de andre selskabers omkostninger, hvilke derimod vil blive medregnet i grundlaget for den selskabsbaserede grundrentebeskatning. De selskabsspecifikke omkostninger kan være betydningsfulde især for nye selskaber, idet disse omkostninger til en vis grad afspejler deres indtrængningsomkostninger. Det betyder, at statsdeltagelse kan medføre en forvridning i forhold til beskatning. Omfanget af denne forvridning vil dog afhænge af, hvilken betydning statsdeltagelsen har for sammensætningen

---

<sup>3</sup> Ikke-båret statsdeltagelse betyder, at statselskabet på lige fod med de øvrige selskaber bidrager til efterforskningsudgifter, investeringer og driftsudgifter og får del i alle indtægter svarende til dets andel af licensen.

---

af rettighedshavere i de enkelte tilladelser, herunder antallet af andre deltagende selskaber, og dermed de samlede selskabsspecifikke omkostninger.

For det andet adskiller statsdeltagelse sig fra beskatningsmodellerne ved formelt set ikke at være en skat. Det bevirker således, at der ikke som ved *cash flow*-modellerne vil være et dobbeltbeskatningsproblem forbundet med statsdeltagelse. Derimod indebærer statsdeltagelse, at staten opnår juridiske rettigheder og pådrager sig tilsvarende juridiske forpligtigelser, som medfører udgifter og indtægter.

#### 4.5.2 *Passiv kontra aktiv statsdeltagelse*

Generelt kan statsdeltagelse udmøntes på flere måder. Det drejer sig især om graden af statens engagement i beslutninger vedrørende efterforskning og produktion, og om hvorvidt statsdeltagelsen indebærer et engagement i andre aktiviteter end dem, der er strengt nødvendige for at få del i grundrenten.

Størst parallelitet mellem neutral beskatning og statsdeltagelse opnås, hvis staten deltager som sovende partner. Det vil sige, at staten ikke deltager i beslutninger vedrørende efterforskning og produktion. Staten betaler således passivt sin andel af alle udgifter og modtager en tilsvarende andel af indtægterne. Dermed bliver det alene de private selskaber, der deltager i licensen, som træffer beslutninger vedrørende investeringer og drift.

Idet staten kan opnå det samme gennem neutral beskatning som ved passiv statsdeltagelse, er det ikke oplagt at anvende begge instrumenter sideløbende. Opbygningen af to administrative systemer vil formentlig blot øge de samlede statslige omkostninger. Dette bidrager sandsynligvis også til at forklare, at helt passiv statslig deltagelse ikke forekommer ofte.

Hvis staten derfor vælger at deltage direkte, må det kunne begrundes med, at staten ønsker en vis aktiv indflydelse på beslutningerne vedrørende indvinding af kulbrinter. Et særligt forhold ved kulbrinteproduktion, der kan begrunde et sådant ønske om aktiv statslig deltagelse, er den ufuldstændige viden om kulbrinteforekomsterne. Kulbrinteforekomsterne udgør således et statsligt aktiv men til forskel fra de fleste andre aktiver, kendes aktivets karakter og værdi kun i begrænset omfang. Manglen på denne viden kan gøre det vanskeligt for staten at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af kulbrinteforekomsterne. Dette er dog ikke tilstrækkeligt til at begrunde

aktiv statsdeltagelse, idet rettighedshaverne i Nordsøen har pligt til at stille de data, der indsamles i forbindelse med efterforskning, og andre informationer til rådighed for myndighederne, der ligeledes skal godkende investerings- og produktionsplaner. Dette giver myndighederne en indsigt, der bidrager til den overordnede styring af kulbrinteindvindingen.

Det kræver derfor yderligere argumenter, hvis aktiv statsdeltagelse skal kunne begrundes. Et argument kan være, at staten kan opbygge større viden gennem aktiv statsdeltagelse, end der opnås gennem de løbende indberetninger til myndighederne. Der kan således argumenteres for, at den mere kontinuerlige overvågning og mere konkrete involvering i kulbrinteaktiviteterne, der følger af aktiv statslig deltagelse, vil bidrage til en øget statslig vidensopbygning. Et andet argument er, at den aktive statsdeltagelse kan bidrage til en mere effektiv vidensspredning blandt de forskellige rettighedshavere i Nordsøen. Den viden om f.eks. geologiske forhold, der opbygges ved statens deltagelse i en tilladelse, kan således via de statslige deltagere spredes til rettighedshaverne i andre tilladelser og dermed måske føre til bedre efterforsknings- og indvindingsstrategier<sup>1</sup>.

Endvidere kan staten potentielt gennem aktiv deltagelse have en egentlig koordinerende rolle med hensyn til efterforskning og produktion. Som født deltager i alle licenser kan staten således identificere mulige indvindingsstrategier for felter, der befinder sig tæt på hinanden, men i forskellige licensområder, eller overskrider grænserne for licenserne. Staten kan derved bidrage til at reducere de samlede indvindingsomkostninger eller gøre det rentabelt at indvinde marginale fund.

Omvendt kan selskaberne også opfatte denne vidensspredning og statens koordinerende rolle som en klar ulempe, fordi selskaberne har en forretningsmæssig interesse i at holde vigtig information om undergrunden, indvindingsteknikker mv. inden for selskabet af konkurrencemæssige hensyn.

Det er vanskeligt at vurdere betydningen af disse potentielle gevinster ved statslig deltagelse, men hvis de skønnes at være små, taler det for et system baseret alene på neutral beskatning. Hvis de omvendt vurderes at

---

<sup>1</sup> Staten kan dog ikke i alle situationer videregive den viden, den får. Der kan i den forbindelse nævnes de begrænsninger, der i givet fald følger af at være medlem af et selskabs bestyrelse. Det drejer sig for eksempel om tavshedspligt og pligten til at varetage kommercielle interesser.

være større, kan direkte og i så fald aktiv statslig deltagelse udgøre et supplement til beskatning.

Der er imidlertid en række forhold, der begrænser det mulige omfang af aktiv ejerdeltagelse.

For det første fremgår det af et EU-direktiv<sup>4</sup>, at udformningen af statsdeltagelse er pålagt visse begrænsninger vedrørende statsselskabets indflydelse på beslutningerne blandt koncessionsdeltagerne. Statsdeltagelsen kan hypotetisk set godt være nær 100 pct., men statsselskabet kan som følge af EU-regler ikke have bestemmende flertal.

For det andet må det vurderes, at private selskaber vil være tilbageholdende over for at deltage i konsortier, hvor staten har en meget stor ejerandel. F.eks. kan de private selskaber skønne, at risikoen for, at staten forfølger ikke-forretningsmæssige målsætninger, stiger, jo større statsdeltagelsen er.

#### *4.5.3 Organiseringen af en eventuel direkte statslig deltagelse*

Udover graden af aktiv deltagelse kan statsdeltagelse også organisatorisk indrettes forskelligt. Den måde, hvorpå man hidtil har udmøntet statsdeltagelse på i Danmark, har været ved at lade et statsselskab – DONG E&P A/S, der er et datterselskab af det statsejede DONG A/S<sup>5</sup> – deltage i tilladelserne på lige fod med de andre selskaber. Inden for de rammer, der er udstukket i selskabets vedtægter, har selskabet selvstændigt ansvar for beslutninger om investeringer og drift, herunder dem der knytter sig til selskabets deltagelse i danske licenser. Selskabet har ligeledes egen økonomi, der ikke indgår på den årlige finanslov.

Alternativt kan statsdeltagelsen udmøntes som det norske Statens Direkte Økonomiske Engagement (SDØE), der blev oprettet som supplement til statsselskabet Statoil og den norske stats delvise ejerskab af Norsk Hydro. I modsætning til statsselskaberne indgår SDØEs udgifter og indtægter, der

---

<sup>4</sup> EU direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 ("koncessionsdirektivet"), hvor udøvelsen af stemmeret alene må varetage hensyn, som tilgodeses efter undergrundloven. Udøvelsen må endvidere ikke være til hinder for rettighedshaverens virksomhed baseret på forretningsmæssige principper. Statsselskabet må ikke udøve stemmeret ved afgørelse og valg af leverandør. Endelig må statsselskabet ikke sammen med andre offentlige deltagere udøve flertalsstemmeret.

<sup>5</sup> Miljø- og energiministeren vælger bestyrelsen for DONG og godkender formand og næstformand i DONG E&P, og selskabernes vedtægter er godkendt af ministeren efter forelæggelse for et af Folketinget nedsat udvalg, i praksis Energipolitisk Udvalg.

udelukkende knytter sig til licensandele på norsk sokkel, på finansloven og er således i princippet under direkte politisk kontrol. Indtil i år har varetagelsen af de praktiske forhold vedrørende SDØE været placeret hos Statoil, men efter den delvise privatisering af Statoil er der nu oprettet en ny enhed, der fremover skal varetage disse interesser.

Den væsentligste forskel mellem en organisering af statsdeltagelsen i et statselskab eller som SDØE er, at et selskab ofte vil deltage i andre aktiviteter end dem, der knytter sig snævert til varetagelsen af statens ejerandel af nationale licenser. F.eks. har det danske statselskab gennem årene opbygget en betydelig operatørvirksomhed, der både varetager opgaver i forbindelse med efterforskningsboringer og drift af felter i produktion. Ligeledes deltager det danske selskab i en række licenser uden for den danske kontinentsokkel. Beslutningerne om at deltage i disse aktiviteter er truffet på et forretningsmæssigt grundlag, dvs. at selskabet vurderer, at aktiviteterne vil give et fornuftigt afkast.

Der er både fordele og ulemper ved hver af disse former for organisering af statsdeltagelsen. For en forholdsvis marginal olieprovins som den danske kan det være en fordel at have et aktivt statselskab, hvis hovedaktivitet ligger på den danske sokkel. Den viden, som statselskabet kan opbygge ved at være aktiv deltager i alle nyere licenser, kan forbedres yderligere gennem de praktiske erfaringer, der opnås som operatør. Statselskabet kan dermed opnå en kompetence, der er større end den, f.eks. store udenlandske selskaber kan opnå, fordi de kun deltager i et mindre antal licenser på dansk område. Ligeledes kan statselskabets muligheder for at koordinere indvindingen i nabolicenser forbedres, hvis det kan varetage alle operatøropgaver i de to licenser.

Erfaringerne fra udviklingen i den danske del af Nordsøen indikerer, at det eksisterende danske statselskab ved aktivt at påtage sig en koordinerende rolle i nogle tilfælde kan have bidraget til en mere hensigtsmæssig indvinding af kulbrinter, end tilfældet ville have været, hvis det havde spillet en mere passiv rolle uden de nuværende operatøraktiviteter.

På den anden side er der også potentielle ulemper ved at organisere statsdeltagelsen i et selskab. Sammenhængen mellem statens andel af grundrenten og statens faktiske provenu bliver uklar, idet statselskabet kan komme i interessekonflikter med partnerne i Nordsøen, og der kan opstå

problemer omkring styringen af det statslige selskab, dvs. det der generelt omtales som problemer vedrørende *corporate governance*, jf. nedenfor.

Når sammenhængen mellem statens andel af grundrenten og statens faktiske indtægter bliver uklar, skyldes det, at det ikke i et selskab er muligt at skelne mellem de aktiviteter, der knytter sig til statens ønske om at få andel af den danske grundrente, og selskabets øvrige aktiviteter. I det omfang statselskabet har egne operatøraktiviteter og/eller deltager i licenser i andre lande, vil underskud og overskud ved disse indgå på lige fod med overskud og underskud fra de danske licensandele. Dette svarer til, at staten indirekte investerer en del af grundrenten fra de danske felter i de øvrige aktiviteter og dermed påtager sig de kommercielle risici, der er forbundet hermed. Uagtet at dette kan vise sig at være en god forretning, rejser det dog det principielle spørgsmål, om det er statens rolle at påtage sig denne form for risici.

Der kan ikke gives et entydigt svar på dette spørgsmål. Det skyldes bl.a., at de danske olie- og gasforekomster anses for at være forholdsvis marginale internationalt. Det vil således være vanskeligt for statselskabet at fastholde de kompetencer og dermed opnå de mulige fordele, der blev nævnt ovenfor, hvis selskabets aktiviteter blev begrænset til dansk område. Aktivitetsniveauet vil således formentlig være for ujævnt til at opretholde den nødvendige organisation, fordi der er relativt få felter og loventede prospekter. Det kan dog diskuteres, hvorvidt der kan drages nytte af denne merviden om forholdene i udlandet på det danske område, da geologien her kan være meget forskellig fra den danske.

Statens indtægter fra kulbrinteindvinding ved en selskabsmæssig organisering vil kun indirekte være synlig, da kun selskabets udbyttebetaling vil optræde på statsbudgettet og i statsregnskabet. Dette er en ulempe, der kunne undgås. Hvis statselskabets aktiviteter var begrænset til udelukkende at omfatte varetagelsen af statens ejerinteresser, ville resultatet af den statslige deltagelse fremgå direkte af selskabets regnskab. Hvis det statslige ejerskab blev varetaget gennem den budgetstyrede del af den statslige sektor, ville alle indtægter og udgifter vedrørende deltagelsen optræde direkte på finansloven.

Såfremt indtægter og udgifter ved statsdeltagelsen i kulbrinteindvinding indgår på f.eks. finansloven, kan det dog give anledning til usikkerhed blandt de øvrige aktører. En statsdeltagelse med det ene formål at sikre

staten en andel i den overnormale profit betyder, at de relaterede indtægter og udgifter ikke kan indgå i de årlige politiske forhandlinger om finansloven, idet det vil kunne skabe usikkerhed blandt de private selskaber om realiseringen af de langsigtede investeringsbeslutninger, som kendetegner kulbrinteindvinding. Derimod vil et statselskab med adgang til egen låntagning skabe større sikkerhed blandt de private selskaber for, at beslutninger om investeringer og drift blev truffet på et langsigtet, forretningsmæssigt grundlag.

Den anden ulempe ved den eksisterende danske organisering af statsdeltagelsen er, at statselskabet kan komme i konflikt med dets partnere i Nordsøen. DONG E&P er således et datterselskab i DONG-koncernen, der også varetager forsyningen af det danske gasmarked. For de private producenter af naturgas kan det være et problem, at DONG således indgår på både sælger- og køberside ved forhandlinger om priser og vilkår for gasleverancer.

Den tredje ulempe vedrører de problemer, der mere generelt kan opstå i forbindelse med styringen af statslige selskaber. Disse problemer er beskrevet i litteraturen om *corporate governance*, der omhandler spørgsmålet om, hvorvidt den daglige ledelse af selskaber har sammenfaldende interesser med selskabernes ejere, og hvilke problemer der kan opstå, hvis det ikke er tilfældet (jf. Finansministeriet m.fl., 1999). Til illustration af denne problemstilling kan nævnes, at det danske statselskab ud fra forretningsmæssige overvejelser har truffet beslutning om at deltage i efterforskning efter kulbrinter uden for dansk område, mens staten som ejer måske ville foretrække, at aktiviteterne blev begrænset til dansk område.

*Corporate governance*-problemer findes også i private virksomheder, men kan siges at have nogle yderligere dimensioner i statslige selskaber. Ejerne af private selskaber er således relativt veldefineret, mens de formelle ejere af statslige selskaber – de pågældende ressortministre – optræder som repræsentanter for det politiske system og dermed på vegne af alle borgere. Dette indebærer en risiko for, at staten har vanskeligt ved at optræde som effektiv og aktiv ejer i forhold til selskaberne. Endvidere eksisterer der et marked for privat ejerskab, hvor bl.a. køb og salg af ejerandele og fusion eller spaltning af virksomheder bidrager til samfundsøkonomisk effektivitet. Statslige selskaber er i høj grad udelukket fra at anvende dette marked. Dette er givetvis en af grundene til, at der kan være en generel skepsis

over for direkte statslige engagementer i virksomhedsdrift, med mindre der er vægtige grunde herfor.

Det er dog værd at notere et forhold, der bevirker, at *corporate governance* problemerne med hensyn til den statslige deltagelse i kulbrintevirksomhed formentlig er mindre end ved andre former for statslige selskaber. Således foregår alle statsselskabets aktiviteter i samarbejde med andre og typisk private selskaber, dvs. de øvrige rettighedshavere i de forskellige tilladelser. Aktiviteter iværksættes derfor kun, hvis et flertal af selskaberne ønsker det, jf. i øvrigt de ovenfor omtalte begrænsninger på den aktive statslige deltagelse. Dermed bidrager de øvrige selskaber til at sikre en fornuftig forretningsmæssig drift i statsselskabet. Ligeledes har de øvrige selskaber en tilskyndelse til at sikre, at statsselskabets operatørvirksomhed foregår effektivt, da de bidrager til dækningen af udgifterne i henhold til deres ejerandele af de enkelte tilladelser.

Uanset hvilken form for statsdeltagelse der vælges, er det vigtigt at understrege, at valget skal ske før tildeling af licenser, således at de øvrige selskaber på forhånd kender betingelserne, og at neutralitetskravet dermed er opfyldt.

Neutralitetskravet indebærer således, at statsdeltagelse ikke kan have indbygget såkaldte *ex post*-glideskalaer, da andelen da vil ændres over tilladelsens løbetid og dermed indebære en forvridning af selskabernes investerings- og produktionsbeslutninger. *Ex post*-glideskalaer kan derfor ikke anbefales, når målsætningen er neutral beskatning af grundrenten.

Omvendt vil en *ex ante*-variabel statsdeltagelse være neutral, idet andelen *ex post* vil være fast, når først tilladelsen er blevet tildelt selskabet, og således ikke kan ændres ensidigt efterfølgende. Det vil sige, at staten på baggrund af den forventede nutidsværdi af efterforskningsprospektet vil kunne differentiere sin andel af overskuddet mellem meget rentable og marginale tilladelser baseret på den information, som foreligger ved tildelingen af tilladelsen.

Udformningen af en *ex ante*-variabel statsdeltagelse kan dog føre til, at felter, som *ex post* viser sig at være ens, ”beskattes” forskelligt pga. forskelle i *ex ante* vurderingen af felterne.



Udformningen af en statsdeltagelse med en fast andel *ex post* og muligvis en variabel andel *ex ante* vil derfor ikke være forvridende i den forstand, at statsdeltagelse ingen indflydelse vil have på den samlede rentabilitet. Det skyldes, at selskaberne får mindre udgifter til efterforskning, investering og drift samtidig med, at udbyttet reduceres tilsvarende. Dermed holdes forholdet mellem udgifter og indtægter uændret.

#### 4.5.4. Sammenfatning

Statsdeltagelse og neutrale skatter har lighedstræk med hensyn til andel af grundrenten, som staten kan opnå, og det må derfor overvejes, om det er hensigtsmæssigt med to administrative systemer, når man delvist kan opnå samme virkning ved alene at anvende en skat eller statsdeltagelse (paralleliteten er imidlertid kun fuldstændig mellem tilfældet med en helt passiv statsdeltagelse og *cash flow*-modellen uden finansielle poster).

Ved en overskudsbaseret neutral beskatning – som udvalget peger på – vil der være en forskel i indkomststrømmene over tid mellem den neutrale skat og statsdeltagelse. Statsdeltagelsen medfører en direkte udgift for staten eller statsselskabet i f.eks. efterforsknings- og investeringsfasen, men vil tilsvarende hurtigt give provenu så snart overnormal profit opstår. Beskatning efter overskudsmodellen vil omvendt ikke indebære store udgifter i starten, fordi selskaberne kan fremføre underskud til modregning i senere kulbrinteindkomst. Gennem beskatningen undgår staten dermed at udbetale negativ skat, og den negative likviditetspåvirkning af store efterforsknings- og investeringsudgifter i starten af investeringsforløbet, der er forbundet med statsdeltagelse, kan være en ulempe for staten, som kan undgås ved beskatning. Omvendt vil den overskudsbaserede beskatningsmodel først give provenu, når alle fremførte underskud er blevet fradraget.

Dertil kommer som diskuteret ovenfor, at der formentlig kan være nogle fordele ved aktiv statslig deltagelse. Fordelene kan bestå, dels i øget statslig viden, dels i at staten eller dets selskab kan bidrage til spredningen af denne viden og derudover fungere som koordinerende part mellem de forskellige grupper af selskaber, der får efterforsknings- og indvindingstilladelser på dansk område.

Endelig kan anvendelsen af begge instrumenter medvirke til at reducere nogle af de problemer, der kan opstå ved en meget høj marginalskat, f.eks. tilskyndelse til skatteomgåelse, eller ved en meget høj statsdeltagelse,

f.eks. den mulige bekymring blandt private selskaber for en for stærk statslig tilstedeværelse i licenserne.

Disse fordele skal imidlertid holdes op mod ulemperne ved direkte statslig deltagelse. Den væsentligste ulempe synes at være den manglende sammenhæng mellem statens faktiske indtægter og statens andel af den realiserede grundrente, der opstår fordi det eksisterende selskab også deltager i andre aktiviteter end dem, som snævert følger af selskabets varetagelse af det direkte statslige ejerskab. Den manglende sammenhæng er imidlertid en konsekvens af den konkrete organisering af statsdeltagelsen, der hidtil har været valgt. Som beskrevet kunne statsdeltagelsen organiseres på andre måder, der ville give større overensstemmelse mellem den ønskede statslige andel af grundrenten og statens faktiske indtægter.

Det har imidlertid ligget uden for udvalgets kommissorium at foretage en nærmere undersøgelse af fordele og ulemper ved de forskellige former for statsdeltagelse, herunder erfaringerne med den hidtidige organisering. Derfor har udvalget ikke grundlag for at konkludere, om – og i så fald i hvilken form – statsdeltagelse er hensigtsmæssig. Imidlertid skønnes de mulige fordele, der kan være ved aktiv direkte statsdeltagelse, ikke at afhænge nævneværdigt af omfanget af den statslige deltagelse. Der synes således ikke at være vægtige grunde til, at statsdeltagelsen skulle øges i forhold til, hvad der hidtil har været praksis.

Udvalget har derfor lagt til grund, at der fortsat vil være et politisk ønske om direkte statsdeltagelse i den danske kulbrintevirksomhed, og at denne ved tildelingen af nye tilladelser vil ligge på niveau med den statslige ejerandel på 20 pct., der har været anvendt i de senere år. Dette vil have en vis indflydelse på vurderingen af, hvilket beskatningsniveau der vil forekomme rimeligt, jf. kapitel 5. Mens niveauet for statsdeltagelsen har indflydelse på valg af beskatningsniveau, vurderer udvalget ikke, at beskatningsniveauet afhænger af, hvilken form statsdeltagelsen har, ligesom dette heller ikke vil påvirke mulighederne for at kombinere statsdeltagelsen og beskatningen med en auktionsbestemt afgift ved tildelingen af efterforskningstilladelser.

## 5. Valg af beskatningsniveau

### 5.1 Indledning

Ændring af kulbrintebeskatningssystemet, så det bliver neutralt, har ikke direkte sammenhæng med valget af kulbrinteskattesats. Den primære konsekvens af et neutralt system er, at grundrenten bliver *størst mulig*. Valget af kulbrinteskattesats er derimod først og fremmest et spørgsmål om *fordelingen* af grundrenten mellem staten og de private selskaber. Staten vil under ingen omstændigheder kunne opnå et provenu, som er højere end den maksimale grundrente.

Kulbrinteskattesatsen er i dag på 70 pct. Tages der højde for rørledningsafgift/dispensationsafgift, selskabsskat samt en statsdeltagelsesandel på 20 pct. bliver den sammensatte marginale beskatning af kulbrintevirksomhed i dag på 84 pct. Det er i første række et politisk valg, om den eksisterende sammensatte marginalbeskatning af kulbrintevirksomhed bør bibeholdes. Det vil indebære en rent teknisk forhøjelse af kulbrintesatsen til 71,5 pct., som beskrevet i boks 5.1, når der tages hensyn til de ændrede regler for fradragsret for rørledningsafgifter.

Idet det foreslåede kulbrintebeskatningssystem forventes at kunne give et provenu, vil en fastholdelse af den marginale kulbrinteskattesats dog betyde, at den gennemsnitlige beskatningsprocent øges. Den effektive skattesats vil således være højere i det nye beskatningssystem end i det eksisterende, så længe selskaberne ikke under det nuværende system er i kulbrinteskatteposition.

Staten kan imidlertid vælge at anlægge den betragtning, at der bør opnås størst muligt provenu. I modsætning til andre produktionsfaktorer, som er ejet af private, tilhører kulbrinteforekomsterne i undergrunden som udgangspunkt staten.

Det vil dog ikke være hensigtsmæssigt at inddrage hele grundrenten gennem beskatning og statsdeltagelse. Fastsættes den sammensatte skattesats for højt, må det forventes at grundrenten falder, således at staten samlet opnår mindre end ved en højere grundrente og lavere sats. Blandt de faktorer, som kan få grundrenten til at falde ved for høj skattesats, er et for dårligt incitament for selskaberne til effektiv drift samt for kraftig tilskyndelse til legal eller ulovlig flytning af indkomst fra kulbrinteskattegrundlaget til anden indkomst (indkomstforvridning). Hertil kommer, at det næppe er muligt at opføre kulbrinteskattegrundlaget, så det også i praksis svarer fuldstændig til grundrenten. Der skal derfor være ”luft” til at imødekomme de praktiske afvigelser.

Det er ud fra et internationalt konkurrenceperspektiv især vigtigt, at det fortsat er attraktivt for nye selskaber at investere i Danmark, og det kræver, at skattesatsen ikke sættes højere, end at det er muligt at dække såkaldte indtrængningsomkostninger, som ikke kan fradrages i kulbrinteindkomsten. Derimod må der advares mod skattekonkurrence – dvs. lavere beskatning end i udlandet – på kulbrintebeskatningsområdet, som ikke har selv de kortsigtede fordele, der kan være på andre områder.

Staten kunne i princippet ved anvendelse af en korrekt udformet auktion opnå hele den forventede grundrente. En korrekt udformet auktion skal sikre tilstrækkelig konkurrence mellem de potentielle bydere. Der kan som beskrevet i kapitel 4 være problemer behæftet med auktionsmodellen, og udvalget har ikke foretaget en nøjere analyse af mulighederne for at anvende den. Der er ikke basis for at erstatte beskatning med auktion, men auktionsprincippet kan derimod overvejes som et supplement til beskatning og statsdeltagelse. Ud fra en skattemæssig betragtning er den vigtigste egenskab ved auktion som supplement, at det fungerer som en ”sikkerhedsventil”. Hvis skattereglerne i praksis udformes, så skattegrundlaget afviger fra den sande grundrente, vil fordelene eller ulempen herved blive modregnet i den pris, selskaberne er villige til at betale. Det gælder uanset, om skattegrundlaget er større eller mindre end den sande grundrente. Hvis auktionsprincippet anvendes som supplement til beskatning, bør skattesatsen fastsættes, så der er en væsentlig del af grundrenten tilbage til selskaberne, idet det er forventningen om denne grundrenteandel, som bestemmer villigheden til at byde ved en auktion.

Statsdeltagelse har abstrakt set de samme egenskaber som en neutral skat. Der er dog i praksis grænser for, hvor høj aktiv statsdeltagelse kan være.

På baggrund af overvejelserne i kapitel 4 forudsætter udvalget, at der kan være politiske præferencer for at fastholde en aktiv statsdeltagelse på 20 pct. Statsdeltagelsen på dette niveau er derfor lagt til grund i overvejelserne nedenfor. Ændres statsdeltagelsesandelen skal beskatningsprocenten justeres som beskrevet i boks 5.1, hvis statens andel af grundrenten skal være konstant.

Provenuvirkningen af at indføre en neutral model ifølge udvalgets forslag er vanskelig at vurdere, fordi der er stor usikkerhed knyttet både til fremtidige forhold vedrørende geologi (fund mv.) og til økonomiske forhold (oliepris, rente, indvindingsteknologi mv.). Under antagelse af uændrede økonomiske forhold – herunder uændret sammensat skattesats – kan det med betydelig usikkerhed vurderes, at der per 100 mill. m<sup>3</sup> olieproduktion vil være en provenugevinst for staten på 14,9 mia. kr. i nutidsværdi, regnet fra investeringsåret. Heraf stammer 11,9 mia. kr. fra reduceret overnormal profit i selskaberne, mens 3,0 mia. kr. skyldes samfundsøkonomiske gevinster ved neutral beskatning.

De 100 mill. m<sup>3</sup> olie skal ses i forhold til, at Energistyrelsens skøn over de potentielle kommercielle forekomster de kommende ti år er 50 – 100 mill. m<sup>3</sup> olie, herunder 90 – 95 pct. i eksisterende koncessioner (Energistyrelsen 2001). De kan yderligere sammenholdes med, at den samlede danske Nordsøproduktion siden kulbrinteskattelovens indførelse har andraget 166 mill.m<sup>3</sup>. For de kommende 10 år vil det nye kulbrintebeskatningssystem således nok komme til at omfatte en olieproduktion, der er mindre end ovennævnte skøn over forekomster.

Det må med fortsat meget stor usikkerhed vurderes, at havde der i 1982 været indført en neutral skat med sammensatte marginale skattesats som i dag i stedet for den nuværende kulbrinteskate, ville der i gennemsnit have været et årligt merprovenu for staten på omkring 1 mia. kr., hvis der tages højde for mindre forvriddingstab.

## **5.2 Satsen vurderet i lyset af den nuværende skattesats**

Der kan i overvejelserne tages udgangspunkt i, at kulbrinteskattesatsen i den gældende kulbrintebeskatning er 70 pct. Omlægningen til neutral beskatning betyder ikke i sig selv, at denne skattesats bør ændres. Det centrale ved omlægningen er således, at det eksisterende kulbrintefradrag – som forvrider investeringsincitamentene – erstattes af fradrag for forrentning

af egenkapital, sikring af fuld udnyttelse af skattemæssige underskud (gennem forrentning og overførselsret) samt afløftning af rørledningsafgift mv., hvilket sikrer samfundsøkonomisk hensigtsmæssige investeringer.

Forhøjes kulbrinteskatten fra de nuværende 70 pct. til 71,5 pct. for at tage højde for ændrede fradragsmuligheder for rørledningsafgifterne, vil der således være samme sammensatte marginale beskatning i det nye og det eksisterende system, jf. boks 5.1. Hovedforskellen består i, at det eksisterende system giver mulighed for skatteplanlægning, som rykker grænsen for, hvor marginalbeskatningen sætter ind, til ud over hvad selskabet påregner at tjene. Neutral beskatning fjerner incitamentet til skatteplanlægning. I begge systemer vil en uforudset ”wind fall-profit” f.eks. på grund af et kortvarigt prishop på råolie blive beskattet ens, hvis satsen er den samme.

*Boks 5.1 Beregning af sammensat marginalsattesats*

I det gældende beskatningssystem skal selskaberne betale rørledningsafgift (jf. afsnit 2.4) med en effektiv sats på  $R$ . Disse rørledningsafgifter er fradragsberettiget i grundlaget for selskabs- og kulbrinteskatten. Selskabsskatten er samtidig fradragsberettiget i grundlaget for kulbrinteskatten. Lad selskabsskattesatsen være  $s$  og kulbrinteskattesatsen være  $t$ . Statsdeltagelsesandelen sættes til  $S$ . Den sammensatte marginale skattesats i det gældende skattesystem er i dag dermed

$$S + [R + (1 - R) \cdot s + [(1 - R - (1 - R) \cdot s) \cdot t] \cdot (1 - S).$$

Indsættes en rørledningsafgiftssats på 5 pct., selskabsskattesatsen på 30 pct., kulbrinteskattesatsen på 70 pct. og sættes statsdeltagelsesandelen til 20 pct., bliver den sammensatte marginale skattesats 84 pct.

I det foreslåede system afløftes effekten af rørledningsafgiften helt i kulbrinteskatten, og samtidig fjernes fradragsretten herfor i selskabsskattegrundlaget. Den sammensatte marginale beskatning bliver dermed

$$S + [s + [(1 - s) \cdot k] \cdot (1 - S),$$

hvor  $k$  er kulbrinteskattesatsen i det nye system. Fastholdes den gældende statsdeltagelsesandel på 20 pct., skal den nye kulbrinteskattesats,  $k$ , sættes til 71,5 pct., hvis den nuværende sammensatte marginale beskatning på 84 pct. skal fastholdes.

Der er ingen direkte sammenhæng mellem skattesats og indførelse af neutralitet. Neutralitet sikrer, at grundrenten fra kulbrintevirksomhed bliver så stor som muligt. Valget af skattesats er derimod et spørgsmål om *fordelingen* af grundrenten på staten og koncessionshaverne. Skattesatsen har først

negativ samfundsøkonomisk indflydelse, når den er for høj til at give plads til indtrængningsomkostninger, når spørgsmålet om, i hvilken grad marginale tab og gevinster påhviler staten, spiller en rolle, samt når satsen giver anledning til uholdbar stor risiko for indkomstforvridning.

Såfremt der alene skal ske en omlægning af den eksisterende kulbrintebeskatning til et neutralt system, har udvalget ikke holdepunkter for at anbefale en ændring af satsen.

### **5.3 Kulbrinteskattesats og koncessionsbetaling**

Der kan argumenteres for, at staten bør have den størst mulige andel af grundrenten. Kulbrinteforekomsterne i den danske undergrund tilhører som udgangspunkt staten i modsætning til den øvrige industri, hvor produktionsfaktorerne som udgangspunkt er ejet af borgerne. Når beskatningen af afkastet fra sædvanlig erhvervsvirksomhed, arbejde og lignende skal bestemmes, er det en afvejning af, hvor stor en del af værdierne, der er i private hænder, som skal tilfalde staten. Udgangspunktet for beskatning af kulbrintevirksomheder er derimod, hvor stor en del af den grundrente, der egentlig tilhører staten, som bør tilfalde de private virksomheder som en slags betaling for at finde og hente statens værdier op af undergrunden.

Staten kunne teoretisk vælge at indvinde kulbrinterne selv og derved inddrage hele grundrenten. Fraværet af konkurrence må dog forventes at føre til inoptimale investeringer og for store omkostninger. Det kan derfor statsfinansielt og samfundsøkonomisk give et større udbytte at beskatte med en sats under 100 pct. end at indvinde ved statsdrift.

Investorer i kulbrintevirksomhed vil være villige til at afholde investeringsomkostningerne, hvis afkastet fra kulbrintevirksomhed, justeret for den noget større risiko, mindst er lige så stort som det afkast, investorerne alternativt kan få, hvis investorerne placerede midlerne i anden aktivitet.

En kulbrinteskattesats på 100 pct. vil derfor i princippet kunne indbringe hele grundrenten til staten i provenu, uden at selskabernes investeringsadfærd reduceres, når beskatningen tilrettelægges neutralt. Selskaberne er stadig sikret et afkast, der mindst svarer til det afkast, som den investerede kapital giver ved alternativ placering. Der er imidlertid en række forhold, der taler for, at skattesatsen ikke skal være på 100 pct.

Det er vanskeligt at opgøre grundrenten præcist, bl.a. på grund af indtrængningsomkostningerne og forvridninger fra andre skatter. En skattesats tæt på 100 pct. vil derfor indebære risiko for, at selskaberne ikke vil kunne få dækket indtrængningsomkostninger.

En meget høj skattesats indebærer samtidig et betydeligt problem, idet staten dækker en tilsvarende stor del af omkostningerne. Desuden vil en meget høj sats øge incitamentet til skattetænkning og gevinster ved indkomstforvridning. Der vil således være en betydelig gevinst ved at fradrage omkostninger, som selskabet under alle omstændigheder afholder, i kulbrinteskatteindkomsten.

#### **5.4 Størst mulig neutralitet og størst muligt statsligt provenu**

Hvis der er politisk præference for at opnå størst muligt provenu fra kulbrinteforekomsterne i den danske undergrund, skal satsen umiddelbart fastsættes så højt, at der netop er plads til at dække indtrængningsomkostninger, og at problemerne vedrørende statens omkostningsdækning ikke bliver for omkostningsfulde.

Den nødvendige information til at fastlægge dette beskatningsniveau foreligger ikke på nuværende tidspunkt og må endog antages at variere fra koncession til koncession.

Ved en auktion vil selskaberne imidlertid være villige til at byde op til, hvad svarer til deres andel af den forventede grundrente. De koncessions-specifikke indtrængningsomkostninger vil således blive modregnet i budet.

Ved en ren auktionsmodel vil staten opnå den forventede grundrente, som kan afvige fra den realiserede. Ved beskatning får staten andel i den realiserede grundrente. Der er dog ikke grund til på forhånd at gå ud fra, at den forventede rente afviger systematisk fra den realiserede.

Auktioner indebærer imidlertid også en række problemer. For det første kan der være en risiko for, at en væsentligt højere eller lavere realiseret end forventet grundrente vil føre til enten beskatning eller politisk pres for at lempe selskabernes vilkår. Tilstedeværelsen af en sådan risiko kan hæmme den pris, selskaberne er villige til at betale for koncessionerne, og



deres investeringer i indvinding af kulbrinter. For det andet vil en uhen-sigtsmæssig tilrettelæggelse af auktionen indebære risiko for, at selskaberne vil indgå hemmelige aftaler om buddene for at reducere den samlede beskatning. Størrelsen af koncessionsbetalingen afhænger imidlertid også af, om staten er mere eller mindre risikoavers end selskaberne. Hvis selskaberne er meget risikoaverse, vil det være mest hensigtsmæssig at inddrage grundrenten gennem beskatning, idet staten da bærer en større del af risikoen. En højere grad af risikoaversion hos staten vil derfor omvendt tale for en større brug af koncessionsbetaling end beskatning. I appendiks A er denne problemstilling nærmere beskrevet.

Problemerne ved både en meget høj skattesats og en ren auktionsmodel kan tale for en *kombinationsløsning*. Ved en kombinationsløsning vil staten tilnærmelsesvist opnå, hvad svarer til et vægtet gennemsnit af den forventede grundrente (eksklusiv risikopræmie) og den realiserede. Vægten af den realiserede grundrente svarer til skattesatsen (jf. appendiks A). Ved en kombinationsløsning er det således mindre afgørende for statens forventede provenu, på hvilket niveau kulbrinteskattesatsen fastlægges. Anvendelse af auktion kræver dog en afklaring af, om udbuddet kan tilrette-lægges med tilstrækkelig sikkerhed for konkurrence mellem de interesse-rede selskaber.

### **5.5 Konkurrenceevnehensyn**

Ved fastlæggelsen af beskatningsniveauet er det afgørende at tage hensyn til, at det også efter skat skal være rentabelt at indvinde kulbrinter. Selv om kulbrinteforekomsterne er en immobil ressource, er de nødvendige investeringer, der skal til for at indvinde dem, mobile og elastiske med hensyn til afkastet. Tiltrækning af investeringer til den danske sokkel konkurrerer således med investeringsprojekter både inden for kulbrinteindvin-ding i andre dele af verden og inden for andre sektorer i økonomien i ind- og udland.

Selv om det måtte vurderes, at den hidtidige kulbrintebeskatning har givet et lavere provenu end tilsigtet, kan dette provenutab ikke indhentes igen ved generelt at indrette det nye beskatningssystem så meget strammere. Det er således ikke muligt at ”overbeskatte” fremtidige koncessioner sva-rende til fortidig ”underbeskatning”. En for stram beskatning vil medføre et yderligere provenutab snarere end en provenugevinst, fordi det vil hæmme nyinvesteringerne.

Ved vurderingen af, hvilket beskatningsniveau som fortsat vil gøre det attraktivt at efterforske den danske undergrund og investere i dansk indvindingsvirksomhed, kan det være en relevant indikator at sammenligne det danske beskatningsniveau med beskatningsniveauet i andre lande. Det fremgår af Skatteministeriets serviceeftersyn (bilag 1), at beskatningsforholdene i Danmark og Storbritannien var forholdsvis lempelige sammenlignet med Norge og Holland. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at de geologiske betingelser ikke er identiske i de fire lande. F.eks. er kulbrinteforekomsterne i Norge af en væsentlig større dimension end i Danmark, mens kulbrinteforekomsterne i Holland fortrinsvis findes på land, hvilket giver lavere efterforsknings- og indvindingsomkostninger. De forhold kan være medvirkende til at forklare, hvorfor Norge og Holland har kunnet opretholde en forholdsvis høj beskatning. Det bør dog samtidig noteres, at det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er relevant at se på beskatningen af *de marginale felter og den marginale produktion på det enkelte felt*. En forvridende marginal beskatning indebærer et samfundsøkonomisk tab – uden direkte sammenhæng med størrelsen af de totale kulbrinteforekomster.

Den danske stats ønske om at fastholde efterforskningen af den danske undergrund kunne tale for en lav beskatning for at tiltrække investorer fra udlandet og samtidig fastholde de indenlandske investorer.

De internationale forhold har størst betydning på det korte sigt, hvor selskabernes midler til efterforskning og indvinding af kulbrinter er begrænsede. Det er klart, at selskaberne – hvis deres kapitalbeholdning er givet – vil investere dem der, hvor investeringen giver det bedst mulige afkast. En lav beskatning af indtægter fra olievirksomhed kan derfor være medvirkende til at øge investeringsomfanget i olieindustrien, mens en høj beskatning indebærer en risiko for, at kapitalen søger bort.

Selv om en lav beskatning kan tiltrække kapital, der kan investeres i kulbrintevirksomhed, vil statens provenu over tid imidlertid blive lavere, end det kan blive, hvis beskatningen er højere. Det skyldes, at selskabernes kapitalbeholdning ikke er fast på lidt længere sigt, hvor selskaberne har mulighed for at få kapitaltilførsler. Øges selskabernes kapitalbeholdning, indebærer det mulighed for, at selskaberne kan efterforske og indvinde kulbrinter flere forskellige steder, som det også allerede sker i dag. Selskaberne har således mulighed for at tiltrække kapital, så længe afkastet

efter skat og aflønning af risiko er større end afkastet fra anden erhvervsvirksomhed.

Det er selv ikke fra en kortsigtet betragtning hensigtsmæssigt for den danske stat at engagere sig i egentlig skattekonkurrence – dvs. lavere beskatning end i udlandet. Ved f.eks. almindelig industriproduktion vil udskydelse af investeringer som følge af bedre skatteincitamentter i andre lande føre til uigenkaldelige produktionstab. For knappe naturressourcer gælder derimod, at udskydelse af investeringer blot medfører en tilsvarende udskydelse af produktionen. På langt sigt må olieprisen endog forventes at vokse med en rate, som er højere end inflationen og op mod renten. Der er derfor kun et begrænset rentetab ved en forsinkelse af indvindingen. Det forudsætter dog, at den aktuelle oliepris ikke befinder sig over den langsigtede pristrend. Samtidig kan der være øgede produktionsomkostninger ved et afbræk i indvindingen – f.eks. fordi det er nødvendigt at genetablere infrastruktur med begrænset holdbarhed.

#### 5.5.1 Selskabernes investeringskalkule

*Samlet set* er det centrale for beskatningens effekt på konkurrenceevnen den rolle, den spiller i selskabernes investeringskalkule. Det afgørende for, om der er et incitament til at gå ind i et indvindingsprojekt, er, at der er udsigt til et samlet *positivt afkast* efter

- Produktionsomkostninger,
- Fremmedkapitalomkostninger,
- normalforrentning af egenkapital,
- skatter mv. til det offentlige, herunder,
- produktionsafgifter mv.,
- selskabsskat,
- særbeskatning af kulbrintevirksomhed (gennem direkte beskatning og statsdeltagelse),
- koncessionsbetaling gennem auktion,
- samt en risikopræmie afhængig af den forudsete risiko ved projektet.

*Omfanget* af det enkelte projekt afhænger af, hvor længe selskabet kan forvente et positivt merafkast ved *marginalt* at fortsætte med at udvide projektet. Det er en almindelig økonomisk forudsætning, at projekter med et forventet positivt afkast vil blive gennemført, og at projekterne vil blive dimensioneret, så der på marginalen lige nøjagtig er balance mellem forventede omkostninger og forventet indtjening.

Det betyder, at der ved indretningen af kulbrintebeskatningen bør lægges vægt på:

- at der kan være særlig stor risiko forbundet med kulbrinteindvindingsvirksomhed,
- at forvridningerne marginalt er mindst mulige.

I tabel 5.4 i afsnit 5.6.2 er henholdsvis den eksisterende beskatnings og den af udvalget skitserede models indflydelse på investeringskalkulen illustreret.

Det kan yderligere overvejes, om der overhovedet er basis for en særbeskatning af kulbrinteindvindingsvirksomhed – herunder om den stiller investeringer i kulbrinteaktivitet i en ugunstig situation i forhold til andre erhvervsmæssige investeringer i Danmark. Udvalget finder ikke, at mulighederne for meget store gevinster – som modsvares af risiko for meget store tab – ved kulbrintevirksomhed *i sig selv* udgør en begrundelse for en særlig beskatning. Også i andre dele af økonomien kan der være mulighed for store gevinster ved risikable investeringer. Særbeskatningen skal derimod ses i sammenhæng med, at den eksklusive ret til at indvinde ressourcerne på et afgrænset geografisk område muliggør *systematisk overnormalt afkast*. Hvis dette afkast ikke beskattes, kan det sidestilles med et statssubsidium.

### 5.5.2 Efterforskning

Staten kan have en interesse i, at der efterforskes i nye forekomster. Værdien for staten ved at efterforske består i, at den yderligere information mindsker risikoen ved fremtidige projekter – og dermed markedsværdien. I sidste ende kan yderligere information således resultere i et større provenu for staten fra nye koncessioner. I det omfang selskaberne ved at påtage sig efterforskningsforpligtelser er nødt til at afholde omkostninger, som de ellers ikke ville have afholdt som led i deres eget indvindingsprojekt, må disse omkostninger betragtes som en betaling til staten på linie med andre betalinger i form af skat, koncessionsafgift, auktionsprovenu og lignende.

Det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt for staten at give afkald på hele grundrenten for at fremme efterforskningen maksimalt. Hvis staten over tid bliver ved med at give afkald på grundrente af hensyn til at fremme efterforskning af undergrunden, ender staten kun med et lavt provenu uden

at have fået andet til gengæld end efterforskning. Med henblik på at sikre fortsat efterforskning bør kulbrintebeskatningen derfor fastsættes på det niveau, hvor det marginale subsidium i form af at mindre provener til staten svarer til den gevinst, en marginal forøgelse af efterforskningen af undergrunden giver, f.eks. i form af øget selvforsyningsikkerhed.

Det bør samtidig bemærkes, at indretningen af kulbrintebeskatningen også påvirker incitamentet til efterforskning. Indrettes beskatningen efter principperne om neutral beskatning, hvor omkostningerne til efterforskning kan fratrækkes i grundlaget for opgørelse af kulbrinteskatteindkomsten, vil staten ved en høj kulbrintebeskatning dække en større del af variationen i kulbrinteindkomsten og dermed reducere den store risiko, der er forbundet med efterforskning og indvinding.

### 5.5.3 Selvforsyning og betalingsbalance

Danmark har siden 1995 været nettoeksportør af olie- og gasprodukter og dermed i princippet selvforsynende. I 2000 androg olie- og gaseksporten 27,0 mia. kr., og importen 19,9 mia. kr. Den danske produktion fortrænger delvist import, og det må anslås, at der i stedet for en nettoeksport på 7,1 mia. kr. i 2000 alt andet lige ville have været en import på op mod 30 mia. kr. uden Nordsø-produktionen.

Det er dog nødvendigt at sondre mellem den danske olie- og gasproduktions selvforsynings effekt på den ene side og bidraget til den samlede handels- og betalingsbalance på den anden.

Den positive nettoeksport er således et udtryk for forsyningssituationen. Selvforsyningen har først og fremmest værdi ved en vurdering af risikoen for afbræk i den internationale forsyning af fossile brændstoffer i forbindelse med alvorlige internationale politiske kriser.

Derimod kan nettoeksporten af olie og gas ikke tages som udtryk for, at den *samlede* handelsbalance eller betalingsbalancens løbende poster ville have været tilsvarende ringere i fravær af dansk produktion. Det skyldes, at denne produktion også giver anledning til anden import. Betalingsbalanceeffekten kan illustreres med udgangspunkt i den definatoriske sammenhæng med den private og offentlige opsparingsbalance:

$$\begin{aligned} \text{Betalingsbalancesaldoen} &\equiv \text{privat opsparing} \\ &\div \text{private investeringer} + \text{offentlig saldo.} \end{aligned}$$

Påbegyndelsen af et *nyt* produktionsfelt vil i første omgang være forbundet med betydelige investeringer og dermed en forringelse af betalingsbalancen. Der kan desuden optræde et fald i den private opsparing som følge af formueeffekter i forbruget. Det vil ligeledes forringe betalingsbalancen. Betalingsbalanceforringelser indebærer definitivt en tilsvarende større udlandsgæld. I takt med at investeringen vindes hjem, vil gælden blive afdraget igen – og i dette forløb modvirkes de initiale betalingsbalanceforringelser af efterfølgende forbedringer. På længere sigt er det afgørende for den samlede effekt på gæld og betalingsbalance, om der er et afkast udover normalforrentningen af investeringen, om dette afkast tilfalder danske faktorejere, og i hvilken udstrækning dette afkast spares op. Fuldt gennemslag på betalingsbalancen ville – urealistisk – kræve, at hele afkastet spares op. På helt lang sigt vil investeringer og opsparing svare til hinanden, således at effekten på gæld og betalingsbalancestilling er neutral.

Effekten på betalingsbalancen gennem den offentlige sektors saldo afhænger for det første af om og i hvilken takt et nyt felt giver anledning til ekstra skatteprovenu (ved statsdeltagelse og *cash flow*-beskatning er der en initial offentlig udgift, som belaster betalingsbalancen). Et sådant ekstra-provenu vil primært optræde i takt med, at investeringen forrenter sig. Ved forvriddende skatter er det endog muligt, at den negative betalingsbalanceeffekt aldrig indhentes igen via oliesektoren. Samtidig afhænger betalingsbalanceeffekten af, om et eventuelt merprovenu fører til øget offentlig opsparing eller til en reduktion i andre skatter eller øgede udgifter. I Danmark er finanspolitikken indrettet efter en mellemfristet gældsindsættelse (jf. Regeringen 2001), således at ændringer i provenuet som følge af kulbrintevirksomhed bør tillægges begrænset indflydelse.

Selv om ny aktivitet i Nordsøen i første omgang belaster betalingsbalancen og medfører en højere udlandsgæld, er det dog vanskeligt at se dette som et væsentligt samfundsøkonomisk problem. Opdagelsen af øgede olie- og gasforekomster i den danske undergrund øger den danske nationalformue, hvilket øger forbrugsmulighederne og forbedrer evnen til at bære udlandsgæld. Derimod kan det være en overvejelse, om nationalformuen bør reduceres i samme takt som forbruget af reserverne i undergrunden. I Norge har staten således etableret en fond, som forøges i takt med kulbrinteudvindingen.

## 5.6 Muligt provenu

### 5.6.1 Indledning

Det er uhyre vanskeligt at forudsige, hvad omlægningen af kulbrintebeskatningen til en neutral skat som foreslået vil medføre provenumæssigt for staten. Det skyldes, at der er betydelig usikkerhed om de fleste faktorer, som vedrører det fremtidige økonomiske potentiale ved kulbrinteindvindning i Danmark. Hertil kommer, at grundlaget for neutral beskatning er grundrenten, som er meget følsom over for ændrede forudsætninger

Den usikkerhed, der er tale om, omfatter for det første *geologiske forhold*:

- Størrelsen af kulbrinteforekomsterne i den del af undergrunden, som ikke er underlagt eksisterende koncessioner, samt restforekomster, når de eksisterende koncessioner udløber (første gang i 2012).
- Forekomsternes beliggenhed og dermed betingelserne for at indvinde dem, som kan spille en afgørende rolle for omkostningerne og grundrenten.
- Opdagelsestakten og indvindingen fordelt over tid.

Samtidig er der usikkerhed og utilstrækkelig information om en række *økonomiske forhold*:

- Den fremtidige oliepris, dollarkurs, rente og inflation.
- Den teknologiske udvikling, herunder især fremskridt i indvindings-teknologien.
- Selskabernes produktionsfunktioner – især forholdet mellem marginal ressourceindsats og marginal produktion.

Energistyrelsen (2001) anslår med meget stor usikkerhed de forekomster, som vil være relevante for kulbrinteindvindingen de kommende ti år, til 50 - 100 mill. m<sup>3</sup> olie med dagens teknologi. Heraf er ca. 5 -10 pct. ikke placeret i eksisterende koncessioner, svarende til et felt af mellemstor størrelse.

På baggrund af usikkerheden tager provenuberegningerne nedenfor udgangspunkt i et *stilleskrueprincip*, som viser statens indtægter mv. per 100 mill. m<sup>3</sup> olie. Der er forudsat uændrede økonomiske forhold – herunder er rent beregningsteknisk antaget samme sammensatte beskatningsprocent som i dag.

Provenuberegningerne er opgjort i nutidsværdi i forhold til påbegyndelsestidspunktet for indvindingen. Hvis det skulle fortolkes som 2001-kroner, ville det kræve, at indvindingen af samtlige forekomster blev påbegyndt allerede i år. Det er selvsagt urealistisk. Tværtimod vil der først blive påbegyndt produktion og kun på en del af felterne, når der har været afholdt en ny udbudsrunde.

I boks 5.2, er angivet de centrale beregningsforudsætninger. Hvor ikke andet er angivet, hviler beregningerne på disse forudsætninger.



*Boks 5.2 Centrale beregningsforudsætninger.*

Beregningerne er udført med baggrund i modellen opstillet i appendiks A. Renten sættes til 5 pct. Tidshorizonten for store og mellemstore felter antages at være på 14 år. For små og marginale felter antages den at være på 10 år.

Der beregnes en rørledningsafgift på 5 pct. Beregningerne er udført med en statsdeltagelsesandel på 20 pct. i såvel det gældende som det foreslåede beskatningssystem. Selskabsskattesatsen er på 30 pct. Der afskrives med 25 pct. i såvel selskabsskatten som kulbrinteskatten. Der indrømmes kulbrinteafdrag i det gældende beskatningssystem de første ti år. Det antages, at investeringen er finansieret med 20 pct. egenkapital. Kulbrinteskatten i det foreslåede system er beregnet ud fra de ændringer i kulbrinteskatten, som forslaget giver anledning til. Selve kulbrinteskatten er beregningsmæssigt valgt til 71,5 pct. jf. boks 5.1, så den sammensatte marginale skattesats i det foreslåede system svarer til den marginale skattesats i det gældende beskatningssystem. Det antages forsimpelt, at efterforskningsomkostningerne for en boring er på 70 mill. i gennemsnit, samt at der i gennemsnit skal bores seks gange for at finde et ikke-tomt felt uanset type. Olieprisen antages at være på 200 kr. per tønde olie.

Der er i beregningerne ikke skønnet over usikkerheden i fordelingen af felttyper på de 100 mill. m<sup>3</sup> olie.

Staten dækker en del af efterforskningsomkostningerne i både det gældende og det nye system. Idet selskaberne i det gældende system optimerer investeringerne, så der ikke samlet betales kulbrinteskate over investeringens levetid, indregnes kulbrinteskatteværdien af efterforskningsomkostningerne ikke i det gældende system. Af tabel 5.1 fremgår fordelingen af efterforskningsomkostningerne i de to beskatningssystemer for efterforskningsomkostninger på 70 mill. kr.

*Tabel 5.1 Fordelingen af efterforskningsomkostningerne mellem stat og selskab*

Felttype	Gældende system		Foreslåede system	
	Stat	Selskab	Stat	Selskab
	Mill. kr. i nutidsværdi			
Stort felt	30,8	39,2	58,8	11,2
Mellemfelt	30,8	39,2	58,8	11,2
Lille felt	30,8	39,2	58,8	11,2
Marginalfelt	30,8	39,2	58,8	11,2
Tomt felt	30,8	39,2	58,8	11,2

*5.6.2 Beskatningen set fra nye investorers synspunkt*

For nye selskaber, der overvejer at søge om koncession i Danmark, er det afgørende, hvorledes beskatningen påvirker det forventede afkast set i lyset af de usikkerhedsfaktorer, de står overfor. Der vil for det første være usikkerhed om, i hvilket område det vil være muligt at få tilladelse til efterforskning, og for det andet om, hvorvidt der vil gøres fund. Hertil kommer de økonomiske usikkerhedsfaktorer omkring oliepris forbedret indvindingsteknologi mv., som er nævnt ovenfor.

### Kulbrintebeskatning

Det lægges til grund, at sandsynlighederne i gennemsnit fordeler sig som det skønnes at være tilfældet i de åbne områder i Nordsøen. De mange forskellige typer af felter samles til fem gennemsnitstyper, og følgende sandsynlighedsfordeling anslås:

Tabel 5.2 Anslået sandsynlighedsfordeling, gennemsnitligt potentiale og gennemsnitlig levetid

Felttype	Sandsynlighed	Anslået gennemsnitlig potentiale ved aktuel teknologi, skattesystem mv.	Anslået gennemsnitlig levetid
	Pct.	Mill. m <sup>3</sup>	år
Stort felt	2	27	14
Mellemfelt	5	10	14
Lille felt	4	6	10
Marginalfelt	6	3	10
Tomt felt	83		

Afhængigt af hvilket felt, selskabet finder, vil det opnå en over- eller undernormal indtjening (dvs. positiv eller negativ grundrente) efter skat. Statens provenu afhænger ligeledes af felttypen. I tabel 5.3 er angivet henholdsvis selskabets og statens andel af grundrenten på de enkelte felttyper – både ved det eksisterende skattesystem og ved den neutrale skat. Som det fremgår, bliver selskabets overnormale indtjening på de tre bedste felttyper reduceret i det nye system, men tabet (i forhold til normalafkastet) ved et tomt felt bliver ligeledes mindre. På det marginale felt bliver det med det nye system muligt at opnå en overnormal indtjening, hvor der i det eksisterende er et tab.

Tabel 5.3 Selskabets og statens andel af grundrenten for fem felttyper

Felttype	Gældende beskatningssystem		Foreslåede beskatningssystem	
	Statens andel	Selskabets andel	Statens andel	Selskabets andel
	Mill. kr. i nutidsværdi			
Stort felt	5.095	5.464	9.881	1.873
Mellemfelt	1.800	1.926	3.209	607
Lille felt	1.341	1.444	2.350	444
Marginalfelt	-31	-39	53	5
Tomt felt	-31	-39	-59	-11

Vægtet med sandsynlighederne for at finde de enkelte felttyper indebærer som det fremgår af tabel 5.4 – det eksisterende system en forventet grundrente på i alt 479 mill. kr., hvor der i det nye system er udsigt til ca. 520 mill. kr. Mens selskabet således har udsigt til en reduktion i det overnormale afkast på 163 mill. kr., kan staten forvente et merprovenu på 204 mill. kr. Forskellen skyldes, at der er en samfundsøkonomisk gevinst ved reduceret forvriddning på omkring 41 mill. kr.

Tabel 5.4 Investorens forventede afkast og statens forventede provenu (sandsynlighedsvejret)

Felttype	Sandsynlighed	Forventet afkast i gældende system	Forventet afkast i foreslåede system	Forventet provenu i gældende system	Forventet provenu i foreslåede system
		Selskab		Stat	
	Pct	Mill. kr. i nutidsværdi			
Stort felt	2	133	46	124	241
Mellemfelt	5	94	30	88	157
Lille felt	4	53	16	49	86
Marginalfelt	6	-2	0,3	-1,9	3
Tomt felt	83	-33	-9	-26	-49
Total	100	245	82	234	438

Hvis kulbrinteskattesatsen i det neutrale system reduceres, vil selskabets indtjening øges, og statens provenu falde tilsvarende. Den samfundsøkonomiske gevinst er derimod uændret. Det er således i princippet muligt for staten at øge provenuet med 41 mill. kr., svarende til 18 pct., uden at selskabets forventede overnormale afkast falder.

### 5.6.3 Stilleskrueberegning

På baggrund af usikkerheden om de fremtidige kommercielle forekomster tager provenuberegningerne nedenfor udgangspunkt i et *stilleskrueprincip*, hvor statens indtægter mv. og selskabets andel af grundrenten per 100 mill. m<sup>3</sup> olie er beregnet. Der er forudsat, at felterne fordeler sig på samme måde, som sandsynligheden for fund i foregående afsnit. Der gælder samme usikkerhed med hensyn til geologiske og økonomiske forhold.

Det neutrale beskatningssystem vil øge grundrenten i det foreslåede beskatningssystem i forhold til den gældende beskatning. I beregningerne er anvendt den samme sammensatte marginale skattesats som i det gældende kulbrinteskattesystem.

De marginale felter er ikke rentable at indvinde under det gældende beskatningssystem, mens det foreslåede beskatningssystem vil gøre dem rentable at indvinde. Det vil kunne forøge den samlede grundrente og statens indtægter ved kulbrinteindvinding.

Af tabel 5.5 fremgår det forventede afkast til selskabet og statens forventede provenu per 100 mill. m<sup>3</sup> i kommercielle forekomster.

## Kulbrintebeskatning

Tabel 5.5 Samlede grundrente i gældende og foreslåede system fordelt på stat og selskab (pr. 100 mill. m<sup>3</sup> olie)

Felttyper	Antal felter	Gældende beskatning			Foreslået beskatning		
		Samlet grundrente	Selskabsandel	Statens andel	Samlet grundrente	Selskabsandel	Statens andel
Mill. kr. i nutidsværdi							
Stort felt	2	18.800	9.728	9.072	20.928	3.335	17.593
Mellemfelt	4	13.268	6.859	6.409	13.587	2.161	11.426
Lille felt	3	7.438	3.856	3.582	7.462	1.186	6.276
Marginalfelt	5	-312	-174	-137	257	22	234
Tomt felt	61	-4.238	-2.373	-1.865	-4.238	-676	-3.561
Total	73	34.957	17.896	17.062	37.997	6.027	31.969

Anm.: Antallet af felter er afrundet op til hele felter. I beregningerne er anvendt 1,8 stort felt, 3,6 mellemstore felter, 2,7 små felter, 4,5 marginale felter og 60,7 tomme felter, svarende til en samlet mængde på 100 mill. m<sup>3</sup> i det gældende beskatningssystem.

Stilleskrueberegningen viser, at hvor der ved det gældende system vil være en forventet grundrente på 35,0 mia. kr. per 100 mill. m<sup>3</sup>, vil den ved det nye system udgøre 38,0 mia. kr. Forbedringen skyldes, at den neutrale udformning af skatten medfører færre forvridninger af selskabernes investeringsbeslutninger og svarer til 9 pct.

Statens provenugevinst ved at indføre det nye skattesystem andrager 14,9 mia. kr. Heraf er de 3,0 mia. kr. et resultat af, at den effektive beskatning er højere som følge af mindre fradrag, mens 11,9 mia. kr. er et resultat af bedre samfundsøkonomi i kulbrinteindvindingen. Hvis staten vælger alene at inddrage den samfundsøkonomiske gevinst på 3,0 mia. kr., således at selskabernes grundrente uændret udgør 17,9 mia. kr., kan kulbrinteskattesatsen sænkes fra 71,5 pct. til ca. 25 pct. Det vil medføre en provenufoøelse på 18 pct.

Det må imidlertid vurderes, at en uændret grundrente i selskaberne, der svarer til 200 pct. af de samlede forventede investeringsomkostninger, ligger markant over, hvad der vil være nødvendigt for dække indtrængningsomkostningerne for udenlandske selskaber.

### 5.6.4 Beregninger på modelfelter

De provenumæssige virkninger ved at ændre kulbrintebeskatningen til den foreslåede neutrale model kan som supplement belyses ved beregninger baseret på tre udvalgte modelfelter, som afspejler skønsmæssigt forventede typer af fund på dansk område og forventede omkostningsforløb mv.

Modelfelterne er sammensat af et lille, mellem- og stort felt. Det lille felt har en olieproduktion på ca. 5 mill. m<sup>3</sup> og en uvæsentlig gasproduktion. Der er antaget, at eksporten af olien foregår via rørledning til et andet felt, hvorfra den transporteres videre med skib. Udbygningen af det lille felt omfatter 5 boringer, en platform, rørledning samt tilpasningsudgifter vedrørende det andet felt. De samlede omkostninger anslås til 1.390 mill. kr. Det mellemstore felt har en olieproduktion på ca. 10 mill. m<sup>3</sup> og uvæsentlig gasproduktion, hvor olien antages at blive transporteret væk med skib. Udbygningen af det mellemstore felt består af 9 boringer, en platform samt process udstyr. De samlede omkostninger vurderes til 1.990 mill. kr. Det store felt har en produktion af olie på ca. 14 mill. m<sup>3</sup> og ca. 140 mill. cf pr. dag. Transporten af olie forudsættes at foregå via rørledning til andet felt og videre med skib. Udbygningen indebærer 6 boringer, en platform, rørledning og tilpasningsomkostninger på det andet felt. De samlede omkostninger er vurderet til 2.460 mill. kr.

Der er i beregningerne valgt en kulbrinteskattesats på 71,5 pct., hvilket medfører en uændret sammensat marginal skattesats.

Disse modelfelter er mere detaljeret beskrevet mht. forskellige typer af omkostninger mv. end de anvendte gennemsnitsfelter ved provenuberegningen i foregående afsnit. Til gengæld er der tale om en statisk model, hvilket indebærer, at investeringerne er de samme under begge beskatningsformer. Der tages således ikke højde for afledte effekter forbundet med ændrede investeringsbeslutninger og forvridningstab i det gældende system beskrives således ikke.

Modelfeltberegningerne er således egnet til at illustrere følsomheden over for uforudsete ændringer i de økonomiske betingelser, som selskaberne ikke kan tilpasse adfærd i forhold til.

I modelfeltberegningerne er illustreret effekten af, at olieprisen falder fra 200 kr. pr. tønde til henholdsvis 120 og 40 kr. pr. tønde. Ved et fald til 120 kr. pr. tønde er forrentningen fortsat overnormal på alle felterne under både det gældende og foreslåede beskatningssystem. Hvis olieprisen derimod falder til 40 kr. pr. tønde giver alle felterne underskud. Det medfører, at beskatningen bliver lavere i det nye end i det eksisterende system.

Som det fremgår af tabel 5.7, vil den foreslåede ændring af beskatningen til en neutral kulbrinteskate ved for relativt høje oliepriser medføre, at sta-

## Kulbrintebeskatning

ten opnår en større andel af grundrenten. Statens større andel skyldes en større selskabsskat, idet rørlednings- og produktionsafgiften ikke kan fratrækkes i grundlaget for selskabsskatten, og en større kulbrinteskat. Omvendt dækker staten også en større andel af underskuddet ved lave oliepriser.

Table 5.6 Modelfelters provenu ved gældende kulbrintebeskatning

Felttype	Andel af Grundrente		Grund-rente	Rørlednings-afgift	Selskabs-skat	Kulbrinte-skat	Prove-nu fra statsdel-tagelse <sup>1)</sup>	Over-normal profit efter skat <sup>2)</sup>	In-veste-ring	Over-skud efter skat <sup>3)</sup>
	Sta-ten	Selskabet								
40 kr./ tønde	Pct.		Mill. kr. i nutidsværdi							Mill. kr.
Lille	16	84	-925	44	0	0	-194	-776	1.333	-1.170
Mellem	14	86	-927	72	0	0	-200	-799	1.826	-1.307
Stort	10	90	-796	102	0	0	-180	-718	2.672	-1.347
120 kr./ tønde	Pct.		Mill. kr. i nutidsværdi							Mill. kr.
Lille	62	38	1.061	151	407	0	101	402	1.333	650
Mellem	52	48	2.666	283	794	0	318	1.271	1.826	2.103
Stort	49	51	4.569	329	1.310	0	586	2.344	2.672	4.455
200 kr./ tønde	Pct.		Mill. kr. i nutidsværdi							Mill. kr.
Lille	67	33	3.079	252	984	578	253	1.012	1.333	1.630
Mellem	60	40	6.439	471	1.923	858	637	2.549	1.826	4.348
Stort	54	46	9.908	549	2.909	784	1.133	4.533	2.672	8.211

1) Statsdeltagelse er beregnet som 20 pct. af den overnormale profit efter skat. Der er således taget højde for statselskabets skattebetaling.

2) Selskabets andel.

3) Regnskabsmæssige overskud udiskonteret.

Tabel 5.7 Modelfelters provenu ved neutral kulbrintebeskatning

Felttype	Andel af Grundrente <sup>1)</sup>		Grundrente	Rørlednings-Afgift <sup>2)</sup>	Selskabs-skat	Kulbrinte-skat	Provenu fra stats-deltagelse <sup>3)</sup>	Over-normal profit efter skat <sup>4)</sup>	Investering	Overskud efter skat <sup>5)</sup>
	Staten	Selskabet								
40 kr./ tønde	Pct.		Mill. kr. i nutidsværdi							Mill. kr.
Lille	77	23	-925	44	0	-706	-53	-211	1.333	-215
Mellem	77	23	-927	72	0	-735	-53	-211	1.826	-238
Stort	77	23	-796	102	0	-671	-45	-181	2.672	137
120 kr./ tønde	Pct.		Mill. kr. i nutidsværdi							Mill. kr.
Lille	86	14	1.061	151	407	317	37	149	1.333	298
Mellem	84	16	2.666	283	794	1.056	107	427	1.826	679
Stort	84	16	4.569	329	1.310	2.001	186	743	2.672	1.113
200 kr./ tønde	Pct.		Mill. kr. i nutidsværdi							Mill. kr.
Lille	84	16	3.079	252	984	1.246	119	478	1.333	814
Mellem	84	16	6.439	471	1.923	2.758	257	1.030	1.826	1.692
Stort	84	16	9.908	549	2.909	4.456	399	1.596	2.672	2.739

1) Statens andel er på 84 pct. svarende til den sammensatte marginalskat, dog højere ved 120 kr. pr. tønde, idet staten ikke dækker selskabsskattevärdien af afviklingsomkostninger og restafskrivninger i ophørsåret, og lavere ved 40 kr. pr. tønde, idet der ikke betales selskabsskat.

2) Rørledningsafgifter er modregnet i kulbrinteskatten

3) Statsdeltagelse er beregnet som 20 pct. af den overnormale profit efter skat. Der er således taget højde for statsselskabets skattebetaling.

4) Selskabets andel.

5) Regnskabsmæssige overskud udiskonteret.

Som det fremgår, fremkommer der kulbrinteprovener i både det nye og det eksisterende system ved en oliepris på 200 kr. pr. tønde. Det illustrerer således effekten af at betragte investeringerne statiske. I praksis har der som anført ikke været kulbrinteskatteprovener af betydning siden lovens indførelse i 1982.

Modelfeltberegningerne illustrerer, at overskuddet efter skat er mindre følsomt over for udsving i oliepris i det foreslåede system end i det eksisterende system. I det foreslåede system opnår staten således en stort set konstant andel af grundrenten, hvad enten den er positiv eller negativ.

### 5.6.5 Hypotetisk provenu ved neutral skat siden 1984

For det hypotetiske tilfælde, at den neutrale kulbrinteskate var blevet indført i 1982 skønnes staten under stor usikkerhed og for givne historiske investeringer at kunne have opnået et merprovener i størrelsesordenen ca. 1 mia. kr. om året i 2001-priser. Især i 2000, hvor der er realiseret en høj grundrente på grund af stigende oliepris og øget produktion, ville statens provener have været højere (ca. 5 mia. kr.). For perioden under et ville proveneret have været ca. 14 mia. kr. ved samme produktion som den faktiske, og godt 15 mia. kr. ved en skematisk beregning af mindre forvrid-

### Kulbrintebeskatning

ningstab. Beregningerne omfatter ikke årene 1982 og 1983 som følge af utilstrækkelige oplysninger. Det skal pointeres, at der er tale om meget usikre beregninger, som skal tjene til at illustrere virkningen af den neutrale kulbrinteskate.

Tabel 5.8 Provenu for eksisterende koncessioner i 2001-priser

År	Faktisk provenu	Merprovener ved foreslåede kulbrintebeskatning	Merprovener inklusiv skøn for ændret adfærd <sup>1)</sup>
1984	903	0	0
1985	1.913	90	98
1986	2.079	1.068	1.165
1987	1.904	438	477
1988	771	59	64
1989	1.336	733	799
1990	2.642	457	498
1991	2.325	425	464
1992	2.309	383	418
1993	2.157	394	430
1994	2.398	501	546
1995	2.272	633	690
1996	2.763	637	695
1997	3.436	951	1.036
1998	3.406	1.165	1.269
1999	3.974	1.179	1.285
2000	8.480	5.092	5.550
I alt	45.068	14.206	15.485

Anm.: Der er ikke tal for 1982-83 pga. manglende oplysninger.

1) Der er indregnet adfærdændring svarende til en mark-up på 9 pct., jf. afsnit 5.6.3.



## 6. Særlige problemstillinger

### 6.1 Opgørelsen af egenkapitalen

#### 6.1.1 Indledning

Som beskrevet i kapitel 4 har udvalget overvejet forskellige modeller for indførelse af en neutral beskatning af indtægter ved kulbrinteindvinding. Udvalget har – først og fremmest af hensyn til de berørte virksomheders mulighed for at opnå credit for skatten i deres hjemlande – valgt at anbefale en overskudsbaseret model. Et element i denne model er, at der gives fradrag for normalforrentning af virksomhedens egenkapital, idet det er kendetegnende for neutrale skatter, der beskatter en overnomal profit, at normalforrentningen af den investerede kapital (såvel egen- som fremmedkapital) ikke beskattes.

I forbindelse med overvejelserne om, hvordan reglerne om opgørelsen af egenkapitalen mest hensigtsmæssigt kan udformes, er to delvist modsatte hensyn taget i betragtning. På den ene side skal reglerne medføre, at der opgøres en i denne sammenhæng korrekt egenkapital, der ikke med fordel kan påvirkes vilkårligt af virksomhederne. På den anden side skal reglerne ikke påføre virksomhederne eller ligningsmyndighederne en uforholdsmæssig stor administrativ belastning.

I det første hensyn ligger først og fremmest, at det ikke skal være fordelagtigt for virksomhederne at “oppuste” egenkapitalen i kulbrintevirksomheden, fordi der gives fradrag for normalforrentningen heraf. En sådan “oppustning” kunne bl.a. ske ved, at uforrentede aktiver fra andre virksomheder indlægges i kulbrintevirksomheden og/eller ved at der kort før regnskabsafslutningen indskydes egenkapital, som udloddes igen kort efter.

I det andet hensyn ligger først og fremmest, at virksomhederne så vidt muligt skal opgøre egenkapitalen i forbindelse med en regnskabsafslutning

og ikke løbende – eksempelvis månedligt. Endvidere er det vigtigt, at der ikke kan være tvivl om, hvordan egenkapitalen skal opgøres i denne sammenhæng. Det sidste kan synes at være en selvfølgelighed, men erfaringen viser, at der i praksis ofte kan opstå tvivl om, hvilke aktiver og passiver der skal indgå ved opgørelsen, og hvordan disse aktiver og passiver skal værdiansættes.

I sine anbefalinger har udvalget således tilstræbt, at opgørelsen af egenkapitalen i videst muligt omfang sker med baggrund i objektive regler; at opgørelsen ikke medfører administrativt besvær, og at virksomhedernes muligheder for “kunstigt” at påvirke egenkapitalen i videst muligt omfang begrænses uden brug af komplicerende værnsregler. Dette kompromis mellem forskellige hensyn indebærer, at opgørelsen af egenkapitalen kan føre til en beskatning af virksomhederne, der ikke er perfekt neutral. Der er tale om en mindre afvigelse fra neutraliteten og en afvigelse, der både kan være til fordel og ulempe for virksomhederne.

#### *6.1.2 Egenkapitalbegrebet*

Regnskabsmæssigt defineres egenkapitalen som den forskelsværdi, der fremkommer, når man fra alle virksomhedens aktiver fratrækker alle dens gældsposter. Det vil være naturligt, at denne definition også danner udgangspunkt for opgørelsen af egenkapitalen i kulbrintevirksomheder.

Opgørelsesreglerne i regnskabslovgivningen er båret af forsigtighedsprincippet og hensynet til, at regnskabet skal være retvisende. Skattelovgivningen tager ikke nødvendigvis udgangspunkt i de samme hensyn, hvorfor det normalt er nødvendigt at foretage en række korrektioner af årsregnskabet i forbindelse med virksomhedens selvangivelse.

Der kræves derfor en mere detaljeret beskrivelse af opgørelsen af virksomhedens aktiver henholdsvis gæld for at kunne vurdere, om det i denne sammenhæng er ubetænkeligt at lægge de værdier til grund, der fremgår af det regnskab, som skal udarbejdes i henhold til regnskabslovgivningen.

Der findes allerede skatteretlige regler, der definerer egenkapitalen.

Selskabsskattelovens § 11 indeholder regler om tynd kapitalisering. Reglerne går i grove træk ud på, at et selskab, som har “kontrolleret” gæld til udenlandske fysiske eller juridiske personer, og hvis fremmedkapital set i forhold til selskabets egenkapital ved udløbet af indkomståret overstiger

forholdet 4:1, ikke kan fradrage renter og kurstab vedrørende den overskydende del af den kontrollerede gæld. Ved kontrolleret gæld forstås, at selskabet oppebærer lån fra en kontrollerende ejerkreds eller hermed forbundne selskaber.

Egenkapitalen opgøres ved indkomstårets udløb som værdien af aktiver opgjort til handelsværdi med fradrag af kursværdien af gæld i henhold til fordringer omfattet af kursgevinstloven samt konvertible obligationer. Egenkapital indskudt af den udenlandske ejerkreds medregnes kun, i det omfang den bliver i selskabet i mindst to år.

Disse regler anvender således som udgangspunkt den regnskabsmæssigt opgjorte egenkapital. Der kan dog opstå forskelle vedrørende den medregnede gæld, ligesom det er usikkert om ikke bogførte (immaterielle) aktiver medregnes.

Hvorvidt den regnskabsmæssigt opgjorte egenkapital er anvendelig i relation til en neutral beskatning af indtægter ved kulbrintevirksomhed, må vurderes ud fra kulbrintebeskatningens særlige udformning og opgørelsens formål om, at normalforrentningen af den kapital, som er bundet i virksomheden, ikke skal beskattes.

### *6.1.3 Særlige forhold for kulbrintebeskatningen*

Den gældende kulbrinteskattelov omfatter alene nærmere afgrænsede indtægter i forbindelse med efterforskning og indvinding af kulbrinter. Som følge heraf kan kun udgifter, der vedrører disse indtægter, fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige kulbrinteindkomst ("*ring fence*"). Anden indkomst beskattes efter de almindelige regler i skattelovgivningen. Der skal derfor indgives en særskilt selvangivelse vedrørende de indtægter, der er undergivet kulbrintebeskatning.

Kulbrinteskatteloven indeholder ikke objektive regler for fordeling af aktiver og passiver i de tilfælde, hvor en virksomhed både har indkomst fra kulbrintevirksomhed og anden virksomhed.

Den opdeling af aktiver og passiver, som virksomhederne selvangiver, er undergivet ligningsmyndighedernes kontrol. Ligningsmyndighederne vil særligt påse, at udgifter, der ikke umiddelbart kan henføres til enten kulbrintevirksomhed eller anden virksomhed, fordeles på en rimelig måde.

Renter af lån vil således kun kunne fratrækkes i kulbrinteindkomsten, i det omfang de er anvendt til finansiering af kulbrintevirksomheden.

De gældende regler giver et incitament til i videst muligt omfang at finansiere kulbrintevirksomheden med fremmedkapital (tynd kapitalisering). I kulbrintevirksomheden udgør fradragsværdien 0,79 kr. pr. kroners renteudgift (den marginale kulbrinteskattesats er 79 pct. (30 pct. + 70 pct. af 100 – 30), mens fradragsværdien i (den del af) et selskab, der driver anden virksomhed, kun udgør 0,30 kr. Et selskab vil dermed få en nettoskattebesparelse på ca. 0,50 kr. pr. kroners renteudgift ved at placere et lån i kulbrintevirksomheden i stedet for i selskabets øvrige aktiviteter.

Når der i den valgte model gives fradrag for en beregnet forrentning af egenkapitalen i kulbrintevirksomheden, bliver der ikke umiddelbart et skattemæssigt incitament til i stedet at finansiere kulbrintevirksomheden med egenkapital (tyk kapitalisering). Det skyldes, at egenkapitalfradraget kun gives ved beregningen af kulbrinteskatten.

Hvis et selskab flytter renteudgifter fra kulbrintevirksomheden til selskabets anden virksomhed, vil selskabet opnå en skattebesparelse, ved at indkomsten fra anden virksomhed nedsættes med renteudgifterne. Denne skattebesparelse modsvares af en tilsvarende højere selskabsskat af kulbrinteindkomsten. Kulbrinteskatten vil være den samme (forudsat at forrentningen af egenkapital og fremmedkapital er ens): Fremmedkapital erstattes med egenkapital, hvorved det mistede rentefradrag opvejes af et fradrag for forrentning af egenkapitalen.

Egenkapitalen i kulbrintevirksomheden kan imidlertid – i stedet for at nedbringe gæld – øges ved i videst muligt omfang at henhøre aktiver til kulbrintevirksomheden. Denne mulighed er især relevant i relation til likvide midler, hvor det ikke umiddelbart kan afgøres, hvor stor en del der kan henhøres til kulbrintevirksomheden henholdsvis anden virksomhed. Incitamentet til at placere likvide midler i kulbrintevirksomheden forstærkes af, at hjemmelen til at pålægge kulbrinteskate på renteindtægter er uklar. Det vil sige, at der eksempelvis ved en rente på 4 pct. kan opnås en skattebesparelse på 1,96 kr. hver gang, der henhøres 100 kr. af selskabets likvide midler til kulbrintevirksomheden i stedet for anden virksomhed.

#### *6.1.4 En fordelingsmetode fra Norge*

Norge har netop gennemført en række ændringer af kulbrintebeskatningen, jf. lov nr. 39 af 15. juni 2001 og afsnit 2.6. Ændringsloven indebærer en ændret opgørelse af fordelingen af finansielle indtægter og udgifter mellem sokkel- og landdistriktet. Opdelingen mellem sokkel- og landdistriktet kan sammenlignes med opdelingen mellem kulbrinteindkomst og anden indkomst i Danmark.

Efter de tidligere norske regler fordeltes finansielle indtægter og udgifter mellem sokkel og land i forhold til nettoindtjeningen før skat. Denne regel førte til, at en uforholdsmæssig stor del af finansieringsomkostningerne kom til fradrag i særskattegrundlaget.

Den norske ændringslov kan have interesse, fordi finansielle indtægter og udgifter fordeles mellem sokkel og land efter forholdet mellem aktivernes værdi. Med lovændringen fastsættes regler om, hvordan de enkelte aktivgrupper fordeles mellem sokkel- og landdistriktet.

Fordelingsreglerne opdeler aktiverne i tre grupper. De poster, som skal i grundlaget for fordeling til sokkeldistriktet, defineres positivt. Endvidere er der en gruppe aktiver, som hverken medregnes til sokkel- eller landdistriktet. Resten af aktiverne medregnes alle til landdistriktet.

Til sokkeldistriktet medregnes bl.a. afskrivningsberettigede bygninger og driftsmidler, varelager, erhvervede immaterielle aktiver, aktiveringspligtige forsknings- og udviklingsudgifter, varedebitorer, krav på afviklingstilskud og forudbetalinger vedrørende driftsmidler, varer og tjenesteydelser. Det er et krav, at de pågældende aktiver har tilknytning til sokkelvirksomheden. En vurdering heraf er således fortsat nødvendig.

En række aktiver holdes uden for fordelingsgrundlaget, fordi det er vanskeligt at afgøre, hvilken del af virksomheden aktiverne vedrører, eller fordi der er tale om aktivposter, hvis størrelse varierer betydeligt, og derfor kan påvirke fordelingen vilkårligt. Det drejer sig først og fremmest om bankindskud og likvide midler og krav mod andre rettighedshavere, der udspringer af fælles deltagelse i indvinding.

Alle andre aktiver fordeles til landdistriktet. Det indebærer bl.a., at kapitalandele i andre selskaber og finansielle instrumenter fordeles til landdistriktet.

Aktiverne værdiansættes til den skattemæssigt nedskrevne værdi ved udløbet af indkomståret. Det vil sige, at afskrivningsberettigede driftsmidler medregnes til den nedskrevne værdi. Begrundelsen herfor er bl.a., at forskellen mellem regnskabsmæssige og skattemæssige værdier normalt er større på sokkelen end på land.

Udvalget mener ikke, der er grund til at kopiere den norske metode til fordeling af finansielle indtægter og udgifter. Udvalget foreslår således, at fradragetsretten for renteudgifter fortsat afgøres efter et tilknytningskriterium og ikke ud fra en indirekte fordelingsregel. Det betyder imidlertid ikke, at overvejelserne i Norge vedrørende forskellige aktivgrupper i kulbrintevirksomheder ikke kan inddrages i overvejelserne om opgørelsen af egenkapitalen ved en neutral beskatning.

#### *6.1.5 Hvilke aktiver og passiver bør indgå i egenkapitalen ?*

##### *6.1.5.1 Aktiver*

Hvad angår aktiverne, vurderer udvalget ud fra det ovenfor anførte, at en regnskabsmæssig opgørelse ikke er hensigtsmæssig. Det er eksempelvis utvivlsomt, at der regnskabsmæssigt må henføres en likvid beholdning til kulbrintevirksomheden. Hvis disse likvide midler medregnes til egenkapitalen beregnes en forrentning, der kan fratrækkes med høj skatteværdi, selv om et eventuelt renteaflast af de likvide midler, beskattes med den almindelige lavere skatteprocent. Dertil kommer, at medregning af likvide midler til egenkapitalopgørelsen i sig selv giver gode muligheder for at ”oppuste” egenkapitalen, bl.a. fordi det er vanskeligt at afgøre hvor stor en likvid beholdning, der skal henføres til kulbrintevirksomheden, jf. også overvejelserne i Norge.

Det kunne i en vis udstrækning løses ved at sikre, at renteindtægter indgår i kulbrinteindkomsten. Problemet vil imidlertid også opstå vedrørende andre aktiver end kontantbeholdninger. Eksempelvis medregnes kursgevinster på værdipapirer heller ikke til kulbrinteindkomsten.

Anvendelsen af de regnskabsmæssige aktiver ved opgørelsen af egenkapitalen kræver derfor en betydelig udvidelse af kulbrinteskattegrundlaget, således at afkastet af alle aktiver, der medregnes ved opgørelsen af egenkapitalen, medregnes til kulbrinteindkomsten.

En sådan udvidelse vil alt andet lige betyde, at man må gå bort fra den udtømmende opregning af kulbrinteskattepligtige indtægter, som anvendes i dag. Det vil medføre nye afgrænsnings- og fordelingsproblemer, især i relation til fordelingen mellem anden indkomst og kulbrinteindkomst. Udvalget har på den baggrund ikke anbefalet en generel udvidelse af de kulbrinteskattepligtige indtægter.

Udvalget har overvejet, om en mere holdbar løsning kunne være at definere de aktiver, der skal medregnes, ud fra de indtægter, der indgår i kulbrinteindkomsten. Det vil sige, at der ved opgørelsen af egenkapitalen kun medregnes aktiver, hvis afkast eller fortjeneste ved salg af aktiverne skal medregnes til kulbrinteindkomsten.

En sådan løsning indebærer en vis "selvregulerende" effekt hos virksomhederne, hvilket kan medvirke til at begrænse ligningsmyndighedernes arbejde med at kontrollere om fordelingen af aktiver mellem kulbrintevirksomhed og anden virksomhed er korrekt.

Aktivsiden kan opdeles i anlægsaktiver (immaterielle aktiver, grunde, bygninger, driftsmidler og kapitalandele i tilknyttede virksomheder mv.) og omsætningsaktiver (varelager, varedebitorer, værdipapirer og likvide beholdninger).

Med denne regel og de indtægter, der indgår i kulbrinteskatteindkomsten i dag, vil *materielle anlægsaktiver*, der afskrives efter KBSL §§ 7 og 8, *immaterielle anlægsaktiver*, der afskrives efter KBSL § 9, og *varelager* indgå ved opgørelsen af egenkapitalen.

Derimod medregnes ikke *finansielle anlægsaktiver* (typisk kapitalandele i tilknyttede virksomheder), *varedebitorer* (tilgodehavende, som ikke medregnes ved indkomstopgørelsen ved indfrielse), *værdipapirer* (aktieavancer, kursgevinster mv. medregnes ikke i kulbrinteindkomsten) og *likvide beholdninger* (renteindtægter heraf medregnes ikke i kulbrinteindkomsten).

Det kan ikke afvises, at en regel formuleret som ovenfor kan give anledning til fortolkningsproblemer i mere specielle tilfælde. Udvalget har derfor anbefalet, at man i stedet positivt opregner de aktiver, som skal indgå i

opgørelsen af egenkapitalen, med baggrund i princippet bag en sådan regel.

I den forbindelse ville det give et "renere snit", hvis man undlod at medregne varelagre. Derved medregnes kun anlægsaktiver, og egenkapitalen ville svare til grundlaget for det kapitalafkastfradrag, som det norske petroleumsudvalg foreslog, men som ikke indgik i det lovforslag, som den norske regering fremsatte på baggrund af udvalgets rapport, og som lå bag ændringsloven af 15. juni 2001.

#### *6.1.5.2 Passiver (gæld)*

Udvalget har heller ikke fundet den regnskabsmæssige opgørelse på passivside anvendelig i denne sammenhæng.

Eksempelvis er det ikke hensigtsmæssigt at medregne regnskabsmæssige hensættelser. Hensættelser adskiller sig fra andre gældsposter ved, at forpligtelsens nøjagtige beløb eller forfaldstidspunkt ikke kendes ved regnskabsafslutningen. På den baggrund kan der være tvivl om værdiansættelsen.

Særligt vedrørende hensættelser til udskudt skat gælder, at den udskudte skat opgøres på grundlag af virksomhedens hensigter med de enkelte aktiver og de dertil knyttede skatteregler. Den skat, der ville fremkomme ved en ikke planlagt afhændelse af aktiver til regnskabsmæssig værdi, kan således afvige fra den indregnede udskudte skat. Endvidere kan udskudt skat undlades passiveret, idet det er muligt at angive udskudt skat som en note, jf. årsregnskabslovens § 20, stk. 2, 1. pkt. Endelig bør udskudt skat ikke indgå, når afskrivningsberettigede aktiver medregnes til skattemæssig værdi ved opgørelsen af egenkapitalen.

Endvidere må det – under hensyn til at kun en del af de samlede aktiver foreslås medregnet, jf. ovenfor under 6.1.5.1 – være rimeligt, at også kun en del af gælden i virksomheden medregnes. Medregning af al gæld vil betyde, at virksomhedernes egenkapital med sikkerhed undervurderes.

I stedet har udvalget overvejet en afgrænsning efter samme principper som foreslået på aktivside. Det vil indebære, at der kun medregnes gæld, hvor rente heraf vil være fradragsberettiget i kulbrinteindkomsten.



En sådan afgrænsning vil som udgangspunkt indebære, at bl.a. følgende gældsposter indgår i opgørelsen af egenkapitalen: *lån hos koncernforbundne selskaber, banklån, kreditforeningslån og konvertible obligationer.*

Derimod medregnes som udgangspunkt ikke: *varekreditorer, filialers gæld til hovedkontoret, skyldig løn, feriepenge, bonus og tantieme, skyldige skatter og afgifter, udbytte for regnskabsåret og ikke hævet udbytte for tidligere regnskabsår.*

Ligesom det er tilfældet på aktivsiden, anbefaler udvalget, at det – for i videst muligt omfang at undgå fortolkningsproblemer – positivt nævnes, hvilke gældsposter, der kan medregnes.

#### *6.1.6 Værdiansættelse*

Udgangspunktet er en korrekt beskatning af grundrenten i hver periode, hvilket kræver en korrekt periodisering af indtægter og udgifter, herunder at afskrivningerne svarer til de sande økonomiske afskrivninger. Disse afskrivninger kendes ikke.

Hvis de afskrivningsberettigede aktiver medtages til den skattemæssige værdi ved opgørelsen af egenkapitalen, vil nutidsværdien af skatterne i et system med neutral beskatning være den samme, uanset at foretagne afskrivninger ikke svarer til de sande økonomiske afskrivninger. Hvis der afskrives mere end de sande økonomiske afskrivninger, vil fordelene ved “for store” afskrivninger blive modsvaret af en “for stor” reduktion af egenkapitalen.

Den skattemæssige værdi kunne principielt opgøres som den regnskabsmæssige værdi af aktiverne med fradrag af den hensatte udskudte skat. Opgørelsen af den udskudte skat afhænger imidlertid af virksomhedens individuelle forhold, jf. ovenfor. Udvalget mener på den baggrund, at det er den nedskrevne værdi, som fremgår af skatteregnskabet, som bør anvendes.

Værdiansættelsen af virksomhedens banklån og andre lån kan fastsættes efter reglerne i værdiansættelsescirkulæret (cirk. nr. 185 af 17.11.1982). I henhold til cirkulærets pkt. 44 værdiansættes gældsforpligtelser normalt efter pålydende (nominel værdi). Udvalget ser ikke umiddelbart grund til at anvende en anden værdiansættelse i denne sammenhæng.

### *6.1.7 Opgørelsestidspunktet*

Som tidligere nævnt taler administrative hensyn for, at egenkapitalen opgøres i forbindelse med en regnskabsafslutning og ikke løbende. Det giver anledning til at vurdere, om der er behov for en værnsregel for det tilfælde, hvor der få dage inden regnskabsafslutningen indskydes egenkapital i virksomheden, som så udloddes igen få dage efter. Derved medregnes den indskudte egenkapital i et helt år, selv om den kun har været til stede i virksomheden i få dage.

Det er lettest at indskyde kapital, når virksomheden drives i filialform. Drives virksomheden i selskabsform vil der skulle ske en kapitalforhøjelse i forbindelse med indskuddet, der ellers vil blive anset for et skattepligtigt tilskud.

Virksomhederne vil næppe spekulere i at tilføre ekstra afskrivningsberettigede aktiver til kulbrintevirksomheden i en kortere periode, når der henses til den type aktiver, der anvendes til kulbrinteindvinding.

I det omfang virksomhederne har mulighed for at (skatte)planlægge den tidsmæssige placering af deres investeringer (dvs. produktionsmæssige hensyn ikke bestemmer andet), indebærer reglerne, at det er fordelagtigt at placere investeringerne kort før regnskabsafslutningen. Derved vil aktiverne være bundet i virksomheden kortest muligt, før de indgår i en opgørelse af egenkapitalen. Omvendt bør et salg ske umiddelbart efter en regnskabsafslutning.

Hvis det skal være muligt at skabe et sæt regler, hvor det ikke er nødvendigt at føre regnskab med, hvornår driftsmidlerne er anskaffet i løbet af indkomståret, anbefaler udvalget, at egenkapitalen opgøres ved indkomstårets begyndelse. Det betyder ganske vist, at aktiver, som selskabet sælger i januar, forrentes hele året, men hvis opgørelsen i stedet sker ved indkomstårets slutning, ville virksomhedernes anskaffelser i december blive forrentet i hele året. Da anskaffelsessummerne vil være væsentligt større end salgssummerne, vil "spekulationsmuligheden" være mindre ved at opgøre egenkapitalen i begyndelsen af indkomståret.

Virksomhederne vil have størst mulighed for at påvirke egenkapitalen ved at indfri lån kort før regnskabsafslutningen og optage nye lån kort efter. Det kræver for det første, at der tilføres midler til at indfri lånene. For det andet skal gevinsten ved den øgede egenkapitalforrentning overstige om-

kostningerne ved at indfri og optage lån. I betragtning af at investeringerne i kulbrintevirksomheder er af en anselig størrelse, kan det ikke afvises at være tilfældet.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der indføres en værnsregel, som kan imødegå den spekulationsmulighed, som virksomhederne ellers vil have, for at indskyde egenkapital til indfrielse af lån kort før regnskabsafslutningen. Udvalget har i den forbindelse henset til, at der andre steder i skattelovgivningen gælder værnsregler, hvor der er et tilsvarende incitament til at ændre på virksomhedens kapitalforhold omkring statutidspunktet. Det gælder reglen i selskabsskattelovens § 11, stk. 3, vedrørende tynd kapitalisering og rentekorrigeringsreglen i virksomhedsskattelovens § 11, stk. 2.

Udvalget foreslår en værnsregel, der bygger på en antagelse om, at indskud af egenkapital i det forudgående indkomstår – jf. forslaget om at egenkapitalen opgøres ved indkomstårets begyndelse – er sket med henblik på at nedbringe lån. Det vil sige, at indskud af egenkapital i det forudgående indkomstår som udgangspunkt nedbringer den opgjorte egenkapital og dermed fradraget for egenkapitalforrentning.

Imidlertid indskydes egenkapital ofte med et andet formål end at nedbringe eksisterende lån. Udvalget foreslår derfor en ”ventil” i værnsreglen. Den finder således ikke anvendelse, i det omfang virksomheden kan dokumentere, at egenkapitalindskuddet i overvejende grad er begrundet i forretningsmæssige hensyn og dermed ikke er sket med henblik på at indfri lån af hensyn til den skattemæssige opgørelse af egenkapitalen.

## **6.2 Behandlingen af underskud**

### *6.2.1 Indledning*

Efter gældende regler opgøres en skattepligtig kulbrinteindkomst for hvert felt. Den skattepligtige kulbrinteindkomst opgøres som den samlede indkomst for de felter, der udviser overskud, med fradrag af efterforskningsudgifter og selskabsskat af kulbrinteindkomsten. Hvis den *samlede indkomst* udviser underskud, kan underskuddet fremføres til fradrag i tilsvarende indkomst i de efterfølgende 15 år. Det kan ikke fradrages i anden indkomst.

Hvis der er underskud i et felt, kan underskuddet fradrages i positiv indkomst fra feltet i de efterfølgende 15 år. Underskuddet kan ikke fradrages i anden indkomst. Dog kan et uudnyttet underskud, når produktionen fra et felt endeligt ophører, fradrages i den samlede kulbrinteindkomst.

Hvad angår den *selskabsskattepligtige* kulbrinteindkomst, kan et eventuelt underskud fremføres til fradrag i tilsvarende indkomst i de efterfølgende 15 år. Der er dog adgang til at modregne underskuddet i anden indkomst.

Neutrale skatter er symmetriske i den forstand, at der beregnes negativ skat af et negativt grundlag eller tilsvarende. Det er således en forudsætning, at skatteværdien af et eventuelt uudnyttet underskud tilfalder den skattepligtige. Underskudsreglerne i et system med en neutral grundrentebeskatning skal derfor – i modsætning til de gældende regler – hverken indeholde regler om feltafgrænsning eller “forældelse” af underskud.

Udfordringen består herefter i at finde den mest hensigtsmæssige udformning af regler, som sikrer, at denne forudsætning holder.

Det bemærkes, at reglerne umiddelbart kun skal gælde for “kulbrinteskattgrundlaget”, idet de gældende regler for behandling af underskud i den kulbrinteindkomst, der betales selskabsskat af, forudsættes opretholdt. Baggrunden er, at det kun er selve kulbrinteskatten, der udformes som en neutral skat, jf. også afsnit 3.5.

### *6.2.2 Underskudsreglerne i Norge*

I Norge har man haft tilsvarende overvejelser vedrørende behandlingen af underskud i kulbrintevirksomheder. Det kan derfor være gavnligt kort at ridse op, hvad disse overvejelser er mundet ud i.

Som i Danmark beskattes indtægt ved kulbrintevirksomhed i Norge med almindelig selskabsskat (28 pct.) og en særskat (50 pct.). Der er ikke fradragsret for selskabsskat i grundlaget for særskatten. Den marginale skattesats er således 78 pct.

Efter gældende regler kan underskud ved kulbrintevirksomhed fremføres i 15 år uden rente. Underskuddet kan – men skal ikke – fradrages i anden indkomst. Indtil halvdelen af underskud ved anden virksomhed kan fratrækkes i den 28 pct.-beskattede indkomst, men ikke i grundlaget for særskatten.

Ved ophør af virksomhed eller opløsning af selskabet kan underskud modregnes i positiv indkomst i ophørsåret eller det forudgående indkomstår. Endvidere er der ved skattefri fusion mulighed for at videreføre underskud i de fusionerende selskaber i det fortsættende selskab, hvis ikke hovedmotivet for fusionen er at udnytte underskuddet.

Den norske regering fremsatte 27. april 2001 et lovforslag, som i et vist omfang byggede på petroleumsskatteudvalgets rapport. Lovforslaget, der med enkelte ændringer er gennemført ved lov nr. 39 af 15. juni 2001, indebærer følgende væsentlige ændringer af de gældende norske underskudsregler med virkning fra og med indkomståret 2002:

- Tidsbegrænsningen på 15 år ophæves.
- Underskud ved kulbrintevirksomhed fremføres med forrentning både i særskattegrundlaget og grundlaget for almindelig selskabsskat.
- Der indføres en generel adgang til at overføre underskud – både i selskabsskattegrundlaget og særskattegrundlaget – til andre selskaber ved salg af kulbrintevirksomheden eller fusion med et andet selskab. Adgangen til overførsel gælder ikke ved salg af aktierne i kulbrintevirksomheden til et andet selskab, og heller ikke hvis kun en del af kulbrintevirksomheden overdrages.

Lovforslaget indeholdt også en ophævelse af adgangen til at fratække indtil halvdelen af underskud ved anden indkomst i 28 pct.-beskattet kulbrinteindkomst. Dette forslag bortfaldt under lovforslagets behandling i Stortinget.

### *6.2.3 Løbende kompensation eller kompensation ved ophør?*

Der vil ikke være en økonomisk forskel på, om virksomheden løbende kompenseres for underskuddet eller om kompensationen først sker ved ophør, hvis der sker en passende forrentning af fremført underskud. Administrative hensyn kan derfor tillægges stor vægt.

På den baggrund har udvalget anbefalet, at der ikke gives *valgfrihed* mellem løbende kompensation og kompensation ved ophør, selv om virksomhederne normalt vil foretrække en løsning med størst mulig valgfrihed. Valgfrihed vil give øget administrativ belastning hos skattemyndighederne, fordi der skal administreres to “ordninger”. Samtidig vil valgfrihed kræve ekstra regler; eksempelvis vedrørende muligheden for at omgøre valg.

En vis løbende kompensation er dog hensigtsmæssig i de tilfælde, hvor der opstår en positiv kulbrinteindkomst i senere indkomstår. I det tilfælde bør underskuddet inklusive fremføringsrente anvendes til modregning i den positive kulbrinteindkomst.

En løbende kompensation i andre tilfælde vil alt andet lige indebære, at skattemyndighederne løbende skal udbetale et beløb til virksomheden. Det giver naturligvis flere udbetalinger end den ene, der skal ske, hvis kompensationen kun sker ved ophør. Der er imidlertid to andre ulemper.

Den ene ulempe opstår, hvis skatteansættelsen efterfølgende forhøjes. I disse tilfælde indebærer en løbende kompensation, at virksomheden helt eller delvist skal tilbagebetale tidligere modtagne beløb. Det giver ekstra administration for både virksomhed og skattemyndigheder. For skattemyndighederne især hvis virksomheden har betalingsvanskeligheder.

Den anden ulempe kan opstå i relation til udenlandske virksomheder, der skal have credit for kulbrinteskatten i hjemlandet. Ved en løbende udbetaling af skatteværdien af et underskud, kan der opstå usikkerhed i relation til beregningen af creditlempelsen, når der er overskud i senere år. Den udenlandske skattemyndighed vil næppe anerkende, at der gives credit for skatter, som ikke skulle betales, hvis der havde været tale om "almindelig" fremførsel af underskud. Det er usikkert, hvordan den udenlandske skattemyndighed vil behandle sådanne tilfælde.

Udvalget ser ikke tilsvarende ulemper, hvis der kun kompenseres ved ophør, og under alle omstændigheder vil ulemperne kun kunne opstå ved ophør. Der vil ikke være løbende korrektioner. Dertil kommer, at reglerne muligvis kan medvirke til at sikre en miljømæssig korrekt afvikling af felter, hvorfra der ikke længere produceres. Det er således en mulighed at lade udbetalingen være betinget af, at Energistyrelsen har godkendt afviklingen (eller har overtaget anlæggene).

Når kompensationen sker ved ophør, forudsætter en neutral beskatning som nævnt, at underskuddet fremføres med rente. For sammenhængen mellem rentesatsen ved fremførsel af underskud og forrentningen af egenkapitalen i en overskudsbaseret model for neutral grundrentebeskatning henvises til afsnit 6.3.

#### 6.2.4 Mulige metoder

Der kan tænkes flere metoder til at sikre symmetrien i tilfælde af underskud. I det følgende redegøres for tre metoder: udbetaling af skatteværdien af underskuddet, udnyttelse af underskuddet hos andre/i anden indkomst og *carry back*. Metoderne kan eventuelt kombineres.

##### 6.2.4.1 Udbetaling

Den sikreste måde at skabe symmetri på vil være at udbetale skatteværdien af underskuddet til virksomheden. Det opfylder i alle tilfælde forudsætningen i modellen.

Udbetalingen skal være skattefri i Danmark, men det er usikkert, hvordan udbetalingen vil blive behandlet skattemæssigt i andre lande. Udbetalingen vil muligvis blive beskattet som et tilskud, men det vil alt andet lige ikke udløse en skattebetaling, fordi der er fremførselsberettigede underskud i indkomsten opgjort efter udenlandske regler. Hvis underskuddet løbende er modregnet i anden udenlandsk indkomst, vil beskatning som et tilskud forhindre, at underskuddet kan anvendes to gange.

Flertallet i det norske petroleumsskatteudvalg ønskede, at man i Norge indførte regler om udbetaling af skatteværdien af uudnyttet underskud, når kulbrinteaktiviteten ophører. Udvalget fandt imidlertid, at sådanne regler ville være fremmede for norsk skatteret, og foreslog i stedet en adgang til at overføre underskud ved fusion eller salg af kulbrinteaktiviteten.

Udbetaling af skatteværdien af underskud er også en fremmed tankegang i dansk skatteret, jf. dog pensionsafkastbeskatningslovens § 25. Det er først og fremmest en politisk beslutning, om det – ligesom i Norge – er tilstrækkeligt argument for, at udbetaling ikke bør ske.

##### 6.2.4.2 Udnyttelse hos andre skattesubjekter/i anden indkomst

En anden metode er en udvidelse – i forhold til gældende regler – af muligheden for at anvende underskuddet. Der er to skruer at justere på: Arten af indkomst, som underskuddet kan modregnes i, og kredsen af skattepligtige, som underskuddet kan udnyttes hos.

###### 6.2.4.2.1 Udnyttelse i anden indkomst

Som nævnt indledningsvis kan underskud i kulbrinteindkomsten ikke fradrages i anden indkomst hos underskudsselskabet eller et dermed sambe-

skattet selskab. En udvidelse kan bestå i, at underskud i kulbrinteindkomsten tillades fradraget i den selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst.

Med i øvrigt gældende regler vil det samtidig indebære, at underskuddet kan modregnes både i anden indkomst og i visse tilfælde også i indkomst hos sambeskattede selskaber. Det skyldes reglen i kulbrinteskatteovens § 11, stk. 2, der giver mulighed for at fradrage underskud i den selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst i anden indkomst.

En modregning af underskuddet krone for krone vil betyde, at modregningen vil ske til en lavere skatteværdi – forudsat at kulbrinteskatteprocenten fastsættes højere end selskabsskatteprocenten på 30. En måde at kompensere herfor kunne være, at omregne underskuddet til skatteværdi inden modregningen.

Uanset hvilken modregningsmetode der vælges, kan der opstå cirkelproblemer som følge af, at der også i det nye system gives fradrag for selskabsskat af kulbrinteindkomsten i grundlaget for beregning af kulbrinteskattegrunden. Cirkelproblemet kan opstå, hvis underskuddet i kulbrinteskattegrunden nedsætter selskabsskatten af kulbrinteskatteindkomsten, der kan fradrages i kulbrinteskattegrunden osv.

Den umiddelbare løsning på cirkelproblemet vil være at anse underskuddet i kulbrinteskattegrunden som et betalingsmiddel og ikke et fradrag, som nedsætter skatten af anden indkomst. Hvis underskuddet anses som et betalingsmiddel har det den yderligere konsekvens, at modregningen (betalingen) vil ske efter beregning af et eventuelt restskattetillæg.

Metoden giver ikke i sig selv garanti for, at selskabet modtager værdien af underskuddet. Det kræver, at der er tilstrækkelig anden indkomst i selskabet eller sambeskattede selskaber at modregne i. Det kan især give vanskeligheder for udenlandske selskaber, der i mange tilfælde ikke vil have anden indkomst, der beskattes i Danmark.

#### *6.2.4.2.2 Udnyttelse hos andre skattesubjekter*

Muligheden for at anvende et underskud i et selskab til modregning i overskud hos et andet selskab kendes i dansk skatteret kun i sambeskatningsforhold – og kun for underskud, der er opstået, mens selskaberne har været sambeskattet. Muligheden for at overføre uudnyttet underskud opstået i



tidligere indkomstår og uden for sambeskatning er derfor – ligesom udbetaling af skatteværdien af underskuddet – fremmed i dansk skatteret

Tværtimod indeholder skattelovgivningen flere regler, der skal *forhindre*, at underskud udnyttes hos et andet selskab end det selskab, hvor underskuddet er opstået.

Det følger bl.a. af fusionsskattelovens § 8, stk. 6, at der ved en *skattefri fusion* ikke er mulighed for at modregne underskud i de berørte selskaber fra før fusionen. For underskud efter kulbrinteskatteloven gælder dette dog ikke, når det modtagende og det indskydende selskab har været sambeskattet indtil fusionsdatoen og de 15 foregående indkomstår forud herfor. Endvidere kan skatteministeren tillade, at underskud i et felt fra tidligere år kan modregnes ved det modtagende selskabs indkomstopgørelse for feltet.

Er der tale om en *skattefri spaltning eller tilførsel af aktiver*, kan underskud i det indskydende selskab ikke overføres til det modtagende selskab, men underskuddet kan benyttes i den resterende del af det indskydende selskab. Derimod fortabes et eventuelt underskud i det modtagende selskab.

Ved en *skattepligtig fusion, spaltning eller tilførsel af aktiver* kan underskud i det indskydende selskab heller ikke overføres til det modtagende selskab, men det modtagne selskabs egne underskud fortabes ikke.

Selv om et selskab overtages på anden måde – dvs. ved køb af aktierne i selskabet – kan muligheden for at udnytte underskud i det selskab, som overtages, være forhindret eller begrænset.

Eksempelvis fortabes underskud i et ikke-børsnoteret selskab, der i det væsentligste er uden økonomisk risiko ved erhvervmæssig aktivitet, hvis mere end 50 pct. af aktionærkredsen udskiftes i løbet af indkomståret. Har selskabet erhvervmæssig aktivitet, fortabes underskuddet ikke, men det kan ikke modregnes i positive nettokapitalindtægter og indkomst fra udlejning af afskrivningsberettigede driftsmidler og skibe.

Også i sambeskatningsforhold gælder visse begrænsninger. Hvis et selskab erhverver alle aktierne i et andet selskab, og de to selskaber sambeskattes, kan underskud i selskaberne, der er opstået før sambeskatningen,

ikke modregnes i sambeskatningsindkomsten. Underskuddet kan kun modregnes hos det selskab, hvor underskuddet er opstået.

Hvis underskud i kulbrinteindkomsten i et selskab skal kunne udnyttes i et andet selskab, kræver det, at ovennævnte regler helt eller delvist sættes ud af kraft. Det kan ske i forskelligt omfang. Adgangen til at overføre underskud kan begrænses til at få virkning for kulbrinteskate hos andre selskaber eller til kulbrinteskate og selskabsskate af kulbrinteindkomst hos andre selskaber. Der kan også indføres en adgang til at overføre underskud med virkning for både skate af kulbrinteindkomst og anden indkomst.

Det er klart, at sikkerheden for, at underskuddet kan udnyttes, forbedres i takt med udvidelsen af adgangen til at overføre underskud. Giver der mulighed for overførsel med virkning for al anden indkomst, vil underskuddet med sikkerhed blive udnyttet. Til gengæld ville det alt andet lige være enklere at udbetale skatteværdien af underskuddet.

Begrænses overførselsadgangen til skate af kulbrinteindkomst, vil underskuddet kun have værdi, så længe der er et selskab, der har positiv kulbrinteindkomst. Det betyder, at værdien af underskuddet kan falde i takt med, at olie- og gasproduktionen falder, og selskaberne afvikler deres kulbrinteaktiviteter. I denne situation er forudsætningen om, at skatteværdien af et underskud tilfalder selskabet, således ikke opfyldt fuldt ud.

Flertallet i det norske petroleumsudvalg anbefalede en overførselsadgang. Et mindretal i udvalget var modstandere af overførselsadgangen. Et mindretallets argumenter var, at overførselsadgangen ville overkompensere udenlandske virksomheder, idet disse virksomheder løbende ville fradrage underskud i hjemlandet og derefter få det dækket ind gennem overførsel til et andet selskab.

Det kan ikke afvises, at en overførselsadgang kan medføre en vis overkompensation af udenlandske virksomheder. Det afhænger bl.a. af, om der i det udenlandske selskabs hjemstat er interne regler, der tager højde for sådanne situationer – eksempelvis regler om genbeskatning af underskud. Ligeledes vil det have betydning, hvordan såvel kildelandet som selskabets hjemstat skattemæssigt behandler den merpris, som kan opnås ved salg af kulbrinteaktiviteten som følge af adgangen til at overføre underskud.

I Norge blev mindretallets argumenter imødegået med, at udenlandske selskaber også efter gældende regler har mulighed for at udnytte underskud både i kildelandet og i selskabets hjemstat, og at mindretallets indvendinger ikke vejer så tungt som hensynet til en større grad af skattemæssig ligebehandling af selskaber i og uden for skatteposition.

Ved udformningen af en regel om overførsel af underskud skal det fastlægges, om der skal være mulighed for at overføre underskud til et selskab, der kun erhverver en del af det sælgende selskabs kulbrintevirksomhed. Hvis der gives overførselsadgang ved deloverdragelser, skal der findes en måde at fordele underskuddet mellem den del af kulbrintevirksomheden, der overdrages, og den del, som forbliver i det sælgende selskab. En sådan fordelingsnøgle er ikke indlysende, når indkomsten ikke længere skal opdeles på felter.

I Norge er der ikke overførselsadgang ved deloverdragelser. Overførselsadgangen er betinget af, at selskabets samlede aktiviteter på norsk sokkel overdrages.

En overførselsadgang indebærer, at underskud må betragtes som et aktiv på lige fod med driftsmidler mv. Det vil sige, at en del af det samlede vederlag for en kulbrintevirksomhed med underskud skal anses som betaling for underskuddet. I den forbindelse skal det sikres, at betalingen for underskuddet ikke beskattes i det sælgende selskab, der i så fald ville blive underkompenseret i forhold til modellens forudsætning. En tilsvarende underkompensation ville blive resultatet, hvis den merpris, der betales for kulbrintevirksomheden på grund af underskuddet, blev henført til virksomhedens driftsmidler mv.

#### 6.2.4.3 *Carry back*

*Carry back* indebærer, at underskud kan tilbageføres til modregning i positiv indkomst i tidligere år. Tilbageførselsadgangen kan være begrænset til et vist antal år. Metoden anvendes i Danmark ved beskatningen af dødsboer og aktiebaserede finansielle kontrakter. Derimod anvendes *carry back* generelt ved selskabsbeskatningen i andre lande – eksempelvis Tyskland. I Norge gælder en *carry back* regel ved opløsning af et selskab.

I relation til udenlandske kulbrintevirksomheder betyder det, at beregningen af en eventuel creditlempelse – dvs. korrektionen som følge af *carry-back* - kan ske efter kendte regler.

I relation til en neutral grundrentebeskatning er problemet ved en carry back-regel, at underskuddet kun vil kunne anvendes, hvis der er positiv indkomst i tidligere indkomstår, og i det omfang det er tilfældet, vil *carry back* medføre en udbetaling af tidligere betalt skat. Hvis skatteprocenten har været den samme i hele perioden, vil *carry back*, der kan udnyttes fuldt ud, således ikke adskille sig fra en udbetaling af skatteværdien af underskuddet.

#### *6.2.5 Udvalgets overvejelser og anbefalinger*

Udbetaling af skatteværdien af underskuddet, når kulbrintevirksomheden ophører, er den metode, der med størst sikkerhed opfylder forudsætningerne ved en neutral grundrentebeskatning. Samtidig er der tale om en relativ enkel metode i administrativ henseende.

Metoden kan dog ikke stå alene, men må suppleres med regler om, at underskud ikke fortabes, når en kulbrintevirksomhed helt eller delvist omstruktureres eller overtages af en anden virksomhed. Det kræver, at en række af de almindelige regler for beskatning af selskaber sættes ud af kraft for kulbrintevirksomheder.

Der er to muligheder for at undgå, at underskuddet fortabes i en situation, hvor et selskab med kulbrintevirksomhed omstruktureres eller overtages af et andet selskab. Enten kan skatteværdien af underskuddet udbetales, eller også kan underskuddet overføres.

Det kan hævdes, at udbetaling af skatteværdien af underskuddet ved overdragelse af en kulbrintevirksomhed er uhensigtsmæssig ud fra den betragtning, at udbetaling ikke bør ske før, der er sket en miljømæssig korrekt afvikling af de overdragne felter. Med andre ord skulle underskuddet følge felterne.

På den anden side skal Energistyrelsen godkende afviklingsplaner og give tilladelse til afviklingen. Energistyrelsen skal ligeledes godkende overdragelse af licenser og vil i den forbindelse påse, at der er den nødvendige sagkundskab og økonomiske soliditet hos erhververen af licensen. Dette synes at være tilstrækkeligt værn mod den situation, at et selskab får udbetalt skatteværdien af et underskud ved overdragelse af kulbrintevirksomheden til et selskab, der ikke har økonomisk formåen til at gennemføre en korrekt afvikling, når produktionen ophører.

På trods heraf er udvalget betænkelig ved ubetinget at anbefale metoden med udbetaling af underskuddets skatteværdi. Betænkeligheden skyldes først og fremmest, at metoden alt andet lige vil medføre, at de første år med et neutralt beskatningssystem vil give staten et negativt provenu. Kulbrintevirksomheder med koncessioner, som viser sig ikke at være kommercielle, og som derfor ophører med kulbrintevirksomhed på dansk område, vil således få udbetalt skatteværdien af deres underskud væsentligt før, der vil opstå positiv indkomst hos kommercielle koncessioner, der er omfattet af det nye beskatningssystem

Endvidere kan udbetalingsmetoden føre til, at der reelt bliver tale om en løbende kompensation, idet det er muligt at placere den ophørende koncession i et selvstændigt selskab og få skatteværdien af underskuddet udbetalt, selv om ejerne af koncessionen driver kulbrintevirksomhed på dansk område gennem andre selskaber.

Endelig har udvalget bemærket sig, at man også i Norge er afstået fra at anbefale metoden.

Udvalget foreslår i stedet, at underskudskompensationen i en årrække udelukkende sker ved, at der gives mulighed for at overføre underskud til andre skattesubjekter i forbindelse med overdragelse af kulbrintevirksomheder. Derimod anbefales det ikke at udvide overførselsadgangen til anden indkomst, således at underskud i kulbrinteskattegrundlaget kan udnyttes i selskabsskattepligtig kulbrinteindkomst. Det overførte underskud kan kun udnyttes til modregning i beregningsgrundlaget for kulbrinteskatten. Det underskud, som kan overføres, vil være underskuddet efter modregning af eventuelle skattepligtige kapitalgevinster mv., der opstår hos det overdragende selskab i forbindelse med overdragelsen.

Udvalget anbefaler, at muligheden for at overføre underskud er betinget af, at hele kulbrintevirksomheden overdrages. Det indebærer, at hele underskuddet vil blive hos det overdragende selskab, hvis kun en del af selskabets kulbrintevirksomhed overdrages. Derimod anbefaler udvalget, at overførsel af underskud også kan ske, selv om det overdragende selskab er ophørt med at drive kulbrintevirksomhed. Derved har det overdragende selskab mulighed for at overføre underskud, der skyldes afviklingsomkostninger.

Udvalget har overvejet, om det bør være et krav for at tillade overførsel af underskud, at kulbrintevirksomheden overdrages til ét selskab. Begrundelsen skulle være, at man derved undgår at skulle fordele det overførte underskud mellem flere selskaber. Et sådant krav ville imidlertid besværliggøre overdragelser, hvis eksempelvis et konsortium mellem flere selskaber ønsker at overtage en kulbrintevirksomhed, og derved modvirke formålet med overførselsreglen: at det overdragende selskab kompenseres for værdien af underskuddet. På den baggrund anbefaler udvalget, at der kan ske overførsel af underskud ved en overdragelse til flere selskaber. Underskuddet kan i disse tilfælde fordeles mellem de overtagende selskaber i forhold til de andele af kulbrintevirksomheden, som selskaberne overtager.

Overførselsadgangen skal dog være betinget af, at den overdragne kulbrintevirksomhed bliver en del af det eller de overtagende selskaber. Der er således ikke mulighed for at overføre underskud, hvis et eller flere selskaber erhverver aktierne i et selskab, der driver kulbrintevirksomhed.

Tilbage står, at fusionsskattelovens regler fører til, at underskud i det *modtagende selskab* fortabes ved en skattefri fusion, spaltning eller tilførsel af aktiver. Denne konsekvens vil være uhensigtsmæssig i et system med neutral beskatning. Fusionsskattelovens regler bør derfor sættes ud af kraft i relation til underskud ved kulbrintevirksomhed.

Det er udvalgets opfattelse, at en sådan adgang til at overføre underskud, der reelt giver selskaber mulighed for at sælge underskuddet ved ophør af kulbrintevirksomheden, i meget høj grad vil opfylde forudsætningen for en neutral kulbrinteskate. Det forudsættes i den forbindelse, at det vederlag, som det overdragende selskab modtager for underskuddet, ikke beskattes. Tilsvarende skal der ikke være fradragsret hos det eller de erhvervende selskaber.

I forhold til en udbetalingsregel kan overførselsreglen dog føre til en mindre compensation. Det gælder for det første, når olie- og gasproduktionen i Nordsøen kommer ned på et niveau, hvor der ikke længere kan forventes at være (tilstrækkelig) positiv indkomst, som underskuddet kan modregnes i. Det forventes, at dette ikke vil blive tilfældet i adskillige år.

For det andet kan der opstå tilfælde, hvor en kulbrintevirksomhed, der er ophørt med underskud, ikke kan opnå en pris svarende til skatteværdien af underskuddet. Det kan eksempelvis skyldes, at virksomheden er i økono-

miske vanskeligheder, og at potentielle købere af underskuddet derfor har mulighed for at presse prisen. Dertil kommer, at den ophørende virksomhed kan have omkostninger ved at finde en køber af underskuddet.

Som et kompromis mellem hensynet til påvirkningen af statens finanser og hensynet til at neutraliteten i relation til de underskudsgivende koncessioner foreslår udvalget, at der allerede på nuværende tidspunkt fastsættes en dato, hvor en udbetalingsregel træder i kraft.

Udvalget foreslår, at kulbrintevirksomheder fra og med den 1. januar 2012 kan få udbetalt skatteværdien af underskuddet, forudsat at kulbrintevirksomheden er endeligt ophørt. Dermed vil udbetalingsreglen træde i kraft med 10 års forsinkelse i forhold til indførelsen af det neutrale beskatningssystem. Det må forventes, at overskudsgivende koncessioner på dette tidspunkt vil være i skatteposition, således at provenuet herfra kan anvendes til at finansiere udbetalingerne. Samtidig vil koncessionshaverne have sikkerhed for, at staten vil udbetale skatteværdien af underskuddet, og derfor ikke være tvunget til at forhandle med andre koncessionshavere om prisen for underskuddet.

Endvidere foreslår udvalget, at skatteministeren bemyndiges til at iværksætte udbetalingsreglen tidligere end 1. januar 2012, eller før kulbrintevirksomheden er endeligt ophørt. Det kunne være en mulighed, hvis det foreslåede beskatningssystem gav et væsentligt provenu før dette tidspunkt, eller hvis det i øvrigt viser sig hensigtsmæssigt at fremrykke tidspunktet for udbetalingen af skatteværdien af underskuddet. Endelig foreslår udvalget, at fastsættelsen af de administrative regler vedrørende udbetalingen overlades til skatteministeren.

### **6.3 Rentebetragtninger i forbindelse med fremføring af underskud og forrentning af egenkapital**

#### *6.3.1 Indledning*

I den overskudsbaserede beskatningsmodel indgår der to problemstillinger i relation til renten. Det ene er fastlæggelse af, hvilken rente, der skal anvendes som udtryk for den risikofrie rente ved forrentning af egenkapital og ved fremføring af underskud i kulbrinteskattegrundlaget. Det andet er, hvorvidt den risikofrie rente skal korrigeres med selskabsskatte- og kulbrinteskattesatsen.

I det følgende fremføres der først nogle betragtninger omkring, hvilken rente der kan vælges som udtryk for den risikofrie rente. Dernæst gives der en forklaring på, hvorfor egenkapitalen forrentes med en rente *før* selskabsskat i kulbrintegrundlaget. Underskuddet skal fremføres med en rente, der korrigeres for at tage højde for den skattebesparelse, selskabet kan opnå ved at øge fremmedkapitalen svarende til kulbrinteskatteværdien af underskuddet. I appendiks B diskuteres og nuanceres valg af rente for fradraget for forrentning af egenkapital og fremføringsrenten på underskud med udgangspunkt i en simpel model.

### *6.3.2 Valg af risikofri rente*

I den overskudsbaserede beskatningsmodel er hensigten at beskatte den overnormale profit. I den forbindelse gives der fradrag for normalforrentningen af kapital, hvilket indebærer, at der skal gives fradrag for både forrentningen af fremmed- og egenkapital.

Desuden er der et krav om symmetrisk behandling af under- og overskud, for at kulbrintebeskatningen er neutral. Symmetrien opnås ved at fremføre underskuddet med en rente, således at selskabet ikke mister den tidssvarende værdi af underskuddet. Det betinger endvidere, at der skal være sikkerhed for, at underskuddet kan fradrages i senere overskud eller kommer til udbetaling ved ophør.

Hvilken rente, det er korrekt at anvende som udtryk for den risikofrie rente ved afskærmning af normalforrentningen, afhænger af, hvorledes skattesystemet i øvrigt er udformet med hensyn til at give fradrag for risiko. Ved en symmetrisk skattemæssig behandling af over- og underskud fjernes den usikkerhed for selskabet, som er forbundet med fremføring af underskud. Staten deler dermed variationen i indkomsten med selskabet. Det betyder, at der skal vælges en risikofri rente som udgangspunkt for renteberegningen i kulbrintebeskatningen (se også appendiks A).

Der findes dog ikke noget entydigt mål for den risikofrie rente, men der bør i princippet tilstræbes en rente med en varighed på et år. Det skyldes, at der er uvished om, hvornår underskuddet kommer til modregning i et overskud. Desuden vil det give samme resultat, om et underskud fremføres i tre år med en 3-årig statsobligationsrente eller fremføres år for år i tre år med en 1-årig statsobligationsrente.



Der er flere "kandidater" til, hvilken rente der kan vælges. En mulighed er at tage udgangspunkt i kursgevinstlovens mindsterente, som beregnes på grundlag af et simpelt gennemsnit af den effektive obligationsrente, der opgøres som fastforrentede kroneobligationer i åbne serier uden konverterbare obligationer noteret til over pari samt indeksobligationer. Problemet med mindsterenten er, at den ikke er en risikofri rente, idet der indgår obligationer i grundlaget for mindsterenten, som indeholder risiko. Grunden til at mindsterenten alligevel kunne overvejes, er at den er et velkendt rentebegreb. Mindsterenten er i dag på ca. 4 pct.

En anden mulighed er at anvende et simpelt rentegennemsnit af alle statsobligationer. Gennemsnittet af alle statsobligationer har den fordel, at den er en risikofri rente, i og med at statsobligationer er et stort set sikkert papir. Der er dog både en minimal præmie for kreditrisici og en noget større præmie for valutakursrisici på danske krone-statsobligationer. Da kulbrinteselskabernes beskatning er i danske kroner, og da der er samme minimale kreditrisiko ved udskudte underskud mv. som ved statsgæld, er det korrekt at lade præmien for kredit- og valutakursrisici indgå i renteudtrykket ved kulbrinteskatteberegningen.

Grunden til, at man ikke kan anvende rentegennemsnittet af alle obligationer, er, at det ikke angiver en tilstrækkelig risikofri rente, da der indgår konverteringsrisici samt optionspræmier i ikke-statsobligationer.

Der kan indgås en aftale med Københavns Fondsbørs om en systematisk beregning af et rentegennemsnit baseret på alle statsobligationer.

### *6.3.3 Forrentning af egenkapital*

Neutralitet i kulbrintebeskatningen forudsætter i den valgte model, at der ydes fradrag for egenkapitalforrentning svarende til investors forrentningskrav til egenkapitalen. Da der er fuld sikkerhed for at kunne udnytte underskud – herunder forrentning af midlertidigt uudnyttede underskud samt adgang til at sælge underskud eller få udbetalt skatteværdien af staten – skal der være tale om investors forrentningskrav til risikofrie fordringer.

Investors forrentningskrav til egenkapitalen afhænger for det første af de samlede skatter på kapital, herunder investorbeskatningen, og for det andet af overvæltningen af disse skatter. Som udgangspunkt er forskellige investorer forskelligt beskattet – f.eks. er der ingen investorskat på pensionskassers afkast i en række lande (USA, Storbritannien, Canada, Schweiz og

Holland), mens danske pensionskasser beskattes symmetrisk med en sats på 15 pct. af stort set alt afkast efter et lagerprincip. Private investorer i både Danmark og mange andre lande beskattes asymmetrisk af hhv. rente- og aktieindkomst. Det centrale for at sikre neutralitet er imidlertid, hvorledes den *marginale investor* beskattes.

Udvalget har valgt at følge samme forudsætning som ved omlægningen af pensionsafkastbeskatningen i 2000 – dvs. tage udgangspunkt i en symmetrisk beskattet eller helt ubeskattet international marginal investor. En ubeskattet investor kan opnå en forrentning ved risikofri placering i obligationer svarende til den risikofrie rente. Forrentningskravet til egenkapitalen *efter* selskabsskat vil derfor ligeledes være den risikofrie obligationsrente – når der som anført er adgang til fuld udnyttelse af underskud – ved kulbrinteinvesteringer (jf. boks 6.1). Resultatet bliver det samme ved at tage udgangspunkt i en investor, der beskattes symmetrisk efter et lagerprincip. Det svarer til situationen for en dansk pensionskasse, der kan opnå et risikofrit obligationsafkast svarende til den risikofrie rente før pensionsafkastskat på 15 pct. Da aktieinvesteringer ligeledes beskattes med 15 pct., vil pensionskassen forlange et risikofrit afkast svarende til den risikofrie rente før pensionsafkastafgift. Private danske investorer er derimod asymmetrisk beskattet med op til 59 pct. af obligationsafkast og 43 pct. af aktieinvesteringer (efter realisationsprincip).

Det skal understreges, at dermed er der tale om et valg af forudsætning i *klart lempelig retning*. Der kan ligeledes argumenteres for, at den marginale investor bærer selskabsskatten, således at forrentningskravet til egenkapitalen efter selskabsskat er den risikofrie rente også efter selskabsskat (jf. f.eks. Lund 2000).

*Boks 6.1 Forrentning af egenkapital.*

<p>Antag at skattesatsen er 50 pct. og renten er 10 pct. og aktionæren har 100 kr., som vedkommende kan investere enten i selskabet eller i statsobligationer. Hvis der investeres i statsobligationer, opnår vedkommende et afkast på 10 kr. Hvis aktionæren derimod investerer i selskabet, vil vedkommende kræve et afkast på 10 kr. for at være ligestillet mellem at investere i selskabet og statsobligationer. Det medfører, at investeringen skal forrentes af selskabet med en rente på 20 pct., således at afkastet <i>efter</i> selskabsskat er 10 kr. Dvs. fradraget for forrentning af egenkapital skal derfor baseres på en rente <i>før</i> selskabsskat.</p>
--

*6.3.4 Fremføring af underskud*

Hvis staten ikke ønsker at udbetale kulbrinteskatteværdien af underskud, må den for at sikre neutralitet tillade fremførsel af underskud med rente.

Renten skal svare til selskabets faktiske efter-skat finansieringsomkostninger ved at udskyde udnyttelsen af underskuddet. Finansieringsomkostningerne afhænger imidlertid af, hvordan udskydelsen finansieres, og hvordan det påvirker selskabets soliditet – se appendiks B for en nærmere, teknisk diskussion.

Hvis udskydelsen finansieres med tilførsel af egenkapital, svarer kapitalomkostningen til samme rente som egenkapitalen forrentes med ved opgørelsen af egenkapitalfradraget. Med udvalgets forudsætning om en forrentning af egenkapitalen med renten uden fradrag for skatter indebærer det, at udskydelsen skal forrentes med denne rente. Havde udvalget derimod anvendt en forudsætning om et egenkapitalforrentningskrav svarende til renten efter selskabsskat, skulle udskydelsen have været forrentet tilsvarende.

Hvis udskydelsen finansieres med tilførsel af fremmedkapital, skal forrentningen af udskydelsen svare til renten efter selskabsskat. Da den øgede fremmedkapital rent teknisk fortrænger den kulbrintemæssige egenkapital tilsvarende – fordi skatteværdien af udskudte underskud ikke kan aktiveres som en del af kulbrinteegenkapitalen – skal der dog korrigeres for, at selskabet får reduceret egenkapitalforrentningsfradraget. Opgørelsen af den korrigerede rente fremgår af boks 6.2.

*Boks 6.2 Fremføring af underskud, hvis skatteværdien kan belånes som risikofrit aktiv*

Antag, at selskabet har et underskud på 1 kr. i kulbrinteindkomsten. Med en kulbrinteskattesats på  $t$  vil selskabet ved udbetaling af kulbrinteskattevärdien af underskuddet få udbetalt  $t$  kr. af staten. Ved underskudsfræmföring har selskabet mulighed for at optage et lån på  $t$  kr. Låneomkostningen hertil er på  $t \cdot r$  kr., hvor  $r$  er den risikofrie rente. Renteudgiften kan fratrækkes i selskabsskattegrundlaget. Efter selskabsskat, med selskabsskattesats  $s$ , er låneomkostningen  $(1 - s) \cdot t \cdot r$ . Derudover kan selskabet fratække renteudgiften og selskabsskatten i kulbrinteskattegrundlaget. Skattevärdien af disse fradrag i kulbrinteindkomsten bliver dermed  $(t \cdot r \cdot (1 - s)) \cdot t$ , idet fradragsretten for renteudgiften i selskabsskatten reducerer selskabsskatten. Derved bliver selskabsskattefradraget i kulbrinteskattegrundlaget mindre. Låneoptagelsen reducerer kulbrinteegenkapitalen med  $t$ . Derved mister selskabet fradrag for forrentning af egenkapital i kulbrinteindkomsten på  $t \cdot r$ . Kulbrinteskattevärdien heraf er på  $t \cdot r \cdot t$ . Samlet er finansieringsomkostningerne efter kulbrinteskat blevet

$$r \cdot (t - t \cdot s - t \cdot t \cdot (1 - s) + t \cdot t) = r \cdot t \cdot (1 - s \cdot (1 - t)).$$

Selskabet sparer altså  $r \cdot t \cdot (1 - s \cdot (1 - t))$  i skat ved låneoptagelsen. Det er denne effekt, der neutraliseres ved at fremføre underskud i kulbrinteindkomsten med et rentetillæg, der multipliceres med  $(1 - s \cdot (1 - t))$ .

Ved overvejelsen af, om selskabet må formodes at anvende fremmed- eller egenkapital til finansiering af udskydelsen, spiller det en rolle, hvordan finansieringen påvirker selskabets faktiske og skattemæssige soliditet.

Da skattevärdien af det udskudte underskud svarer til et sikkert aktiv, må selskabet antages at kunne øge sin fremmedkapitalandel, uden at selskabets långivere vil betragte det som mere risikofyldt. Den risikopræmie, der forlanges for at finansiere den eksisterende fremmedkapital, bør i så fald ikke påvirkes, og skattevärdien af underskuddet bør kunne belånes til en rente uden risikotillæg.

Det er imidlertid også muligt, at selskabet i forvejen er effektivt begrænset af skattelovgivningsregler om tynd kapitalisering, som begrænser, fremmedkapitalandelen til højst 80 pct. Denne situation er især nærliggende, når der er tale om datterselskaber finansieret af et udenlandsk moderselskab, som optimerer kapitalsammensætningen ikke ud fra en risikovurdering (både egen- og fremmedkapital indskydes af samme moder), men en skattemæssig betragtning. I så fald vil selskabet være nødt til at finansiere udskydelsen med egenkapital.

Endelig er det muligt som anført i foregående afsnit 6.3.3, at selskabets faktiske krav til forrentningen af egenkapitalen er lavere end den forrentning, som udvalget anbefaler til beregningen af fradraget for egenkapitalforrentning. I så fald vil det være fordelagtigt med fuld egenkapitalfinansiering af alle selskabets aktiviteter (med mindre der er tale om fremmedkapital, som holdes uden for kulbrinteindkomstopgørelsen) – herunder ny kapitaltilførsel ved underskud.

Det vil ligesom ved opgørelsen af egenkapitalforrentningen ikke være praktisk muligt at basere forrentningen af udskydelsen på oplysninger om faktiske kapitalomkostninger.

Ud fra en *samlet vurdering* anbefaler udvalget, at kulbrinteskattemæssige underskud fremføres med rente, som svarer til fuld fremmedkapitalfinansiering – dvs. en korrigeret rentesats (jf. boks 6.2). Der lægges i den forbindelse vægt på en afvejning af risiciene ved henholdsvis en for lav og en for høj forrentning i forhold til de faktiske finansieringsomkostninger.

Vælges en for høj forrentning, vil selskaberne have et incitament til i visse situationer at fremføre underskud så længe som muligt; og med afskaffelsen af 15 årsreglen for underskudsfremføring er der ingen skatteregler, som begrænser fremføringen tidsmæssigt. Skatteværdien af et underskud vil således vokse år for år i takt med fremføringen og vil kunne overstige værdien af hele den oprindelige investering. Der vil da være tale om såkaldt ”*goldplating*” – det vil sige, at der vil være incitament til at gennemføre investeringer, som er tabsgivende før skat.

Vælges en for lav forrentning vil selskaberne derimod have skattemæssigt incitament til at investere lidt mindre end ved fuld neutralitet. Det skal dog her tages i betragtning, at der gives adgang til at handle med underskud selskaberne imellem, samt at der efter 2012 vil blive adgang til at få udbetalt skatteværdien af underskud fra staten. Det vil således i værste fald være en begrænset periode, at der kan være tab for selskaberne forbundet med underforrentning.

## Kulbrintebeskatning

### Boks 6.3 Fremføring af underskud

Betragt en investering på 40 kr. finansieret ved lige dele egen- og fremmedkapital. Renten sættes til 5 pct. Lånet er et stående lån. Afskrivningssatsen i såvel selskabs- som kulbrinteskattegrundlag er 25 pct. Selskabsskattesatsen er på 30 pct., og kulbrintesatsen sættes til 70 pct. Underskud i kulbrinteskattegrundlaget fremføres med renten multipliceret med  $(1 - \text{selskabsskattesats} \cdot (1 - \text{kulbrinteskattesats}))$ , som er rentekorrektionsfaktoren.

Tabel 6.3.1 Fremføring af underskud

	Nettoomsætning	Selskabsskattegrundlag	Selskabsskat	Afskrivninger i kulbrinteskatten	Kulbrinteskattegrundlag før fremført underskud	Fremført underskud med rentekorrektion	Nyt kulbrinteskattegrundlag	Kulbrinteskate	Betalt kulbrinteskate	Nutidsværdi af skatterne
Periode 1	10,00	9,00	2,70	10,00	-2,00			-1,40	0,00	2,70
Periode 2	200,00	198,93	59,68	30,00	78,32	-2,09	76,23	53,36	53,36	107,66
										110,36

Tabel 6.3.2 Udbetaling af underskud

	Nettoomsætning	Selskabsskattegrundlag	Selskabsskat	Afskrivninger i kulbrinteskatten	Kulbrinteskattegrundlag før fremført underskud	Fremført underskud med rentekorrektion	Nyt kulbrinteskattegrundlag	Kulbrinteskate	Betalt kulbrinteskate	Nutidsværdi af skatterne
Periode 1	10,00	9,00	2,70	10,00	-2,00			-1,40	-1,40	1,3
Periode 2	200,00	199,00	59,70	30,00	78,30			54,81	54,81	109,06
										110,36

## 6.4 Indkomstflytning og transfer pricing

### 6.4.1 Indledning

Koncerner eller enkeltsselskaber, hvor indkomsten beskattes forskelligt afhængigt af, hvilken del af koncernen eller selskabet indkomsten henføres til, vil have et incitament til at placere indkomsten, hvor den samlede beskatning minimeres. De skattemæssige problemer, som opstår, når en koncern ved tilrettelæggelsen af den interne omsætning og ved fastlæggelsen af vilkårene tager skattemæssige hensyn, karakteriseres som *transfer pricing* problemer.

*Transfer pricing* problemstillinger opstår især i internationale koncerner, hvor de involverede koncernselskaber har hjemsted i forskellige stater med forskellig beskatning. *Transfer pricing* problemer i bred forstand kan imidlertid også opstå mellem selskaber i samme land – og i relation til kulbrintevirksomheder tilmed inden for samme selskab.

Beskatningen af kulbrinteindkomst er højere end beskatningen af anden indkomst. Skattepligtige, der både har kulbrinteindkomst og anden indkomst – enten i samme selskab eller i flere selskaber – vil derfor alt andet lige have et incitament til at mindske indtægter og øge udgifter i kulbrintevirksomheden.

Den foreslåede overskudsbaserede neutrale beskatningsmodel indebærer en mere effektiv beskatning i forhold til de gældende regler, hvor kulbrintevirksomhederne ikke har haft besvær med at undgå at komme i skatteposition. Den mere effektive beskatning vil derfor øge incitamentet til at flytte indkomst.

Der er ikke tale om, at det foreslåede beskatningssystem skaber flere muligheder for indkomstflytning. Tværtimod betyder afskaffelsen af opgørelsen af feltindkomster, at der ikke længere er et incitament til at flytte indkomst mellem felterne. Men de muligheder, som virksomheder også under det foreslåede system har for at påvirke opgørelsen af kulbrinteindkomsten, vil alt andet lige få en øget interesse.

#### 6.4.2 Danske regler om *transfer pricing* i hovedtræk

Dansk skattelovgivning har i mange år indeholdt regler om *transfer pricing*. Således følger det af de almindelige skatteretlige principper – indeholdt i statsskattelovens §§ 4-6 – at ethvert skattesubjekt kun skal beskattes af sine egne indtægter, men skal beskattes af alle sine skattepligtige indtægter. Af disse principper udledes, at såfremt der foretages transaktioner mellem to interesseforbundne skattesubjekter, der ikke er sket på armslængde vilkår, jf. nedenfor, vil skattemyndighederne kunne korrigere indkomsten, så den svarer til, hvad der kunne være opnået, hvis transaktionerne var sket på armslængde vilkår.

Selskabsskatteloven indeholdt ved sin indførelse i 1960 også en bestemmelse, der gav mulighed for at foretage *transfer pricing* korrektioner i dispositioner mellem et dansk selskab og et udenlandsk selskab. Denne bestemmelse forsøgte skattemyndighederne at anvende til korrektion af

indkomststopgørelsen hos en række danske datterselskaber af udenlandske olieselskaber. Skattemyndighederne tabte imidlertid sagerne, jf. de såkaldte oliedomme (TfS 1987, 60 Ø og TfS 1988, 292 H), og det var herefter skattemyndighedernes opfattelse, at der ikke var reelle muligheder for at gennemføre *transfer pricing* korrektioner.

Bl.a. på den baggrund gennemførtes i 1998 og 1999 en større reform af *transfer pricing* lovgivningen. Således blev det med reglen i ligningslovens § 2 lovfæstet, at interesseforbundne parter ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst skal anvende priser og vilkår for deres transaktioner, der svarer til de priser og vilkår uafhængige parter ville fastsætte for tilsvarende transaktioner (armslængde princippet). Armslængdeprincippet er i overensstemmelse med de internationale regler på området, herunder de retningslinier (*Transfer pricing Guidelines*) som OECD har udarbejdet. Samtlige OECD lande – herunder Danmark – har tilsluttet sig disse retningslinier, der fremgår af OECD's modeloverenskomst artikel 9.

Som interesseforbundne parter i henhold til ligningslovens § 2 betragtes skattepligtige, der

- kontrolleres af fysiske eller juridiske personer,
- kontrollerer juridiske personer,
- er koncernforbundet med en juridisk person,
- har et fast driftssted beliggende i udlandet,
- eller er en udenlandsk fysisk eller juridisk person med fast driftssted i Danmark.

Bestemmelsen omfatter således både grænseoverskridende og rent nationalt kontrollerede transaktioner. Ved kontrol forstås direkte eller indirekte ejerskab af mere end 50 pct. af aktiekapitalen og/eller rådighed over mere end 50 pct. af stemmerne.

Forinden ligningslovens § 2 blev der indført en omfattende oplysnings- og dokumentationspligt for koncerninterne transaktioner, jf. skattekontrollovens § 3 B. Oplysnings- og dokumentationspligten forudsætter, at der er et grænseoverskridende element, men omfatter ellers de samme tilfælde, som er omfattet af ligningslovens § 2.

De nævnte bestemmelser omfatter interessefællesskaber, der er karakteriseret ved, at fællesskabet rækker ud over den foretagne transaktion.



I visse tilfælde vil interessefællesskabet dog være konkret og kun omfatte den foretagne transaktion. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvor en værdiansættelse er styret af, at to uafhængige parter ikke har skattemæssigt modstående interesser. Ifølge praksis kan skattemyndighederne i sådanne situationer korrigere en værdiansættelse, der er begrundet i parternes konkrete interessesammenfald.

Højesteret har eksempelvis statueret, jf. TfS 1996, 496 og 497, at uafhængige aftalparter i et sale and lease back-arrangement havde haft en fælles interesse i en høj værdiansættelse af driftsmidlerne. Højesteret fandt, at skattemyndighederne havde været berettiget til at tilsidesætte værdiansættelsen og ansætte værdien efter et samlet rimeligt skøn.

Endelig skal det nævnes, at kulbrinteskatteloven indeholder særlige regler, der skal forhindre, at olie og gas handles til en anden pris end markedsprisen. Kulbrinteskattelovens §§ 5-6 giver således mulighed for at fastsætte normpriser, der skal anvendes ved indkomstopgørelsen. Bestemmelserne har dog endnu ikke været anvendt.

#### *6.4.3 Transfer pricing og indkomstflytning i relation til kulbrinteskatteloven*

Som nævnt har skattepligtige, der både har kulbrinteindkomst og anden indkomst – enten i samme selskab eller i flere selskaber – alt andet lige et incitament til at mindske indtægter og øge udgifter i kulbrintevirksomheden, fordi beskatningen af kulbrinteindkomst er højere end beskatningen af anden indkomst. I afsnit 6.4.3.1 belyses eksempler på denne form for indkomstflytning.

I visse tilfælde har det imidlertid også skattemæssig betydning, hvordan en udgift, der utvivlsomt vedrører kulbrinteindkomsten, klassificeres inden for kulbrinteindkomsten. Afsnit 6.4.3.2 vedrører sådanne eksempler.

##### *6.4.3.1 Indkomstflytning mellem kulbrinteindkomst og anden indkomst.*

Det typiske eksempel på indkomstflytning er ”almindelig” samhandel mellem en kulbrintevirksomhed i Danmark og et andet skattesubjekt, som ikke kulbrintebeskattes i Danmark.

Der kan være tale om, at kulbrintevirksomheden køber ydelser eller aktiver til brug for virksomheden til en pris, der overstiger markedsværdien, eller der kan være tale om, at kulbrintevirksomheden sælger olie og gas

under markedsprisen. I begge tilfælde vil indkomsten i kulbrintevirksomheden blive mindre end den ”rigtige” indkomst.

Kontrolproblemerne vil være størst i relation til kulbrintevirksomhedens udgifter. På indtægtssiden er problemerne begrænsede, fordi virksomheden afsætter et standardiseret produkt, som forholdsvis enkelt kan værdisættes.

Indkomstflytningsproblemer opstår også uden for de traditionelle *transfer pricing* eksempler. Det gælder i særlig grad vedrørende fordelingen af omkostninger, der ikke umiddelbart kan henføres til enten anden indkomst eller kulbrinteindkomsten. I disse tilfælde er spørgsmålet ikke så meget, om en given transaktion opfylder armslængdebetingelserne, men at afgøre hvor stor en del af disse fælles omkostninger, der kan henføres til kulbrintevirksomheden. Det fremgår direkte af kulbrinteskatteloven, at udgifter kun kan fradrages, i det omfang de vedrører erhvervelsen af de afgrænsede indtægter, der er skattepligtige efter kulbrinteskatteloven.

Et typisk eksempel på fælles omkostninger vil være ledelses- og administrationsomkostninger i en virksomhed eller koncern, der både har kulbrinteaktiviteter og andre aktiviteter. Der kan også være tale om udviklingsprojekter, hvor omkostningerne placeres i den danske kulbrintevirksomhed, selv om resultatet af udviklingen skal anvendes i hele koncernen. Eksempelvis kan en multinational koncern afprøve ny teknologi i den danske del af Nordsøen med henblik på at opnå fradrag for udviklingsomkostningerne i den danske kulbrinteindkomst. Det afledte resultat af udviklingsarbejdet kan koncernen udnytte ved indvinding i andre lande, hvor fradragsværdien af omkostningerne ikke er lige så stor.

Et andet typisk indkomstflytningsproblem er fordelingen af finansieringsomkostningerne i en koncern. Som nævnt i afsnit 6.1.3. giver de gældende regler i kulbrinteskatteloven et betydeligt incitament til tynd kapitalisering. Der er således et skattemæssigt incitament til i størst muligt omfang at lånefinansiere aktiviteterne i kulbrintevirksomheden.

Kulbrintefradraget på 250 pct. af efterforskningsudgifter og feltudbygningsudgifter giver også anledning til skattemæssige overvejelser af denne karakter hos virksomheden. Virksomheden vil således søge at henregne flest mulige udgifter til beregningsgrundlaget for kulbrintefradraget. Eksempelvis vil en virksomhed, der erhverver et aktiv, der skal anvendes til

efterforskning eller indvinding, i sammenhæng med en anden ydelse, hvor udgiften ikke berettiger til kulbrintefradrag, have interesse i, at den størst mulige del af den samlede ydelse henføres til aktivet. Denne form for indkomstflytning vil også kunne finde sted ved handel mellem ikke-interesseforbundne parter, da fordelingen af den samlede ydelse alt andet lige vil være underordnet for sælgeren.

#### *6.4.3.2 Indkomstflytning inden for kulbrintesfæren*

Opdelingen af indkomst felt for felt indebærer, at en kulbrintevirksomhed i en række tilfælde vil have interesse i at flytte indkomst/omkvalificere indkomst inden for kulbrintesfæren. Der er således tale om omkostninger/indkomst, der uden tvivl kan henføres til kulbrintevirksomheden, men hvor det skal afgøres, hvilken del af virksomheden omkostningerne/indkomsten vedrører.

Opdelingen af indkomst/omkostninger inden for kulbrintevirksomheden har betydning, fordi underskud vedrørende et felt ikke kan modregnes i overskud vedrørende et andet felt. Endvidere er adgangen til underskuds-fremførsel tidsbegrænset. Virksomheden har således et incitament til at flytte indkomst fra overskudsgivende felter til underskudsgivende felter. Det kan bl.a. ske ved i videst muligt omfang at henføre administrationsomkostninger mv. og finansieringsomkostninger til overskudsgivende felter.

Efterforskningsudgifter kan dog fratrækkes uden for feltindkomsterne. Dermed har virksomhederne et skattemæssigt incitament til, at afholdte udgifter i videst muligt omfang klassificeres som efterforskningsudgifter. Virksomheden vil med andre ord have fordel af at henføre ledelses- og administrationsomkostninger og finansieringsomkostninger til efterforskningsaktiviteter.

Ud over den feltopdelte indkomstopgørelse giver kulbrintefradraget også anledning til indkomstflytningsproblemer inden for kulbrintevirksomheden. Virksomheden vil have en skattemæssig tilskyndelse til i størst muligt omfang at aktivere udgifter, der afholdes i efterforskningsfasen og i op- eller udbygningsfasen, selv om udgifterne ikke direkte kan henføres til efterforskning og indvinding af kulbrinter, men er omkostninger af mere generel karakter.

Ligningsrådet har bl.a. på den baggrund præciseret, at alene udgifter i direkte tilknytning til efterforskning og indvinding af kulbrinter kan indgå i kulbrinteskattegrundlaget. Udgifter af mere generel karakter, f.eks. administrationsudgifter, og udgifter afholdt før efterforskning påbegyndes, kan alene fradrages som almindelige driftsudgifter. Udgifter, der afholdes til forbedring af forundersøgelser- eller indvindingsmetoder, vil også være af generel karakter og således ikke berettigede til kulbrintefradrag.

#### 6.4.4 Incitament til indkomstflytning ved en neutral beskatningsmodel

De neutrale beskatningsmodeller, som er beskrevet i kapitel 4, tager sigte på at beskatte det ekstraordinære afkast ud over normalforrentningen. Derudover skal den skattepligtige betale almindelig selskabsskat. Modellerne indebærer dermed – ligesom gældende regler – en særlig beskatning i forhold til anden virksomhed.

I alle de beskrevne modeller vil der være incitament til at flytte eller omkvalificere indkomst. De traditionelle *transfer pricing* problemer i form af transaktioner til priser og vilkår, der indebærer, at indkomst flyttes fra kulbrinteindkomsten til anden indkomst, vil således også være til stede i et neutralt beskatningssystem – uanset hvilken beskatningsmodel, der vælges.

Ligeledes vil alle modellerne give anledning til de samme skattemæssige overvejelser som den nuværende kulbrinteskat, når ledelses- og administrationsomkostninger skal fordeles mellem kulbrinteaktiviteter og andre aktiviteter. Derimod indebærer de neutrale beskatningsmodeller ikke den samme skattemæssige favorisering af fremmedkapital i forhold til egenkapital, som det er tilfældet ved den nuværende beskatning.

*Cash flow*-modellerne findes i en variant, som inddrager finansielle poster i beskatningsgrundlaget, og i en variant uden finansielle poster i beskatningsgrundlaget. Den sidste variant giver virksomhederne en tilskyndelse til at kamuflere driftsindtægter som finansielle indtægter for at undgå kulbrinteskat.

Ved *cash flow*-modellerne skal der ikke foretages periodisering af regnskabsposter. Dermed undgås de fortolkningsproblemer, der knytter sig til periodisering, f.eks. i forbindelse med værdiansættelse af varelager, fradrag for eventuelle hensættelser og beregninger af skattemæssige afskrivninger.

Den foreslåede overskudsbaseerede model medfører bortfald af kulbrintefradraget på 250 pct. af efterforsknings- og feltudbygningsudgifter. Dermed bortfalder et betydeligt incitament til at ”oppuste” anskaffelsessummen for aktiver eller i øvrigt henføre udgifter af mere generel karakter til beregningsgrundlaget for kulbrintefradraget.

Kulbrintefradraget er i modellen erstattet af et fradrag for normalforrentning af egenkapitalen. Den skattepligtige kan som følge heraf have et incitament til at oppuste egenkapitalen. Det er bl.a. baggrunden for, at egenkapitalen foreslås opgjort med udgangspunkt i virksomhedens afskrivningsberettigede aktiver, jf. afsnit 6.1.

Fradraget for forrentning af egenkapitalen kan – ligesom kulbrintefradraget – indebære en tilskyndelse til i videst muligt omfang at aktivere ellers fradragsberettigede udgifter. Denne tilskyndelse er en følge af, at egenkapital og underskud ikke forslås forrentet med samme procentsats, jf. afsnit 6.3. Derved kan det være en fordel at få ellers fradragsberettigede udgifter tillagt anskaffelsessummen for afskrivningsberettigede driftsmidler mv. i stedet for at fradrage udgifterne med underskud til følge. Fordelen ved at aktivere fradragsberettigede udgifter er imidlertid ikke af samme omfang, som det er tilfældet i relation til kulbrintefradraget.

Egenkapitalforrentningen mindsker også den skattemæssige betydning af virksomhedens kapitalforhold. Tilskyndelsen til at henføre lån – og dermed renteudgifter – til kulbrinteaktiviteterne (tynd kapitalisering) vil således være væsentlig formindsket som følge af, at lånene vil nedbringe forrentningen af egenkapitalen. Den tilskyndelse, der fortsat kan eksistere, vil afhænge af forskellen mellem forrentningen af virksomhedens fremmedkapital og den risikofri rente. Hvis de to renter er ens, er kapitalsammensætningen uden skattemæssig betydning.

Den væsentligste fordel ved den foreslåede beskatningsmodel i relation til indkomstflytning er, at indkomsten ikke er feltopdelt, og at underskud uden tidsmæssige eller oprindelsesbetingede begrænsninger kan modregnes i positiv kulbrinteindkomst. Endvidere er det ikke nødvendigt at skelne mellem efterforskningsudgifter og andre udgifter. Derved forsvinder virksomhedernes skattemæssige interesse i at flytte indkomst inden for kulbrintesfæren, jf. afsnit 6.4.3.2.

#### *6.4.5 Behov for øgede korrektionsmuligheder ?*

Ingen af de eksisterende kulbrintevirksomheder er i kulbrinteskatteposition. Mulighederne for at flytte indkomst har derfor formentlig været mindre interessante.

At der i praksis er konstateret relativt få forsøg på at foretage flytning af indkomst fra kulbrinteindkomst til anden indkomst ved for høje interne afregningspriser kan muligvis også forklares med, at licenser til efterforskning og indvinding af kulbrinter tildeles flere rettighedshavere i fællesskab. Licensdeltagerne afholder omkostninger til efterforskning og feltudbygning i fællesskab. Der er derved flere uafhængige partere, som kontrollerer hinanden.

Den foreslåede overskudsbaserede neutrale beskatningsmodel indebærer en mere effektiv beskatning i forhold til de gældende regler, hvor kulbrintevirksomhederne ikke har haft besvær med at undgå at komme i skatteposition. Den mere effektive beskatning vil øge incitamentet til at flytte indkomst, jf. også Det Økonomiske Råd (2001, 187-188), som anfører, at et skattesystem med en større beskatning af ekstraordinært afkast kræver en mere effektiv kontrol af omgåelsesmulighederne.

Som nævnt i afsnit 6.4.4. vil det foreslåede beskatningssystem begrænse de skattemæssige incitamentet til indkomstflytning inden for kulbrintesfæren. Det vil alt andet lige forbedre muligheden for at fokusere på kontrollen af, om indkomst flyttes ud af kulbrintesfæren.

Udvalget ser et væsentligt kontrolproblem vedrørende den form for indkomstflytning, hvor generelle omkostninger – der eksempelvis vedrører en hel koncern – forsøges henført til kulbrintevirksomheden i Danmark. Incitamentet til et sådant forsøg på indkomstflytning stiger i takt med beskatningsniveauet, og dette incitament må indgå som et aspekt ved fastsættelse af beskatningsniveauet sammenlignet med andre lande, jf. afsnit 5.5. Efter udvalgets opfattelse kan problemet – som følge af dets mangeartede afskygninger – ikke løses gennem lovgivning. Indkomstflytningen må først og fremmest imødegås gennem en skærpet kontrolindsats.

Incitamentet til at henføre renteudgifter til kulbrinteindkomsten (tynd kapitalisering) vil være væsentlig formindsket som følge af, at lån, der henføres til kulbrintevirksomheden, vil nedbringe forrentningen af egenkapitalen. Udvalget finder derfor ikke umiddelbart grund til at foreslå sær-

lige korrektionsmuligheder vedrørende virksomhedernes kapital forhold. Under alle omstændigheder vil en kombineret anvendelse af denne mekanisme og korrektionshjemmelen i selskabsskattelovens § 11 om tynd kapitalisering – dvs. der nægtes fradrag for renteudgifter af lån, som samtidig nedbringer fradraget for egenkapitalforrentning – indebære en form for dobbeltbeskatning. Udvalget foreslår derfor, at selskabsskattelovens § 11 ikke skal gælde i relation til den overskudsbaserede neutrale beskatningsmodel. Bestemmelsen skal derimod fortsat gælde vedrørende kulbrinteindkomst, som pålægges selskabsskat.

På et enkelt punkt mener udvalget dog, at det kan være hensigtsmæssigt at stramme værnsreglerne for kulbrintevirksomheders indkomstflytninger.

I oliebranchen er det kutyme, at størstedelen af investeringer og operationelle udgifter afholdes i fællesskab af uafhængige konsortiedeltagere. Det er ligeledes normalt, at ingen af konsortiedeltagerne har en andel på 50 pct. Det betyder alt andet lige, at ligningslovens § 2 ikke finder anvendelse, når konsortiedeltagerne handler i fællesskab med en tredje part.

Det indebærer, at ligningslovens § 2 ikke giver tilstrækkelige muligheder for at gribe ind, når konsortiedeltagerne har en fælles interesse i at flytte kulbrinteindkomst til beskatning som anden indkomst eller til beskatning i et andet land. Denne indkomstflytning kan opstå ved, at konsortiedeltagerne indbyrdes aftaler, at deres fælles indkøb helt eller delvis foretages hos parter, som de respektive konsortiedeltagere er interesseforbundne med, til en pris, der afviger fra (overstiger) markedsprisen.

På baggrund heraf foreslår udvalget at udvide det lovfæstede armslængdeprincip for kulbrintevirksomheder, således at det pålægges konsortiedeltagerne at anvende markedsprisen ved køb af varer og ydelser, når der handles indbyrdes mellem konsortiedeltagerne, og når konsortiedeltagerne i fællesskab handler med en tredje part, som kontrolleres af en af konsortiedeltagerne eller konsortiedeltagerne i fællesskab.

Udvidelsen vil eksempelvis omfatte tilfælde, hvor et konsortium med tre deltagere med samme ejerandel har økonomiske transaktioner med et selskab, som ejes af en af konsortiedeltagerne. Hvis de tre deltagere har økonomiske transaktioner med et selskab, som de ejer i fællesskab, skal transaktionerne også ske på armslængde-vilkår.

## 6.5 Overgangsregler

### 6.5.1 Indledning

Det er en del af udvalgets kommissorium, at spørgsmålet om overgang fra det eksisterende kulbrintebeskatningssystem til det beskatningssystem, som udvalget foreslår, skal behandles.

Fastsættelsen af overgangsregler har to hovedformål.

For det første kan overgangsreglerne medvirke til at sikre staten et øget provenu. Provenugevinsten kan først og fremmest opstå ved, at staten gennem beskatningen inddrager en øget andel af virksomhedens profit. Der kan dog også være tilfælde, hvor både virksomheden og staten kan have en økonomisk gevinst ved, at virksomhedens eksisterende koncessioner beskattes efter de nye regler, fordi der sker en mere samfundsøkonomisk hensigtsmæssig indvinding.

For det andet er det administrativt enklere, hvis alle koncessioner beskattes efter samme regler. I det omfang der anvendes to forskellige regelsæt, vil der – i tillæg til at en større mængde regler i sig selv er komplicerende – skabes øgede incitamentter til indkomstforvridning, idet virksomhederne også kan have fordel af at flytte indkomst mellem kulbrintevirksomhed, der beskattes efter gældende regler, og kulbrintevirksomhed, der beskattes efter nye regler. Øgede incitamentter til indkomstflytning/-forvridning indebærer alt andet lige et øget ressourceforbrug hos skattemyndighederne – og ofte også hos virksomhederne.

Ved udformningen af overgangsreglerne må der tages stilling til, om virksomhederne har en ret til at overgå til det nye beskatningssystem, eller om der skal være tale om en pligtmæssig overgang.

Det følger af udvalgets kommissorium, at det skal lægges til grund, at en ny neutral kulbrintebeskatning gives virkning for fremtidige koncessioner. Efter udvalgets opfattelse forhindrer det ikke, at virksomheder med eksisterende koncessioner pålægges en pligt til at overgå til det nye beskatningssystem, hvis overgangsreglerne udformes således, at virksomhederne kompenseres for et eventuelt økonomisk tab herved. Omvendt kan en økonomisk gevinst ved overgangen også inddrages. Problemet er at opstille konkrete regler for opgørelsen af virksomhedernes økonomiske tab/gevinst ved overgangen – især når det tages i betragtning, at reglerne



skal gælde både for virksomheder, der endnu er i efterforskningsfasen, og virksomheder i produktionsfasen.

Hvis det er frivilligt at anvende overgangsreglerne, kan skematiske regler bedre forsvares, fordi det må antages, at kun virksomheder, der kan se en økonomisk fordel ved en overgang, vil anvende reglerne. Staten bærer derved den økonomiske risiko ved, at reglerne ikke i alle tilfælde fastsætter virksomhedernes økonomiske tab/gevinst ved overgangen korrekt.

### 6.5.2 "Stilleskruer" i overgangsreglerne

Dernæst er det nødvendigt at identificere de væsentligste forskelle mellem det eksisterende beskatningssystem og det beskatningssystem, som udvalget foreslår. Disse forskelle udgør de "stilleskruer", som kan anvendes ved udformningen af overgangsreglerne, og som vil være afgørende for, om skattepligtige efter gældende regler frivilligt vil vælge at overgå til det foreslåede neutrale beskatningssystem. I boks 6.4 er opsummeret de væsentligste forskelle:

Boks 6.4 Forskelle mellem gældende regler og det foreslåede beskatningssystem

Gældende regler	Neutral beskatning
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kulbrintefradrag på i alt 250 pct. af anskaffelsessum for aktiver og aktiverede efterforskningsudgifter</li> <li>• Ingen forrentning ved underskudsfræførsel</li> <li>• Uudnyttet underskud forældes efter 15 år</li> <li>• Ingen underskudskompensation ved ophør</li> <li>• Feltbaseret indkomstopgørelse</li> <li>• Produktionsafgifter og rørledningsafgift mv. fradragsberettiget i grundlag for selskabsskat og kulbrinteskate</li> <li>• Skattesats: 70 pct.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fradrag for forrentning af egenkapital</li> <li>• Fremført underskud forrentes med risikofri rente efter skat</li> <li>• Tidsubegrænset underskudsfræførsel</li> <li>• Adgang til at "sælge" underskud til andre kulbrinteskattepligtige eller udbetaling af skatteværdien af underskuddet</li> <li>• Samlet indkomstopgørelse</li> <li>• Produktionsafgifter og rørledningsafgift mv. fradragsberettiget i kulbrinteskate, men ikke fradragsberettiget i grundlag for selskabsskat</li> <li>• Skattesats?</li> </ul>

*Kulbrintefradraget*

Ved overgangen skal der tages stilling til, hvordan/om virksomheden skal kompenseres for, at der ikke kan opnås kulbrintefradrag under det nye beskatningssystem. Der kan ske kompensation i forskellig grad gående fra ingen kompensation – herunder for underskud, der er opstået som følge af kulbrintefradrag – til kompensation for mistet kulbrintefradrag vedrørende fremtidige investeringer.

Kulbrintefradraget er meget favorabelt. Som det blev vist i Skatteministeriets servicenotat indebærer kulbrintefradraget, at skattebesparelsen betaler hele investeringen og giver et yderligere tilskud til den skattepligtige. Eksempelvis vil skatteværdien af kulbrintefradraget ved en rente på 6 pct. p.a. være 136,5 pct. af investeringen. Det vil sige, at skatten betaler hele investeringen og giver et yderligere tilskud på 36,5 pct. af investeringsbeløbet. Dertil kommer skatteværdien af de almindelige afskrivninger og den værdi, som investeringen måtte have for virksomheden før skat.

På den baggrund er det klart, at uden overgangsregler, der i betydelig grad kompenserer for værdien af kulbrintefradraget, vil virksomheder med eksisterende koncessioner næppe frivilligt overgå til det foreslåede beskatningssystem. På den anden side vil en fuldstændig kompensation i form af, at der indrømmes kulbrintefradrag for investeringer, der foretages efter overgang til det neutrale beskatningssystem med sikkerhed medføre en overkompensation.

En løsning kunne være at indrømme kulbrintefradrag i det nye beskatningssystem for investeringer, der er foretaget inden overgangen. Det vil sige, at der kan gives kulbrintefradrag vedrørende investeringer, der er foretaget til og med det seneste indkomstår før overgangen. Dermed kan kulbrintefradraget fortsat have en indkomstpåvirkning i de første ni indkomstår under neutral beskatning.

Hvis virksomhederne selv kan bestemme, hvornår overgangen skal ske, vil denne mellemløsning imidlertid næppe få virksomheder, der har udsigt til at opnå en positiv indkomst fra aktiviteterne i Nordsøen, til at overgå til det foreslåede beskatningssystem med det samme. Disse virksomheder vil alt andet lige udskyde overgangen til det tidspunkt, hvor de har gennemført alle deres investeringer af betydning. Kun en forringelse af de eksisterende skatteregler for virksomhederne – eksempelvis en afskaffelse af kulbrintefradraget – kan give virksomheder med udsigt til betydelige inve-

steringer et incitament til frivilligt at overgå til det foreslåede beskatningssystem.

#### *Underskud*

Ved overgangen skal der tages stilling til, i hvilket omfang/om uudnyttet underskud opstået under det gældende beskatningssystem kan overføres – herunder om overført underskud skal behandles på samme måde, som underskud opstået under det foreslåede beskatningssystem.

Underskud behandles væsentligt lempeligere i det foreslåede beskatningssystem end efter gældende regler, idet den skattepligtige er garanteret skatteværdien af underskuddet. Efter gældende regler er adgangen til at fremføre underskud tidsbegrænset, der er restriktioner på anvendelsen af feltunderskud, og der er ingen garanti for, at skatteværdien af underskuddet tilfalder den skattepligtige. Underskudsreglerne giver således isoleret set et incitament for virksomhederne til at overgå til det foreslåede beskatningssystem.

#### *Samlet indkomstopgørelse*

Efter gældende regler opgøres en indkomst for hvert felt. Denne feltopdeling findes ikke i det foreslåede beskatningssystem, hvor der sker en samlet indkomstopgørelse for virksomhedens kulbrinteskattepligtige aktiviteter. En overgang indebærer derfor alt andet lige en administrativ lettelse for virksomheden. Denne administrative lettelse vurderes dog ikke at være af et sådant omfang, at den vil blive tillagt væsentlig vægt ved beslutningen om overgang.

#### *Rørlednings- og produktionsafgift*

Efter det foreslåede beskatningssystem afløftes produktionsafgift og rørledningsafgift fuldstændigt i kulbrinteskatte. Derved fjernes forvridningerne af disse afgifter. Selv om der er taget højde herfor ved fastsættelsen af skattesatsen i det neutrale beskatningssystem, kan der – især for koncessionshavere med marginale felter – være et incitament til at overgå til disse regler.

#### *Andre aspekter*

Hvis der gives mulighed for at overgå fra beskatning efter de gældende regler, skal der under alle omstændigheder fastsættes regler om indgangsværdier. Fastsættelsen af indgangsværdier afhænger af, om overgangen skal betragtes som en afståelse, som medfører beskatning af genvundne

afskrivninger mv. Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at betragte overgangen som afståelse af kulbrintevirksomheden. En afståelsesbeskatning ville være velbegrunder, hvis kulbrintevirksomheden efter overgangen ikke ville være skattepligtig af genvundne afskrivninger mv., men det er ikke tilfældet.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at aktiver og passiver hos selskaber, der vælger at overgå til det nye system, bør betragtes som anskaffet på de tidspunkter og til de anskaffelsessummer og formål, som de oprindeligt var erhvervet til under gældende regler. Det vil sige, at der ved overgangen skal gælde et skattemæssigt successionsprincip. Det svarer også til, hvad der gælder efter selskabsskattelovens regler, når et selskab overgår fra skattepligtigt efter en bestemmelse til skattepligtigt efter en anden bestemmelse, og der i øvrigt ikke sker væsentlige ændringer i den skattemæssige behandling af selskabets indkomst.

Det bør overvejes, om en koncessionshaver skal kunne beskattes efter både gældende regler og det foreslåede beskatningssystem. Konsekvensen heraf er, at der ikke blot skal ske en opdeling mellem anden indkomst og kulbrinteindkomst. Der skal yderligere foretages en opdeling af kulbrinteindkomst omfattet af gældende regler og kulbrinteindkomst omfattet af nye regler. Det indebærer yderligere incitamentter til indkomstflytning. Fordelingsproblemerne opstår især i relation til finansieringsomkostninger og generelle administrationsomkostninger.

Dette yderligere fordelingsproblem kunne undgås ved at stille krav om, at en koncessionshaver ikke kan beskattes efter begge sæt regler. Det betyder, at indkomst vedrørende en gældende koncession overgår til beskatning efter nye regler, hvis den pågældende koncessionshaver erhverver en koncession, der beskattes efter de nye regler. Det kan anføres, at en sådan regel vil hæmme eksisterende koncessionshaveres lyst til at erhverve nye koncessioner. På den anden side kan eksisterende koncessionshavere undgå reglen ved at erhverve koncessionen gennem et andet skattesubjekt – eksempelvis et til lejligheden oprettet selskab.

Endelig bør det overvejes, om der skal sættes en tidsfrist for en eventuel overgang, således at virksomheder, der ikke er overgået til det nye system inden fristen, mister muligheden for at blive beskattet efter det neutrale beskatningssystem.

### 6.5.3 Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at overgangsregler, der bygger på et frivillighedsprincip, i bedste fald vil være provenuneutrale. Det skyldes, at kun virksomheder, der opnår en økonomisk fordel, vil vælge at gå over. Der vil ganske vist være en provenugevinst fra selskaber, som under de nye regler vil kunne øge indtjeningen væsentligt som følge af mindre forvriddning, men samtidig vil der være risiko for, at manglende præcision i opgørelsen af indgangsværdierne vil medføre et væsentligt provenutab. Efter udvalgets vurdering er det således ikke muligt at konstruere konkrete overgangsregler, der tilstrækkeligt præcist kompenserer for tabet henholdsvis inddrager gevinsten ved overgangen.

Ideelle overgangsregler ville indebære en korrekt opgørelse af forskellen mellem markedsværdien af kulbrintevirksomheden efter gældende regler og markedsværdien af kulbrintevirksomheden under det foreslåede beskatningssystem. Forskellen kunne herefter udlignes gennem fastsættelse af et indkomstillæg henholdsvis et overgangsfradrag som skulle anvendes ved indkomstopgørelsen i det foreslåede system – afhængig af om overgangen ville øge eller mindske markedsværdien.

Markedsværdien på overgangstidspunktet vil ikke alene afhænge af, hvordan allerede foretagne investeringer og eventuelle underskud ved overgangen behandles i det nye system. Fastsættelsen af markedsværdien vil i højere grad afhænge af, hvilke forudsætninger, der lægges til grund vedrørende det fremtidige investeringsomfang, fundsandsynligheder, oliepris, dollarkurs mv. Det vil være vanskeligt at fastsætte konkrete regler vedrørende disse forudsætninger, der i hvert fald for en dels vedkommende vil afhænge af kulbrintevirksomhedens individuelle forhold.

Selv hvis man konstruerede et system, hvor den økonomiske fordel/ulempe ved overgangen skal fastsættes efter forhandlinger mellem den enkelte kulbrintevirksomhed og myndighederne – ville alle næppe overgå frivilligt. Endvidere kan det hævdes, at et sådant system – for at fastsættelsen af den fremtidige beskatning ikke i for stort omfang overlades til myndighederne – i et vist omfang må bygge på konkrete regler.

Da det som nævnt ikke skønnes, at overgangsreglerne vil kunne øge statens provenu fra kulbrintebeskatningen, skulle fastsættelsen af overgangsregler være begrundet i en administrativ gevinst. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at den administrative belastning ved at konstruere over-

gangsregler, der indebærer en fastsættelse af markedsværdien under såvel gældende som nye regler, vil overstige det administrative besvær for både myndigheder og virksomheder ved, at der er forskellige beskatningsregler for indkomst fra eksisterende og fremtidige koncessioner.

Det er således udvalgets konklusion, at der – inden for udvalgets kommissorium – ikke kan udformes hensigtsmæssige overgangsregler.

## 7. Udvalgets forslag til lovændringer

Forslag  
til

Lov om ændring af kulbrinteskatteoven og kulbrinteopkrævningsloven  
(Neutral beskatning af kulbrinteindkomst)

§ 1

I lov om beskatning af indkomst i forbindelse med kulbrinteindvinding i Danmark, jf. lovbekendtgørelse nr. 792 af 29. september 1993, som ændret senest § 7 i lov nr. 910 af 16. december 1998, foretages følgende ændringer:

1. I § 2, *stk. 2*, ændres ”kapitel 3” til: ”kapitel 3 eller 3 A”.

2. Efter § 6 indsættes:

”§ 6 A. Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst efter § 4 skal den skattepligtige for handelsmæssige og økonomiske transaktioner med andre koncessionshavere eller selskaber, der er kontrolleret af en koncessionshaver eller disse i fællesskab, anvende priser og vilkår i overensstemmelse med, hvad der kunne være opnået, hvis transaktionerne var afsluttet mellem uafhængige parter.

*Stk. 2.* Ved kontrol forstås ejerskab eller rådighed over stemmerettigheder som nævnt i selskabsskatteovens § 32, *stk. 1, 2. og 3. pkt.*, og ligningslovens § 16 H, *stk. 1, 2.-5. pkt.*, dog således at der direkte eller indirekte skal ejes mere end 50 pct. af aktiekapitalen eller rådes over mere end 50 pct. af stemmerne.”.

3. Efter § 10 indsættes:

”§ 10 A. Ved opgørelsen af den i § 4 nævnte skattepligtige indkomst kan skattepligtige, der er omfattet af reglerne i kapitel 3 A, ikke fradrage pro-

duktionsafgifter og beløb, som den skattepligtige skal betale i henhold til § 2, stk. 4, 1. pkt., eller § 3, stk. 1, nr. 3, i lov om etablering og benyttelse af en rørledning til transport af råolie og kondensat.

4. Efter § 20 indsættes som nyt kapitel:

### ”Kapitel 3 A

#### Kulbrinteskatt for koncessioner efter 1. januar 2002

**§ 20 A.** Reglerne i dette kapitel finder anvendelse for indkomst, der erhverves i tilknytning til efterforskningstilladelser, der gives den 1. januar 2002 eller senere. Kapitel 3 finder ikke anvendelse for skattepligtige efter 1. pkt.

**§ 20 B.** Den skattepligtige ansættes særskilt til kulbrinteskatt af de indtægter, som er nævnt i § 4, stk. 1 og 2. Den særskilte ansættelse foretages første gang for det indkomstår, hvori forundersøgelsen og efterforskningen påbegyndes.

*Stk. 2.* Den skattepligtige kulbrinteindkomst opgøres efter reglerne i §§ 4-10 A med de ændringer, der følger af §§ 20 C-20 F.

*Stk. 3.* Kulbrinteskatten udgør x pct. af den skattepligtige kulbrinteindkomst, jf. dog stk. 4. Kulbrinteskatten tilfalder staten.

*Stk. 4.* I kulbrinteskatten fradrages beløb, som er omfattet af § 10 A. Hvis kulbrinteskatten derved bliver negativ, omregnes det negative beløb til underskud og fremføres til modregning i skattepligtig kulbrinteindkomst for senere indkomstår efter reglerne i § 20 F. Ved omregningen anvendes procenten, der er nævnt i stk. 3.

**§ 20 C.** § 7, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, finder ikke anvendelse ved opgørelsen af den skattepligtige kulbrinteindkomst.

**§ 20 D.** Ved opgørelsen af den skattepligtige kulbrinteindkomst medregnes forrentning af egenkapitalen i virksomheden. Beløbet beregnes som egenkapitalen opgjort efter stk. 2 multipliceret med renten opgjort efter stk. 3. Hvis egenkapitalen er positiv, fradrages beløbet i kulbrinteindkomsten. Hvis egenkapitalen er negativ, tillægges beløbet kulbrinteindkomsten.

*Stk. 2.* Virksomhedens egenkapital opgøres ved indkomstårets begyndelse som den skattemæssige værdi af virksomhedens afskrivningsberettigede



aktiver med fradrag af virksomhedens lån herunder konvertible obligationer. I det efter 1. pkt. opgjorte beløb fradrages indskud af egenkapital i virksomheden i det forudgående indkomstår, medmindre virksomheden kan dokumentere, at egenkapitalindskuddet i overvejende grad er begrundet i forrentningsmæssige hensyn.

*Stk. 3.* Den i stk. 1 nævnte rente fastsættes for et indkomstår. Renten udgør et simpelt gennemsnit opgjort med en decimal af fastforrentede statsobligationer i åbne serier, der er noteret på Københavns Fondsbørs A/S, i det pågældende indkomstår. Renten offentliggøres senest den 20. januar i året efter indkomståret.

*Stk. 4.* Selskabsskattelovens § 11 finder ikke anvendelse ved opgørelsen af den skattepligtige kulbrinteindkomst.

**§ 20 E.** Ved opgørelsen af den skattepligtige kulbrinteindkomst fradrages skatter, der for det pågældende indkomstår pålignes den skattepligtige efter reglerne i kapitel 2.

**§ 20 F.** Såfremt den skattepligtige kulbrinteindkomst udviser underskud, kan underskuddet fremføres til modregning i tilsvarende indkomst for senere indkomstår. Underskud kan kun fremføres til et senere indkomstår, i det omfang underskuddet ikke kan modregnes i tidligere års indkomst. Underskud, som fremføres til et senere indkomstår, forrentes med den i § 10, stk. 3, nævnte rente multipliceret med den i 4. pkt. nævnte korrektionsfaktor og afrundet til en decimal. Korrektionsfaktoren beregnes som  $(1 - \text{satsen i selskabsskattelovens § 17, stk. 1 gange } (1 - \text{satsen i § 20 B, stk. 3}))$ . Renten offentliggøres den 20. januar i året efter indkomståret.

*Stk. 2.* Underskud fra anden indkomst kan ikke fradrages i kulbrinteindkomsten.

*Stk. 3.* Hvis en skattepligtig overdrager hele sin kulbrintevirksomhed, kan uudnyttet underskud efter stk. 1 overføres til erhververen. Hvis flere skattepligtige erhverver en andel af en kulbrintevirksomhed, fordeles underskud efter 1. pkt. mellem de skattepligtige efter forholdet mellem de erhvervede andele. Vederlag for det overførte underskud medregnes ikke til kulbrinteindkomsten hos overdrageren og fradrages ikke i kulbrinteindkomsten hos erhververen.

*Stk. 4.* Fusionsskattelovens § 8, stk. 6, finder ikke anvendelse på underskud som nævnt i stk. 1, når et selskab, der er skattepligtigt efter denne lov, omfattes af fusionsskattelovens regler om fusion, spaltning eller tilførsel af aktiver.

*Stk. 5.* Fra den 1. januar 2012 udbetales skatteværdien af et uudnyttet underskud ved endeligt ophør af skattepligt efter denne lov til den skattepligtige. Skatteværdien af underskuddet beregnes med den skattesats, der er nævnt i § 20 B, stk. 3. Udbetalingen medregnes ikke til den skattepligtige indkomst. Skatteministeren fastsætter nærmere regler for gennemførelsen af udbetalinger som nævnt i 1. pkt. Skatteministeren kan bestemme, at udbetaling efter reglerne 1.-4. pkt. skal ske på et tidligere tidspunkt end 1. januar 2012 eller før endeligt ophør af skattepligt efter denne lov”.

## § 2

I lov om ansættelse og opkrævning *mv.* af skat ved kulbrinteindvinding, jf. lovbekendtgørelse nr. 793 af 29. september 1993, som ændret bl.a. ved § 12 i lov nr. 166 af 24. marts 1999, og senest ved § 38 i lov nr. 165 af 15. marts 2000, foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 3, § 2, stk. 1, 1. pkt., § 11, stk. 3, og § 12, stk. 4, ændres ”kapitel 2 og 3” til: ”kapitel 2 og 3 eller 3 A”.

2. I § 2, stk. 1, nr. 2, og § 4, stk. 1, 1. pkt., ændres ”kapitel 3” til: ”kapitel 3 A”.

## § 3

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

*Stk. 2.* § 1, nr. 1, 3 og 4, og § 2 finder anvendelse på indkomst, der erhverves i tilknytning til efterforskningstilladelser, der gives den 1. januar 2002 eller senere.

*Stk. 3.* § 1, nr. 2, har virkning for transaktioner, der foretages 1. januar 2002 eller senere.

---

## Bemærkninger til lovforslaget

### 1. Indledning

### 2. Kulbrintebeskatningen i dag

#### 2.1. Kulbrinteskatteloven

Kulbrinteskattesystemet er stærkt progressivt. Gennemsnitsskatten stiger i takt med et øget afkast af de foretagne investeringer samtidig med, at mindre fund, hvor investeringerne er relativt store i forhold til de forventede indtægter, beskattes lempeligt eller slet ikke belastes af den særlige kulbrinteskat.

Beskatningen af virksomheder omfattet af kulbrinteskatteloven sker dels via en ”almindelig” selskabsskat dels via en særskilt kulbrinteskat. Der foretages en særskilt opgørelse af indkomsten ved kulbrinteindvinding (ring fence).

Den *selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst* beskattes med 30 pct. Opgørelsen sker som udgangspunkt efter almindelige regler. Den væsentligste undtagelse – bortset fra opgørelsen af en særskilt indkomst – er, at underskud fra anden indkomst ikke kan fratrækkes i indkomst ved kulbrinteindvinding. Derimod kan den skattepligtige vælge mellem at overføre underskud i den selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst til fradrag i anden indkomst eller at fremføre underskuddet til fradrag i tilsvarende indkomst i op til 15 år.

Udover den almindelige selskabsskat skal den skattepligtige betale en *særlig kulbrinteskat* af indkomsten ved kulbrinteindvinding. Der er tre væsentlige afvigelser mellem opgørelsen af den kulbrinteskattepligtige indkomst og den selskabsskattepligtige kulbrinteindkomst.

For det første skal der opgøres en indkomst for hvert felt. Udgifter kan som udgangspunkt kun fratrækkes, i det omfang de vedrører indkomsten fra feltet, og kun positive feltindkomster indgår ved opgørelsen af den kulbrinteskattepligtige indkomst. Efterforskningsudgifter holdes uden for feltopgørelserne og kan fratrækkes ved den samlede opgørelse.

For det andet er selskabsskatten af kulbrinteindkomsten fradragsberettiget i grundlaget for kulbrinteskatten.

For det tredje har virksomhederne ved opgørelsen af den kulbrinteskattepligtige indkomst et *kulbrintefradrag* på 25 pct. af investeringerne, der sikrer, at felter med relativt høje investeringer bliver lempeligere beskattet end felter med relativt lave investeringer. Fradraget gives i 10 år, dvs. et fradrag på 250 pct. af udgiften.

Den herved opgjorte kulbrinteindkomst beskattes med 70 pct. Et underskud i kulbrinteindkomsten kan ikke modregnes i anden positiv indkomst, ligesom underskud i anden indkomst ikke kan modregnes i positiv kulbrinteindkomst. Hertil kommer fradrag for de almindelige afskrivninger.

## *2.2 Andre beskatningsformer*

Staten får også andel i det økonomiske udbytte ved produktionen af kulbrinter i Nordsøen på anden måde end gennem selskabsskat og kulbrinteskate.

Ifølge olierørledningsloven skal al olie, der produceres fra danske felter i Nordsøen, transporteres gennem rørledningen, medmindre der er givet dispensation fra denne transportpligt. I loven er der fastsat regler for betaling for benyttelse af rørledningen. Betalingen består bl.a. af et 5 pct. fortjenstelement, der skal betales af alle, som ifølge loven har pligt til at transportere olie gennem rørledningen. Det gælder også i de tilfælde, hvor der er givet dispensation for transportpligten. Indbetalingen sker – bortset fra dispensationsafgiften – ikke direkte til staten men til DONG (DONG Olierør A/S). I henhold til olierørledningsloven kan energiministeren årligt med tilslutning fra folketingets finansudvalg indgå aftale med DONG om indbetaling til staten af en afgift for selskabets virksomhed i henhold til olierørledningsloven. I de senere år har denne afgift været på 95 pct. af fortjenstelementet.

Ud over rørledningsafgift betaler visse koncessioner også royaltybidrag af værdien af de indvundne kulbrinter. For den såkaldte eneretsbevilling fra 1962 betales et royaltybidrag på 8,5 pct. Ved opgørelsen af royaltybidraget er der fradrag for ovennævnte fortjenstelement. For Lulita-feltet betales en royalty, som er afhængig af produktionens størrelse. For andre koncessioner betales der ikke royalty.

Endelig deltager staten via det statsejede selskab DONG E&P i alle koncessioner på nær eneretsbevillingen fra 1962. Vilklårene og andelen for statsdeltagelsen har løbende været justeret siden gennemførelsen af undergrundsloven i 1981. DONG E&P deltager i de senere udbudsrunder med en fast ikke-båret andel på 20 pct. og har i visse tilfælde suppleret andelen med køb af yderligere andele i tilladelser på kommercielle vilkår.

### *3. Virkningen af den gældende kulbrintebeskatning*

Siden kulbrinteskattelovens indførelse i 1982 har selskabsskatten knyttet til kulbrinteaktiviteter indbragt staten mere end 21,5 mia. kr. Den særlige kulbrinteskate på 70 pct. har derimod i samme periode alene indbragt 560 mio. kr., og ingen virksomheder har betalt kulbrinteskate siden 1985.

Der er en række væsentlige årsager til, at virksomhederne ikke har været i kulbrinteskatteposition. De store investeringer forbundet med kulbrinteaktiviteter udløser som nævnt kulbrintefradrag i den efterfølgende 10-årsperiode i den skattepligtige kulbrinteindkomst. Samtidig betyder den lempelige adgang til fremførelse af underskud genereret i den indledende fase, at der går lang tid før virksomhedernes skattepligtige kulbrinteindkomst er positiv. Endelig spiller olieprisen også en rolle i denne sammenhæng.

Progressive selskabsskatter som kulbrinteskatten, med en høj sats og et væsentligt skattefrit bundfradrag, lider af en fundamental svaghed i form af, at skatten er stærkt påvirkelig af investeringsomfanget. Rationelle virksomheder vil således, uanset hvor høj olieprisen er, og uanset hvor store fund de gør, foretage så store investeringer, at de kun ved overraskende gunstige forhold i kort tid kommer til at betale kulbrinteskate.

Med andre ord giver kulbrinteskatten en tilskyndelse til – i takt med at virksomheden nærmer sig kulbrinteskatteposition – at foretage investeringer i kulbrinteindvinding, uanset om disse investeringer er samfundsøkonomisk rentable eller ej.

Denne forvriddning af selskabernes investeringsbeslutning indebærer et samfundsøkonomisk velfærdstab. For store investeringer kan føre til en indvindingshastighed, der er højere end det samfundsøkonomisk er ønskeligt, og samtidig medfører de store investeringer intet kulbrinteskatteprovenu til staten på grund af meget høje fradrag for investeringsudgiften.

Kulbrinteskattens eksistens kan således medføre, at det samlede samfundsmæssige økonomiske resultat er mindre med kulbrinteskatten end uden på grund af de – før skat – urentable investeringer og udgifter, der afholdes for at undgå kulbrinteskatten. Samfundet vil få det bedste resultat, hvis virksomhederne søger at maksimere overskuddet før skat og ikke som nu, hvor virksomhederne har et incitament til alene at maksimere overskuddet efter skat.

Bruttoomsætningsafgifter som royalty og rørledningsafgift indebærer ligeledes en forvridding af selskabernes investeringsbeslutninger. Selskaberne vil således undlade produktion, selv om prisen før skat overstiger omkostningerne, hvis forskellen mellem pris og omkostninger ikke er tilstrækkelig til at dække rørledningsafgift og royalty. Bruttoomsætningsafgifterne trækker derved i retning af, at olieindvindingen bliver for lille.

Der er således en række vægtige grunde til at overveje en mere fundamental ændring af reglerne for beskatning af kulbrinteindvinding.

#### *4. Neutrale skatter og kulbrintevirksomhed*

Store dele af skatte- og afgiftssystemet indebærer generelt en forvridding af privatpersoners og virksomheders adfærd i den forstand, at adfærden ville være en anden, hvis der ikke var skatter og afgifter. Et sådan skattesystem indebærer et samfundsøkonomisk velfærdstab. Et neutralt skattesystem indebærer derimod, at forbrugere og virksomheders adfærd er upåvirket af beskatningen.

Kulbrintevirksomhed afviger fra traditionel erhvervsvirksomhed, idet den både giver anledning til en normalforrentning og en ekstraordinær forrentning eller overnormal profit af investeringen. Ekstraordinær forrentning opstår typisk hos virksomheder, der kan udnytte naturressourcer, idet disse virksomheder har en markedsfordel frem for virksomheder, der står uden for markedet.

Det ekstraordinære afkast eller den overnormale profit, som kulbrintevirksomhed giver anledning til, benævnes ofte grundrente eller ressourcerente. Ressourcerenten afspejler, at indvindingen af olie og naturgas giver et samfundsøkonomisk overskud, som overstiger den værdi, den anvendte arbejdskraft og kapital kunne have givet i en alternativ anvendelse. Staten

får del i dette samfundsøkonomiske overskud gennem beskatning og direkte deltagelse i indvindingen.

Forekomsten af overnormal profit hos kulbrinteselskaberne vanskeliggør udformningen af beskatningen af kulbrinteaktiviteterne, idet der må skelnes mellem beskatning af normalafkastet gennem selskabsskat og beskatningen af grundrenten via kulbrinteskatten.

Selskabsskatten forvrider virksomhedernes investeringsbeslutninger gennem afskrivningsreglerne og den skattemæssige behandling af under- og overskud. Eksempelvis kan afskrivningsreglerne indebære en hurtigere skattemæssig afskrivning af aktiver end de faktiske økonomiske afskrivninger. Det vil give selskaberne incitament til at foretage større investeringer. Derimod giver den asymmetriske behandling af skattemæssige under- og overskud anledning til færre investeringer. Om forvridningerne netto fører til for store investeringer er svært at sige.

Forvridningerne fra selskabsskatten kan mindskes gennem en lav selskabsbeskatning, mens beskatningen af grundrenten bør udformes, så den overnormale profit i videst muligt omfang inddrages til staten, da olie- og gasressourcerne i den danske undergrund er en del af den danske nationalformue og derfor tilhører den danske befolkning. Beskatningen af grundrenten bør samtidig ske på en måde, så virksomhederne har et økonomisk incitament til at efterforske og indvinde olie og gas i Danmark.

Hertil er et neutralt skattesystem et velegnet instrument, idet det indebærer, at selskabernes investeringsbeslutninger ikke forvrides sammenlignet med en situation uden beskatning. Set i lyset af, at den nuværende kulbrinteskattelov ikke giver noget kulbrinteprovener til staten, vil en neutral kulbrinteskate både reducere forvridningerne i selskabernes investeringsbeslutninger og indbringe et forøget kulbrinteprovener til staten.

Med en neutral skat opnås omtrent samme virkning, som hvis staten deltager på lige fod med virksomhederne i udnyttelsen af forekomsterne, således at staten bærer samme andel af udgifterne, som staten har andel i koncessionerne.

Samspillet med skattesystemet i øvrigt og de internationale vilkår, som virksomheder generelt opererer under, lægger nogle bindinger på udformningen af skattesystemet, der kan vanskeliggøre en generel neutral beskat-

ning af virksomheders afkast. Men hvor der er tale om overnormal forrentning vil en neutral skat være både operationel og samfundsøkonomisk hensigtsmæssig. Så længe det samlede afkast fra kulbrintevirksomheden overstiger den alternative forrentning fra risikofrie aktiver, vil det være optimal og rationel adfærd at investere i kulbrintevirksomhed. Staten kan således teoretisk beskatte hele den overnormale forrentning, uden at det påvirker kulbrinteselskabets investeringsadfærd. Der er dog en række forhold – herunder vanskeligheder med at opgøre grundrenten præcist – som gør, at det ikke kan lade sig gøre i praksis.

### *5. Lovforslaget*

Lovforslagets hovedformål er at forøge statens andel af den ekstraordinære indtjening, der opnås ved olie- og gasindvinding i Danmark, samtidig med at virksomhedernes incitament til efterforskning og indvinding bevares, og der opnås en optimal udnyttelse af energiresourcerne i Danmarks undergrund. Til opfyldelse heraf foreslås indført en kulbrinteskate, der bygger på principperne for neutrale skatter, og som skal gælde for fremtidige koncessioner på dansk område.

Det er udelukkende den overnormale fortjeneste, som foreslås beskattet gennem en neutral beskatning. Selskabsskatten, som pålægges både normalforrentningen og den overnormale fortjeneste (grundrenten) ved kulbrintevirksomheden, opretholdes i det store hele uændret. Kulbrinteskatten gøres neutral ved, at selskabsskatten fradrages i kulbrinteskatten, men den samlede beskatning af normalforrentningen og grundrenten er således ikke neutral.

Derimod foreslås forvridningerne af produktionsafgift og rørledningsafgift fjernet ved at modregne beløbene i den beregnede kulbrinteskate. Disse bruttoomsætningsafgifter er specielle for kulbrintevirksomheder.

Kulbrintevirksomhederne behandles således (omtrent) som andre virksomheder, hvad angår den normale profit. Det er derfor tilsigtet, at kulbrintevirksomhederne har fået glæde af de senere års reduktioner af selskabsskattesatsen i relation til beskatningen af den normale profit. Den lavere selskabsskat indebærer imidlertid også en utilsigtet lempelse af beskatningen af den overnormale profit, som skyldes, at den særlige beskatning heraf – kulbrinteskatten – ikke fungerer efter hensigten.



Den væsentligste lighed mellem den foreslåede og den gældende kulbrinteskate er, at beregningsgrundlaget for begge tager udgangspunkt i den indkomstopgørelse, der anvendes til beregning af selskabsskatten. Forskellene ligger i de korrektioner, der foretages til dette udgangspunkt.

Efter de gældende regler gives et investeringsafhængigt fradrag – kulbrintefradraget. Dette fradrag forsvinder i de foreslåede regler, og i stedet gives et fradrag for forrentningen af egenkapitalen i virksomheden. En konsekvens heraf er, at beskatningen efter de foreslåede regler – i det omfang egen- og fremmedkapital forrentes ens – ikke afhænger af, om virksomheden er finansieret med egenkapital eller fremmedkapital. Det vil sige, at det skattemæssige incitament til fortrinsvis at finansiere kulbrintevirksomheden med fremmedkapital mindskes.

For det andet er den gældende kulbrinteskate feltbaseret, således at der skal opgøres en indkomst for hvert felt. Med den foreslåede kulbrinteskate forsvinder opdelingen af indkomst på de enkelte felter, hvilket alt andet lige indebærer en administrativ lettelse for både virksomheder og skattemyndighederne. Når feltopdelingen opgives, forsvinder endvidere det skattemæssige incitament til indkomstforvridding mellem felterne, der er en følge af, at underskud fra et felt ikke kan fradrages i overskud fra et andet felt.

På den baggrund skønnes lovforslaget også at skabe en enklere og mere gennemskuelig beskatning med færre incitamenter til og muligheder for indkomstforvridding.

Samtidig ligger der i den foreslåede beskatningsmodel en ligestilling af eksisterende og nye kulbrintevirksomheder, idet reglerne om forrentning, overførsel og udbetaling af underskud vil reducere en skattemæssig indgangsbarriere for nye virksomheder i forhold til et beskatningssystem med de underskudsregler, som gælder i dag. Med det eksisterende skattesystem vil selskaber i skatteposition have større incitamenter til at efterforske nye områder, fordi udgifterne hertil kan fradrages effektivt med det samme. Nye virksomheder og virksomheder uden for skatteposition må vente længere, før udgifterne kan fradrages effektivt. Med de foreslåede underskudsregler bliver den skattemæssige værdi af fradragene uafhængig af, om virksomheden har indtægter ved kulbrinteindvinding i forvejen.

Endelig er den foreslåede beskatningsmodel mere robust over for rente- og inflationsændringer end det gældende system. Kulbrintefradragets størrelse blev fastsat på et tidspunkt, hvor renten var på omkring 20 pct. og inflationen var ca. 10 pct. Da kulbrintefradraget ikke varierer med ændringer i rente- og inflationsniveauet, har faldet i renteniveauet siden kulbrinteskattelovens indførelse betydet, at realværdien og nutidsværdien af kulbrintefradraget er blevet væsentligt forøget. Den foreslåede beskatningsmodel har ikke samme svaghed, idet egenkapitalforrentningen og forrentningen af underskud varierer (årligt) med ændringer i renteniveauet.

*a. Opgørelsen af egenkapitalen*

Som nævnt indebærer den foreslåede beskatningsmodel, at der gives fradrag for normalforrentning af virksomhedens egenkapital, idet det er kendetegnende for neutrale indkomstskatter, der beskatter den overnormale profit, at normalforrentningen af den investerede kapital (såvel egen- som fremmedkapital) ikke beskattes. Ved beregningen af kulbrinteskatten skal der således ikke være en skattemæssig begunstiggelse af fremmedkapital i forhold til egenkapital.

Ved udformningen af reglerne om opgørelsen af egenkapitalen er to delvist modsatrettede hensyn taget i betragtning. På den ene side skal reglerne medføre, at der opgøres en i denne sammenhæng korrekt egenkapital, der ikke med fordel kan påvirkes vilkårligt af virksomhederne. På den anden side skal reglerne ikke påføre virksomhederne eller ligningsmyndighederne en uforholdsmæssig stor administrativ belastning.

I det første hensyn ligger først og fremmest, at det ikke skal være fordelagtigt for virksomhederne at "oppuste" egenkapitalen i kulbrintevirksomheden, fordi der gives fradrag for normalforrentningen heraf. En sådan "oppustning" kunne bl.a. ske ved, at uforrentede aktiver fra andre virksomheder indlægges i kulbrintevirksomheden, og/eller ved at der kort før regnskabsafslutningen indskydes egenkapital, som udloddes igen kort efter.

I det andet hensyn ligger først og fremmest, at virksomhederne så vidt muligt skal opgøre egenkapitalen i forbindelse med en regnskabsafslutning og ikke løbende – eksempelvis månedligt. Endvidere er det vigtigt, at der ikke kan være tvivl om, hvordan egenkapitalen skal opgøres i denne sammenhæng.

På den baggrund foreslås det, at egenkapitalen opgøres som forskellen mellem den skattemæssige værdi af virksomhedens afskrivningsberettigede aktiver med fradrag af virksomhedens lån herunder konvertible obligationer. Der kan dog blive tale om at korrigere for indskud af egenkapital i det forudgående indkomstår, jf. nedenfor.

Når en regnskabsmæssig opgørelse ikke er hensigtsmæssig, skal det bl.a. ses i lyset af, at kulbrintebeskatningen kun omfatter nogle særskilt opregnede indtægter. Eksempelvis indgår renteindtægter ikke i kulbrinteindkomsten, som den er afgrænset i dag. Det er utvivlsomt, at der regnskabsmæssigt må henføres en likvid beholdning til kulbrintevirksomheden. Hvis disse likvide midler medregnes til egenkapitalen, beregnes en forrentning, der kan fratrækkes med høj skatteværdi, selv om et eventuelt renteaflast af de likvide midler, beskattes med den almindelige lavere skatteprocent. Dertil kommer, at medregning af likvide midler til egenkapitalopgørelsen i sig selv giver gode muligheder for at ”oppuste” egenkapitalen, bl.a. fordi det er vanskeligt at afgøre, hvor stor en likvid beholdning, der skal henføres til kulbrintevirksomheden.

Det kunne i en vis udstrækning løses ved at udvide afgrænsningen af de indtægter, som indgår i kulbrinteindkomsten. Problemet vil imidlertid også opstå vedrørende andre aktiver end kontantbeholdninger. Anvendelsen af de regnskabsmæssige aktiver ved opgørelsen af egenkapitalen kræver derfor en betydelig udvidelse af kulbrinteskattegrundlaget, således at afkastet af alle aktiver, der medregnes ved opgørelsen af egenkapitalen, medregnes til kulbrinteindkomsten.

En sådan udvidelse vil alt andet lige betyde, at man må gå bort fra den udtømmende opregning af kulbrinteskattepligtige indtægter, som anvendes i dag. Det vil medføre nye afgrænsnings- og fordelingsproblemer – især i relation til fordelingen mellem anden indkomst og kulbrinteindkomst. En sådan generel udvidelse af de kulbrinteskattepligtige indtægter foreslås derfor ikke. I stedet foreslås, at kun afskrivningsberettigede aktiver medregnes ved opgørelsen af egenkapitalen.

Aktiverne foreslås medregnet til den skattemæssige værdi. Det skal ses i lyset af, at udgangspunktet for den neutrale beskatning er en korrekt beskatning af grundrenten i hver periode, hvilket kræver en korrekt periodisering af indtægter og udgifter, herunder at afskrivningerne svarer til de sande økonomiske afskrivninger. Disse afskrivninger kendes ikke.

Hvis de afskrivningsberettigede aktiver medtages til den skattemæssige værdi ved opgørelsen af egenkapitalen, vil nutidsværdien af skatterne i et system med neutral beskatning være den samme, uanset at foretagne afskrivninger ikke svarer til de sande økonomiske afskrivninger. Hvis der afskrives mere end de sande økonomiske afskrivninger, vil fordelene ved “for store” afskrivninger blive modsvaret af en “for stor” reduktion af egenkapitalen.

Der foreslås heller ikke anvendt en regnskabsmæssig opgørelse i relation til de medregnede passiver. Eksempelvis er det ikke hensigtsmæssigt at medregne regnskabsmæssige hensættelser. Hensættelser adskiller sig fra andre gældsposter ved, at forpligtelsens nøjagtige beløb eller forfaldstidspunkt ikke kendes ved regnskabsafslutningen. På den baggrund kan der være tvivl om værdiansættelsen. Særligt bemærkes, at hensættelser til udskudt skat ikke bør indgå, når afskrivningsberettigede aktiver medregnes til skattemæssig værdi ved opgørelsen af egenkapitalen.

Endvidere må det – under hensyn til at kun en del af de samlede aktiver foreslås medregnet – være rimeligt, at også kun en del af gælden i virksomheden medregnes. Medregning af al gæld vil betyde, at virksomhedernes egenkapital undervurderes.

Der foreslås derfor en afgrænsning efter samme principper som foreslået på aktivsiden. Herefter medregnes kun gæld, hvor rente heraf vil være fradragsberettiget i kulbrinteindkomsten. Denne afgrænsning indebærer, at bl.a. følgende gældsposter indgår i opgørelsen af egenkapitalen: lån hos koncernforbundne selskaber, banklån, kreditforeningslån og konvertible obligationer.

Derimod medregnes ikke: varekreditorer, filialers gæld til hovedkontoret, skyldig løn, feriepenge, bonus og tantieme, skyldige skatter og afgifter, udbytte for regnskabsåret og ikke hævet udbytte for tidligere regnskabsår.

Værdiansættelsen af virksomhedens banklån og andre lån kan normalt ske til nominal værdi.

Som nævnt taler administrative hensyn for, at egenkapitalen opgøres i forbindelse med en regnskabsafslutning og ikke løbende. Det foreslås, at egenkapitalen opgøres en gang årligt – ved indkomstårets begyndelse.

I det omfang virksomhederne har mulighed for at (skatte)planlægge den tidsmæssige placering af deres investeringer (dvs. produktionsmæssige hensyn ikke bestemmer andet), indebærer reglerne, at det er fordelagtigt at placere investeringerne kort før regnskabsafslutningen. Derved vil aktiverne være bundet i virksomheden kortest muligt, før de indgår i en opgørelse af egenkapitalen. Omvendt bør et salg ske umiddelbart efter en regnskabsafslutning.

Ét årligt opgørelsetidspunkt giver endvidere et incitament til få dage inden regnskabsafslutningen at tilføre virksomheden egenkapital, som så udloddes igen få dage efter. Derved medregnes den indskudte egenkapital i et helt år, selv om den kun har været til stede i virksomheden i få dage.

Der vil næppe være nogen særlig fordel ved at tilføre ekstra afskrivningsberettigede aktiver til kulbrintevirksomheden i en kortere periode, når der henses til den type aktiver, der anvendes til kulbrinteindvinding. Virksomhederne vil derimod forholdsvis enkelt kunne påvirke egenkapitalen ved at indfri lån kort før regnskabsafslutningen og optage nye lån kort efter.

På den baggrund foreslås en værnsregel, som kan imødegå den spekulationsmulighed, som virksomhederne ellers vil have, for at indskyde egenkapital til indfrielse af lån kort før regnskabsafslutningen. Også andre steder i skattelovgivningen gælder værnsregler, hvor der er et tilsvarende incitament til at ændre på virksomhedens kapitalforhold omkring statustidspunktet. Det gælder reglen i selskabsskattelovens § 11, stk. 3, vedrørende tynd kapitalisering og rentekorrektionsreglen i virksomhedsskattelovens § 11, stk. 2.

Den foreslåede værnsregel har det udgangspunkt, at indskud af egenkapital i det forudgående indkomstår – jf. at egenkapitalen opgøres ved indkomstårets begyndelse – er sket med henblik på at nedbringe lån. Det vil sige, at indskud af egenkapital i det forudgående indkomstår som udgangspunkt skal nedbringe den opgjorte egenkapital og dermed fradraget for egenkapitalforrentning.

Imidlertid indskydes egenkapital ofte med et andet formål end at nedbringe eksisterende lån. Der foreslås derfor en ”ventil” i værnsreglen, således at reglen ikke finder anvendelse, i det omfang virksomheden kan dokumentere, at egenkapitalindskuddet i overvejende grad er begrundet i for-

retningsmæssige hensyn og dermed ikke er sket med henblik på at indfri lån af hensyn til den skattemæssige opgørelse af egenkapitalen.

Det må antages, at det vil være forholdsvis enkelt for virksomhederne at løfte et sådant dokumentationskrav. Ofte vil formålet med indskuddet være klart. Det kan således dokumenteres, om der faktisk er sket (ekstraordinær) indfrielse af lån, eller om indskuddet eksempelvis er foretaget som led i en feltudbygning. Det kan også dokumenteres, om en indfrielse af lån er efterfulgt af en ny lånoptagelse og udlodning fra virksomheden. Endvidere kan det tillægges betydning, om der er tale om gentagne tilfælde, hvor der foretages indskud af egenkapital op til statustidspunktet.

*b. Underskud*

Neutrale skatter er symmetriske i den forstand, at der beregnes negativ skat af et negativt grundlag eller tilsvarende. Det er således en forudsætning, at skatteværdien af et eventuelt uudnyttet underskud tilfalder den skattepligtige. Underskudsreglerne i et system med en neutral grundrente-beskatning skal derfor – i modsætning til de gældende regler – hverken indeholde regler om feltafgrænsning eller “forældelse” af underskud.

Der vil ikke være en økonomisk forskel på, om virksomheden “kompenseres” for underskuddet, når det opstår, eller om compensationen først sker ved ophør, forudsat der sker en passende forrentning af fremført underskud.

Det foreslås, at compensationen først sker, når virksomheden er ophørt med at drive skattepligtig kulbrintevirksomhed. Dog vil der naturligvis ske en compensation inden ophør, hvis virksomheden har positiv indkomst, som underskuddet kan modregnes i. En sådan løsning vil alt andet lige være den mest enkle i administrativ henseende for både skattemyndigheder og virksomheder.

Det foreslås, at virksomheder kompenseres for et uudnyttet underskud ved, at der gives mulighed for at overføre underskud til andre skattesubjekter i forbindelse med overdragelse af kulbrintevirksomheder. Derimod foreslås det ikke at udvide overførselsadgangen til anden indkomst, således at underskud i kulbrinteskattegrundlaget kan udnyttes i selskabsskattepligtig kulbrinteindkomst. Det overførte underskud kan kun udnyttes til modregning i beregningsgrundlaget for kulbrinteskatten. Det underskud, som kan overføres, vil være underskuddet efter modregning af eventuelle

skattepligtige kapitalgevinster mv., der opstår hos det overdragende selskab i forbindelse med overdragelsen.

Muligheden for at anvende et underskud i et selskab til modregning i overskud hos et andet selskab kendes i dansk skatteret kun i sambeskatningsforhold – og kun for underskud, der er opstået, mens selskaberne har været sambeskattet. Derimod indeholder skattelovgivningen flere regler, der skal *forhindre*, at underskud udnyttes hos et andet selskab end det selskab, hvor underskuddet er opstået. Det foreslås derfor, at en række af disse regler sættes ud af kraft i relation til underskud i kulbrinteindkomsten.

Muligheden for at overføre underskud foreslås betinget af, at hele kulbrintevirksomheden overdrages. Det indebærer, at hele underskuddet vil blive hos det overdragende selskab, hvis kun en del af selskabets kulbrintevirksomhed overdrages. Derimod kan underskud overføres, selv om det overdragende selskab er ophørt med at drive kulbrintevirksomhed. Derved har det overdragende selskab mulighed for at overføre underskud, der skyldes afviklingsomkostninger.

Det er ikke et krav, at kulbrintevirksomheden overdrages til ét selskab. Et sådant krav ville besværliggøre overdragelser, hvis eksempelvis et konsortium mellem flere selskaber ønsker at overtage en kulbrintevirksomhed. Det vil modvirke formålet med overførselsreglen, at det overdragende selskab kompenseres for værdien af underskuddet.

Overførselsadgangen er endvidere betinget af, at den overdragne kulbrintevirksomhed bliver en del af det eller de overtagende selskaber. Der er ikke mulighed for at overføre underskud, hvis et eller flere selskaber erhverver aktierne i et selskab, der driver kulbrintevirksomhed. I så fald forbliver underskuddet i det overdragne selskab.

En sådan adgang til at overføre underskud, der reelt giver selskaber mulighed for at sælge underskuddet ved ophør af kulbrintevirksomheden, vil i meget høj grad opfylde forudsætningen for en neutral skat. Det forudsættes i den forbindelse, at det vederlag, som det overdragende selskab modtager for underskuddet, ikke beskattes.

Overførselsreglen vil dog alt andet lige føre til en for lille compensation, når olie- og gasproduktionen i Nordsøen kommer ned på et niveau, hvor der ikke længere kan forventes at være (tilstrækkelig) positiv indkomst,

som underskuddet kan modregnes i. Selv om det ikke forventes at blive tilfældet i adskillige år, kan det være hensigtsmæssigt, at der tages højde for denne situation allerede på nuværende tidspunkt.

Endvidere kan der opstå tilfælde, hvor en kulbrintevirksomhed, der er ophørt med underskud, ikke kan opnå en pris svarende til skatteværdien af underskuddet. Det kan eksempelvis skyldes, at virksomheden er i økonomiske vanskeligheder, og at potentielle købere af underskuddet derfor har mulighed for at presse prisen. Dertil kommer, at den ophørende virksomhed kan have omkostninger ved at finde en køber af underskuddet.

Som et kompromis mellem hensynet til at undgå, at staten skal udbetale betydelige beløb, før de foreslåede regler giver et provenu, og hensynet til neutraliteten i relation til de underskudsgivende koncessioner foreslås det, at kulbrintevirksomheder fra og med den 1. januar 2012 kan få udbetalt skatteværdien af underskuddet. Udbetaling forudsætter, at kulbrintevirksomheden er endeligt ophørt. Det forventes, at overskudsgivende koncessioner på dette tidspunkt vil være i skatteposition, således at provenuet herfra kan anvendes til at finansiere udbetalingerne. Samtidig vil koncessionshaverne have sikkerhed for, at staten vil udbetale skatteværdien af underskuddet, og derfor ikke være tvunget til at forhandle med andre koncessionshavere om prisen for underskuddet.

### *c. Valg af forrentning*

I den foreslåede beskatningsmodel indgår der to problemstillinger i relation til renten. Det ene er fastlæggelse af, hvilken rente, der skal anvendes som udtryk for den risikofrie rente ved forrentning af egenkapital og ved fremførsel af underskud i kulbrinteskattegrundlaget. Det andet er, hvorvidt den risikofrie rente skal korrigeres med selskabsskatte- og/eller kulbrinteskattesatsen.

I den foreslåede beskatningsmodel er hensigten som nævnt at beskatte den overnormale profit. I den forbindelse gives der fradrag for normalforrentningen af kapital, hvilket indebærer, at der skal gives fradrag for både forrentningen af fremmed- og egenkapital.

Desuden er der et krav om symmetrisk behandling af under- og overskud, for at kulbrintebeskatningen er neutral. Symmetrien opnås ved at fremføre underskuddet med en rente, således at selskabet ikke mister den tidssvarende værdi af underskuddet. Det betinger endvidere, at der skal være sik-



kerhed for, at underskuddet kan fradrages i senere overskud, eller at skatteværdien af underskuddet kommer til udbetaling.

Hvilken rente, det er korrekt at anvende som udtryk for den risikofrie rente ved afskærmning af normalforrentningen, afhænger af, hvorledes skattesystemet i øvrigt er udformet med hensyn til at give fradrag for risiko. Ved en symmetrisk skattemæssig behandling af over- og underskud fjernes den usikkerhed for selskabet, som er forbundet med fremføring af underskud. Staten deler dermed variationen i indkomsten med selskabet.

Det ville umiddelbart være oplagt at anvende et velkendt rentebegreb – eksempelvis mindsterenten i kursgevinstloven. Mindsterenten er imidlertid ikke udtryk for en risikofri rente, idet der indgår obligationer, som indeholder risiko, i grundlaget for mindsterenten. Dertil kommer, at gennemsnitsrenten på obligationerne i grundlaget ganges med 7/8 og nedrundes til nærmeste hele procentpoint. Mindsterenten for 2. halvår af 2001 er 4 pct.

I lovforslaget anvendes derfor et simpelt rentegennemsnit af alle statsobligationer. Forslaget tager ikke højde for, at der i princippet burde anvendes en et-årig rente, fordi forrentningen sker for et år ad gangen. Forslaget medfører derved et lidt højere renteniveau, da renten på den lange statsobligation er højere end renten på den korte statsobligation. Til gengæld er det en fordel udelukkende at anvende statsobligationer i grundlaget, idet grundlaget er udtryk for en risikofri rente, i og med at statsobligationer er et sikkert papir.

Når det ikke foreslås at anvende rentegennemsnittet af alle obligationer, skyldes det, at der i så fald ikke ville være tale om en risikofri rente, fordi der indgår konverteringsrisici samt optionspræmier i ikke-statsobligationer.

Med hensyn til forrentning af egenkapital er selskabet stillet over for et krav fra aktionærene om en forrentning, der mindst skal være renten før selskabsskat, idet aktionærene alternativt vil kunne placere egenkapitalen til renten før skat. Dvs. selskabets aktionærer skal være indifferente mellem at få en forrentning i selskabet og en alternativ placering i statsobligationer.

Det kan illustreres ved følgende eksempel:

Antag at skattesatsen er 50 pct. og renten er 10 pct. og aktionæren har 100 kr., som vedkommende kan investere enten i selskabet eller i statsobligationer. Hvis der investeres i statsobligationer, opnår vedkommende et afkast på 10 kr. Hvis aktionæren derimod investerer i selskabet, vil vedkommende kræve et afkast på 10 kr. for at være ligestillet mellem at investere i selskabet og statsobligationer. Det medfører, at investeringen skal forrentes af selskabet med en rente på 20 pct., således at afkastet efter selskabsskat er 10 kr. Fradraget for forrentning af egenkapital skal derfor baseres på en rente før selskabsskat.

En investors forrentningskrav til egenkapitalen afhænger for det første af de samlede skatter på kapital, herunder investorbeskatningen, og for det andet af overvæltningen af disse skatter. Som udgangspunkt er forskellige investorer forskelligt beskattet – f.eks. er der ingen investorskat på pensionskassers afkast i en række lande (USA, Storbritannien, Canada, Schweiz og Holland) – mens danske pensionskasser beskattes symmetrisk med en sats på 15 pct. af stort set alt afkast efter et lagerprincip, og private investorer i både Danmark og mange andre lande beskattes asymmetrisk af hhv. rente- og aktieindkomst. Det centrale for at sikre neutralitet er imidlertid, hvorledes den marginale investor beskattes.

Lovforslaget følger samme forudsætning som omlægningen af pensionsafkastbeskatningen i 2000 – dvs. der tages udgangspunkt i en symmetrisk beskattet eller helt ubeskattet international marginal investor. En ubeskattet investor kan opnå en forrentning ved risikofri placering i obligationer svarende til den risikofrie rente. Forrentningskravet til egenkapitalen efter selskabsskat vil derfor ligeledes være den risikofrie obligationsrente – når der er adgang til fuld udnyttelse af underskud – ved kulbrinteinvesteringer. Resultatet bliver det samme ved at tage udgangspunkt i en investor, der beskattes symmetrisk efter et lagerprincip.

Det understreges, at denne forudsætning er lempelig. Der kan ligeledes argumenteres for, at den marginale investor bærer selskabsskatten, således at forrentningskravet til egenkapitalen efter selskabsskat er den risikofrie rente også efter selskabsskat.

Hvis staten ikke ønsker at udbetale kulbrinteskatteværdien af underskud, må den tillade fremførsel af underskud med en rente, hvis beskatningsmodellen skal være neutral. Man kan sige, at staten optager et lån hos kulbrintevirksomheden svarende til skatteværdien af underskuddet.

Forrentningen skal svare til virksomhedens faktiske omkostninger efter skat ved, at udbetalingen af underskuddet udskydes. Omkostningerne afhænger af, hvordan virksomheden finansierer udskydelsen, og hvordan det påvirker virksomhedens soliditet.

Det afkast, som kulbrintevirksomheden mister, fordi den er tvunget til at yde staten et lån, må som udgangspunkt svare til forrentningen, hvis pengene i stedet var blevet i kulbrintevirksomheden, dvs. forrentningen af egenkapitalen. Det forudsætter, at udskydelsen finansieres med egenkapital.

Udskydelsen kan også fremmedkapitalfinansieres. Da skatteværdien af det udskudte underskud svarer til et sikkert aktiv, må selskabet antages at kunne øge sin fremmedkapitalandel, uden at selskabets långivere vil betragte det som mere risikofyldt. Den risikopræmie, der forlanges for at finansiere den eksisterende fremmedkapital, bør i så fald ikke påvirkes, og skatteværdien af underskuddet bør kunne belånes til en rente uden risikotillæg.

Renteudgifterne på lånet er fradragsberettiget i grundlaget for den selskabsskat, der kan fratrækkes i grundlaget for kulbrinteskatten, ligesom renteudgifterne også kan fratrækkes i kulbrinteskattegrundlaget. Til gengæld fortrænger låneoptagelsen egenkapitalen, fordi fremmedkapitalen er forøget. Derved mister selskabet fradrag for forrentning af egenkapital i grundlaget for kulbrinteskatten. Samlet indebærer låneoptagelsen dog, at selskabet får reduceret dets kapitalomkostninger.

Den rente, som underskuddet skal forrentes med, svarer derfor til den mistede egenkapitalforrentning korrigeret for reduktionen af selskabets kapitalomkostninger. Reduktionen af selskabets kapitalomkostninger svarer til selskabsskattesatsen gange  $(1 - \text{kulbrinteskattesatsen})$ . Underskud skal derfor forrentes med den risikofri rente multipliceret med  $(1 - \text{selskabsskattesatsen}(1 - \text{kulbrinteskattesatsen}))$ .

Det vil ikke være praktisk muligt at basere forrentningen af udskydelsen på oplysninger om faktiske kapitalomkostninger.

Det foreslås derfor, at underskud fremføres med rente, som svarer til fuld fremmedkapitalfinansiering – dvs. en korrigeret rentesats som ovenfor nævnt. Der er i den forbindelse lagt vægt på risiciene ved henholdsvis en

for lav og en for høj forrentning i forhold til de faktiske finansieringsomkostninger.

Vælges en for høj forrentning, vil selskaberne i visse tilfælde have et incitament til at fremføre underskud så længe som muligt, og der er ingen tidsmæssige begrænsninger på fremførselsadgangen. Skatteværdien af et underskud vil således vokse år for år i takt med fremførslen og vil kunne overstige værdien af hele den oprindelige investering. Der vil da være tale om såkaldt ”gold plating” – det vil sige, at der vil være incitament til at gennemføre investeringer, som er tabsgivende før skat.

Vælges en for lav forrentning vil selskaberne derimod have skattemæssigt incitament til at investere lidt mindre end ved fuld neutralitet. Det skal dog tages i betragtning, at der er mulighed for at handle med underskud selskaberne imellem, samt at der fra 2012 vil blive adgang til at få udbetalt skatteværdien af underskud fra staten. Det vil således i værste fald være en begrænset periode, at der kan være tab for selskaberne forbundet med en for lav forrentning.

#### *d. Transfer pricing / indkomstflytning*

Koncerner eller enkeltsselskaber, hvor indkomsten beskattes forskelligt afhængigt af, hvilken del af koncernen eller selskabet indkomsten henføres til, vil have et incitament til at placere indkomsten, hvor den samlede beskatning minimeres. De skattemæssige problemer, som opstår, når en koncern ved tilrettelæggelsen af den interne omsætning og ved fastlæggelsen af vilkårene tager skattemæssige hensyn, karakteriseres som *transfer pricing* problemer.

*Transfer pricing* problemstillinger opstår især i internationale koncerner, hvor de involverede koncernsselskaber har hjemsted i forskellige stater med forskellig beskatning. *Transfer pricing* problemer kan imidlertid også opstå mellem selskaber i samme land – og i relation til kulbrintevirksomheder tilmed inden for samme selskab.

Beskatningen af kulbrinteindkomst er højere end beskatningen af anden indkomst. Skattepligtige, der både har kulbrinteindkomst og anden indkomst – enten i samme selskab eller i flere selskaber – vil derfor alt andet lige have et incitament til at mindske indtægter og øge udgifter i kulbrintevirksomheden.

Skattelovgivningen indeholder flere regler, der skal forhindre en sådan flytning af indkomst.

Ligningslovens § 2 indeholder således en lovfæstelse af armslængde princippet, der indebærer, at interesseforbundne parter ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst skal anvende priser og vilkår for deres transaktioner, der svarer til de priser og vilkår uafhængige parter ville fastsætte for tilsvarende transaktioner. Bestemmelsen omfatter både nationale og internationale kontrollerede transaktioner. Ved kontrol forstås i den sammenhæng direkte eller indirekte ejerskab til mere end 50 pct. af aktiekapitalen eller råden over mere end 50 pct. af stemmerne.

For de internationale kontrollerede transaktioner gælder en dokumentationspligt, jf. skattekontrollovens § 3 B.

I oliebranchen er det kutyme, at størstedelen af investeringer og operationelle udgifter afholdes i fællesskab af uafhængige konsortiedeltagere. Det er ligeledes normalt, at ingen af konsortiedeltagerne har en andel på mere end 50 pct. Det betyder alt andet lige, at ligningslovens § 2 ikke finder anvendelse, når konsortiedeltagerne handler i fællesskab med en tredje part.

Det indebærer, at ligningslovens § 2 ikke giver tilstrækkelige muligheder for gribe ind, når konsortiedeltagerne har en fælles interesse i at flytte kulbrinteindkomst til beskatning som anden indkomst eller til beskatning i et andet land. Denne indkomstforvridning kan opstå ved, at konsortiedeltagerne indbyrdes aftaler, at det indkøb de foretager i fællesskab, helt eller delvis foretages hos de respektive konsortiedeltageres interesseforbundne parter til en pris, der afviger fra markedsprisen.

På baggrund heraf foreslås en bestemmelse i kulbrinteskatteloven, der pålægger konsortiedeltagerne at anvende markedsprisen ved køb af varer og ydelser, når der handles indbyrdes mellem konsortiedeltagerne, og når konsortiedeltagerne i fællesskab handler med en tredje part, som kontrolleres af en af konsortiedeltagerne eller konsortiedeltagerne i fællesskab.

Behovet for bestemmelsen skyldes, at den foreslåede overskudsbaserede neutrale beskatning indebærer en mere effektiv beskatning i forhold til de gældende regler, hvor kulbrintevirksomhederne ikke har haft besvær med

at undgå at komme i skatteposition. Den mere effektive beskatning vil derfor øge incitamentet til at flytte indkomst.

Der er ikke tale om, at det foreslåede beskatningssystem skaber flere muligheder for indkomstflytning. Tværtimod betyder afskaffelsen af opgørelsen af feltindkomster, at der ikke længere er et incitament til at flytte indkomst mellem felterne. Men de muligheder, som virksomheder også under det foreslåede system har for at påvirke opgørelsen af kulbrinteindkomsten, vil alt andet lige få en øget interesse.

*e. Ikrafttræden*

Det foreslås, at reglerne får virkning for indkomst, der erhverves i tilknytning til koncessioner, der erhverves den 1. januar 2002 eller senere. Indkomst, der erhverves i tilknytning til eksisterende koncessioner, vil fortsat blive beskattet efter gældende regler.

*Provenumæssige konsekvenser*

*Administrative konsekvenser for stat, amter og kommuner*

*Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

*Administrative konsekvenser for erhvervslivet og borgerne*

*Miljømæssige konsekvenser*

*Forholdet til EU-retten*

---

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

Til § 1

Til nr. 1

Der er tale om en redaktionel ændring.

Til nr. 2

I oliebranchen er det kutyme, at størstedelen af investeringer og operationelle udgifter afholdes i fællesskab af uafhængige konsortiedeltagere.

De lovbestemmelser, der efter skattelovgivningens almindelige regler regulerer *transfer pricing* området, er ligningslovens § 2 og skattekontrollovens § 3 B. De pågældende bestemmelser forudsætter, at den skattepligtige er kontrolleret af fysiske eller juridiske personer, hvor der ved kontrol forstås, at der ejes mere end 50 pct. af aktiekapitalen eller rådes over mere end 50 pct. af stemmerne.

Bestemmelserne vedrørende *transfer pricing* kan således kun gøres gældende ved handel mellem koncernforbundne selskaber. Bestemmelserne kan ikke gøres gældende ved uafhængige parter fælles handel med en tredje part, ligesom de ikke kan gøres gældende ved intern handel mellem konsortiedeltagere, der ikke er koncernforbundne. Derfor kan der i tilfælde af interessefællesskab mellem konsortiedeltagerne opstå problemer med hensyn til indkomstforvridning mellem kulbrinteindkomst og anden indkomst.

På baggrund heraf foreslås en bestemmelse i kulbrinteskatteloven, der pålægger konsortiedeltagerne at anvende markedsprisen ved økonomiske transaktioner indbyrdes eller med selskaber, som er kontrolleret af en af konsortiedeltagerne eller konsortiedeltagerne i fællesskab. Det foreslås, at kontrol defineres på samme måde som i ligningslovens § 2.

Bestemmelsen vil eksempelvis omfatte tilfælde, hvor et konsortium med tre deltagere med samme ejerandel har økonomiske transaktioner med et selskab, som ejes af en af konsortiedeltagerne. Hvis de tre deltagere har økonomiske transaktioner med et selskab, som de ejer i fællesskab, skal transaktionerne også ske på armslængde-vilkår.

Det bemærkes, at bestemmelsen også foreslås tillagt virkning for gældende koncessioner.

Til nr. 3

Det foreslås, at de koncessioner, der undergives beskatning efter det foreslåede neutrale beskatningssystem ikke kan fratække produktionsafgifter og rørledningsafgift *mv.*, ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst efter reglerne i kulbrinteskattelovens § 4. Det gælder både i relation til selskabsskatten og kulbrinteskatten.

Ændringen skyldes forslaget om, at disse afgifter kan fratækkes i kulbrinteskatten, jf. den foreslåede bestemmelse i § 20 B, stk. 4. Når kulbrintevirksomhederne får tilbagebetalt afgifterne fuldt ud gennem en nedsættelse af kulbrinteskatten, vil en fastholdelse af den gældende fradragsret ved indkomstopgørelsen medføre en tilbagebetaling, der overstiger de faktisk betalte afgifter.

Rørledningsafgift *mv.* dækker over beløb, som betales i henhold til olierørledningsloven § 2, stk. 4, 1. pkt., og § 3, stk. 1, nr. 3. Det drejer sig en afgift på 5 pct. af produktionsværdien for virksomheder, der er tilsluttet rørledningen (§ 3, stk. 1, nr. 3), og virksomheder, der har dispensation fra tilslutningspligten (§ 2, stk. 4, 1. pkt.).

Ud over ovennævnte beløb betaler virksomheder, der er tilsluttet rørledningen, et beløb til dækning af finansieringsomkostningerne i forbindelse med anlægget af rørledningen, og et beløb til dækning af øvrige omkostninger ved driften af rørledningen, jf. § 3, stk. 1, nr. 1 og 2. Disse beløb er ikke omfattet af den foreslåede bestemmelse. Disse beløb har karakter af driftsomkostninger, som virksomheden også skulle afholde, hvis den selv ejede rørledningen, og vil derfor være fradragsberettigede i kulbrinteindkomsten, som det er tilfældet efter de gældende regler.

Til nr. 4

Det foreslås, at der indsættes et nyt kapitel 3 A i kulbrinteskatteloven. Herefter vil reglerne for opgørelsen og ansættelsen til kulbrinteskate for gældende koncessioner fortsat være i kulbrinteskattelovens kapitel 3, mens reglerne for opgørelsen og ansættelsen til kulbrinteskate for nye koncessioner vil fremgå af det nye kapitel 3 A.



Til § 20 A:

Med den foreslåede bestemmelse fremgår det direkte af loven, at de foreslåede regler kun finder anvendelse på indkomst, der erhverves i tilknytning til efterforskningstilladelser, der gives efter den 1. januar 2001 eller senere.

Til § 20 B:

Det foreslås, at de skattepligtige indtægter afgrænses på samme måde, som det er tilfældet ved beregning af selskabsskat og kulbrinteskatefter gældende regler. Det foreslås også, at den særskilte ansættelse – som efter gældende regler – foretages første gang for det indkomstår, hvori forundersøgelsen og efterforskningen påbegyndes. Det indebærer, at den særskilte ansættelse foretages første gang for det år, hvor den skattepligtige opnår en efterforskningstilladelse, der giver vedkommende en eneret til det pågældende område.

Den foreslåede bestemmelse i stk. 2 indebærer, at der ved beregningen af grundlaget for kulbrinteskatten tages udgangspunkt i indkomstopgørelsen, der anvendes til beregning af selskabsskatten. Forskellen mellem de to beregningsgrundlag følger af de foreslåede bestemmelser i §§ 20 C-20 F.

I stk. 3 foreslås, at skatteprocenten for kulbrinteskatten fastsættes til x pct. Den herved beregnede skat nedsættes med produktionsafgifter og rørledningsafgift *mv.*, som den skattepligtige har betalt, jf. det foreslåede stk. 4.

Hvis kulbrinteskatten herved bliver negativ, foreslås det, at den negative skat omregnes til underskud ved brug af kulbrinteskattesatsen og fremføres som ”rigtig” underskud. Det vil sige, at en negativ skat på 500 omregnes til et underskud på  $500 \times 100/\text{kulbrinteskatteprocenten}$ .

Til § 20 C:

Det foreslås, at der ikke gives mulighed for at aktivere udgifter, der er afholdt til forundersøgelse og efterforskning, så fradraget udskydes, til den skattepligtige har iværksat indvinding. Muligheden for fordeling af sådanne udgifter over 5 år fra indvindingstidspunktet foreslås fjernet, da en sådan regel skønnes unødvendig, når underskud kan fremføres uden tidsbegrænsning. Som en konsekvens heraf skal § 7, stk. 2, der tillader fradrag

for et uafskrevet beløb ved afståelse af bevilling, tilladelse eller rettighed, heller ikke finde anvendelse.

Til § 20 D:

Som nævnt ovenfor i de almindelige bemærkninger er det kendetegnende for neutrale kapitalindkomstskatter, at normalforrentningen af den investerede kapital beskattes ikke. Når der tages udgangspunkt i beregningsgrundlaget for selskabsskatten, kan dette opnås ved, at der i kulbrinteskattegrundlaget gives fradrag for normalforrentning af virksomhedens egenkapital.

Den foreslåede bestemmelse fastsætter reglerne for opgørelsen af dette fradrag.

I stk. 2, 1. pkt., defineres egenkapitalen som forskellen mellem den skattemæssige værdi af virksomhedens afskrivningsberettigede aktiver med fradrag af virksomhedens lån herunder konvertible obligationer. Egenkapitalen opgøres ved indkomstårets begyndelse. I visse tilfælde vil det i 1. pkt. opgjorte beløb blive korrigeret for indskud af egenkapital i det foregående indkomstår som følge af den foreslåede værnsregel i 2. pkt. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 5 a.

Stk. 3 definerer den rente, som anses for at være udtryk for normalforrentningen. Renten foreslås opgjort som et simpelt gennemsnit af fastforrentede statsobligationer i åbne serier, der er noteret på Københavns Fondsbørs A/S i det pågældende indkomstår. Renten foreslås således beregnet på baggrund af det faktiske renteniveau i løbet af det pågældende indkomstår. Renten opgøres med en decimal og offentliggøres senest den 20. januar i året efter indkomståret. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger pkt. 5 c.

Fradraget for normalforrentningen beregnes som egenkapitalen efter stk. 2 multipliceret med renten efter stk. 3. Hvis egenkapitalen er negativ, bliver der tale om et negativt fradrag. Et negativt beløb skal med andre ord tillægges den skattepligtige kulbrinteindkomst.

Det foreslås i stk. 4, at reglen i selskabsskattelovens § 11 om tynd kapitalisering ikke skal finde anvendelse i relation til den foreslåede kulbrinteskate. En samtidig anvendelse af de foreslåede regler om forrentning af egenka-

pitalen og selskabsskattelovens § 11 vil indebære en form for dobbeltbeskatning som følge af, at der nægtes fradrag for renteudgifter af lån, som samtidig nedbringer fradraget for egenkapitalforrentning. Selskabsskattelovens § 11 vil fortsat gælde vedrørende kulbrinteindkomst, som pålægges selskabsskat.

Til § 20 E:

Som det er tilfældet ved beregningen af den gældende kulbrinteskat, foreslås det, at selskabsskatten af kulbrinteindkomsten kan fradrages i beregningsgrundlaget for kulbrinteskatten.

Til § 20 F:

Neutrale skatter er symmetriske i den forstand, at der beregnes negativ skat af et negativt grundlag eller tilsvarende. Det er således en forudsætning, at skatteværdien af et eventuelt uudnyttet underskud tilfalder den skattepligtige. Underskudsreglerne i et system med en neutral grundrentebeskatning skal derfor – i modsætning til de gældende regler – hverken indeholde regler om feltafgrænsning eller “forældelse” af underskud.

I henhold til den foreslåede bestemmelse kan et underskud i den skattepligtige kulbrinteindkomst derfor fremføres uden tidsbegrænsning. Underskuddet skal dog modregnes i en eventuel positiv indkomst.

En neutral beskatning forudsætter, at underskud, som fremføres, forrentes. Da underskud ikke forældes, vil der være tale om en underskudssaldo, hvor saldoen udgør uudnyttet underskud vedrørende tidligere indkomstår med tilhørende forrentning. Det foreslås, at underskudssaldoen forrentes med den risikofrie rente, der anvendes til forrentning af egenkapitalen, multipliceret med en korrektionsfaktor, jf. også de almindelige bemærkninger pkt. 5 c. Korrektionsfaktoren udgør  $(1 - \text{selskabsskattesatsen}(1 - \text{kulbrinteskattesatsen}))$ . Efter korrektionen afrundes renten til en decimal.

Underskud i den skattepligtige kulbrinteindkomst kan ikke modregnes i anden positiv indkomst. Tilsvarende kan underskud fra anden indkomst ikke fradrages i kulbrinteindkomsten, jf. det foreslåede stk. 2.

Derimod foreslås der indført mulighed for at overføre/sælge underskud i kulbrinteindkomsten til andre selskaber. Denne overførselsadgang skal

sikre, at skatteværdien af et eventuelt underskud tilfalder den skattepligtige.

Bestemmelsen i stk. 3 giver derfor mulighed for, at et selskab, der overdrager sin kulbrintevirksomhed, kan overføre uudnyttet underskud til det overdragende selskab. Overførselsadgangen gælder kun underskud i kulbrinteindkomsten. Underskud i den selskabsskattepligtige indkomst fra kulbrintevirksomheden kan ikke overføres.

Underskud kan ikke overføres, hvis kun en del af en kulbrintevirksomhed overdrages. I så fald forbliver hele underskuddet hos det sælgende selskab. Det er endvidere et krav, at kulbrintevirksomheden bliver en del af det erhvervende selskab. Hvis aktierne i et selskab, der driver kulbrintevirksomhed, overdrages, kan underskuddet således ikke overføres til køberen. Underskuddet forbliver i så fald i det overdragne selskab sammen med kulbrintevirksomheden.

Derimod er det ikke et krav, at der er tale om overdragelse af en igangværende kulbrintevirksomhed. Underskuddet kan således overdrages efter, at virksomheden er ophørt. Derved får selskaberne også mulighed for at overdrage underskud, der skyldes udgifter til afvikling af kulbrintevirksomheden.

Hvis flere selskaber erhverver en andel af en kulbrintevirksomhed, skal det overførte underskud fordeles mellem de erhvervende selskaber efter forholdet mellem de erhvervede andele.

Overførselsadgangen indebærer, at underskud må betragtes som et aktiv på lige fod med driftsmidler *mv.* Det vil sige, at en del af det samlede vederlag for en kulbrintevirksomhed med underskud skal anses som betaling for underskuddet. I den forbindelse skal det sikres, at betalingen for underskuddet ikke beskattes i det sælgende selskab, der i så fald ville blive underkompenseret i forhold til modellens forudsætning. En tilsvarende underkompensation ville blive resultatet, hvis den merpris, der betales for kulbrintevirksomheden på grund af underskuddet, blev henført til virksomhedens driftsmidler *mv.* Omvendt skal det selskab, der erhverver underskuddet, ikke have fradrag for vederlaget herfor. Det præciseres i det foreslåede stk. 3, 3. pkt.

Den foreslåede overførselsadgang fjerner en skattemæssig barriere for omstruktureringer af kulbrintevirksomheder, idet underskud i et indskydende selskab ikke fortabes. Der kan imidlertid også ske fortabelse af underskud i det *modtagende selskab*. Fusionsskattelovens § 8, stk. 6, indebærer således, at underskud i det modtagende selskab fortabes ved en skattefri fusion, spaltning eller tilførsel af aktiver. Denne konsekvens vil være uhensigtsmæssig i et system med neutral beskatning. Det foreslås derfor, at bestemmelsen sættes ud af kraft i relation til underskud ved kulbrintevirksomhed, jf. stk. 4.

Som nævnt er det hensigten, at skatteværdien af underskuddet skal tilfalde den skattepligtige. Overførselsadgangen vil alt andet lige ikke kunne sikre dette, når olie- og gasproduktionen i Nordsøen kommer ned på et niveau, hvor der ikke længere kan forventes at være (tilstrækkelig) positiv indkomst, som underskuddet kan modregnes i. Det forventes, at dette ikke vil blive tilfældet i adskillige år.

For det andet kan der opstå tilfælde, hvor en kulbrintevirksomhed, der er ophørt med underskud, ikke kan opnå en pris svarende til skatteværdien af underskuddet. Det kan eksempelvis skyldes, at virksomheden er i økonomiske vanskeligheder, og at potentielle købere af underskuddet derfor har mulighed for at presse prisen. Dertil kommer, at den ophørende virksomhed kan have omkostninger ved at finde en køber af underskuddet.

Som et kompromis mellem hensynet til at undgå, at staten skal udbetale betydelige beløb, før de foreslåede regler giver et provenu, og hensynet til neutraliteten i relation til de underskudsgivende koncessioner foreslås det, at kulbrintevirksomheder fra og med den 1. januar 2012 kan få udbetalt skatteværdien af underskuddet. Udbetaling forudsætter, at kulbrintevirksomheden er endeligt ophørt. Dermed vil udbetalingsreglen træde i kraft med 10 års forsinkelse i forhold til indførelsen af det neutrale beskatningssystem. Det forventes, at overskudsgivende koncessioner på dette tidspunkt vil være i skatteposition, således at proventet herfra kan anvendes til at finansiere udbetalingerne. Samtidig vil koncessionshaverne have sikkerhed for, at staten vil udbetale skatteværdien af underskuddet, og derfor ikke være tvunget til at forhandle med andre koncessionshavere om prisen for underskuddet.

Skatteværdien af underskuddet foreslås beregnet med den skattesats, der er nævnt i § 20 B, stk. 3. Da hele skatteværdien af underskuddet skal tilfalde

den skattepligtige, skal udbetalingen ikke medregnes til den skattepligtige indkomst.

Endvidere foreslås det, at skatteministeren bemyndiges til at iværksætte udbetalingsreglen tidligere end 1. januar 2012, eller før kulbrintevirksomheden er endeligt ophørt. Denne mulighed tænkes udnyttet, hvis det foreslåede beskatningssystem giver et væsentligt provenu før dette tidspunkt, eller hvis det i øvrigt viser sig hensigtsmæssigt at fremrykke tidspunktet for udbetalingen af skatteværdien af underskuddet. Endelig foreslås, at fastsættelsen af de administrative regler vedrørende udbetalingen overlades til skatteministeren.

#### Til § 2

Det foreslås, at kulbrinteskatten efter det foreslåede kapitel 3 A i kulbrinteskatteloven opkræves efter samme regler som den gældende kulbrinteskat efter kulbrinteskattelovens kapitel 3.

#### Til § 3

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Den foreslåede neutrale kulbrinteskate har kun virkning for fremtidige koncessioner, jf. stk. 2. Eksisterende koncessioner vil fortsat få beregnet kulbrinteskate efter de gældende regler i kulbrinteskattelovens kapitel 3.

Den foreslåede udvidelse af adgangen til at korrigere koncessionshaveres samhandelsvilkår, såfremt de ikke indgås på markedsmæssige vilkår, foreslås dog tillagt virkning for transaktioner, der overføres 1. januar 2002 eller senere, og dermed for både eksisterende og fremtidige koncessionshavere.

# Appendiks A – Egenskaber ved neutral kulbrintebeskatning

## 1. *Indledning*

I appendikset opstilles en model for beskatning af kulbrintevirksomhed baseret på den overskudsmodel, som udvalget anbefaler til neutral beskatning af overnormal profit ved kulbrinteindvinding. Det vises, at kulbrinteskatten er neutral, da den ikke forvrider selskabernes investeringsbeslutninger i modsætning til den eksisterende kulbrintebeskatning, som også modelleres. Hvis staten anvender et auktionselement i den samlede beskatning, er det i tilfældet, hvor der ikke er usikkerhed om selskabets fremtidige omsætning, uden betydning, om staten vælger en høj eller lav kulbrintebeskatning, idet selskaberne i tilfælde af en høj kulbrintebeskatning vil reducere den koncessionsbetaling, de er villig til at betale for koncessionen. Hvis der derimod er usikkerhed om selskabets fremtidige omsætning, vil det være hensigtsmæssigt for staten at vælge en høj kulbrinteskate, hvis staten har en lavere risikopræmie end selskabet og omvendt, hvis staten har en højere risikopræmie end selskabet.

Derudover vises det i appendikset, at produktionsafgifter og selskabsskat forvrider selskabernes investeringsbeslutninger. Er der imidlertid fradragsret for f.eks. rørledningsafgifter i selve kulbrinteskatten (i stedet for i kulbrinteskattegrundlaget) og fjernes fradragsretten i selskabsskatten, vil selskabernes investeringer blive større og statens provenu forøget, idet forvridningerne fra rørledningsafgiften løftes helt af svarende til, at selskaberne ikke betaler rørledningsafgift i praksis.

## 2. *Simpel model for neutral beskatning af kulbrintevirksomhed*

I følgende model antages det, at selskabet har mulighed for at finansiere sine investeringer gennem både egen- og fremmedkapital. Forenklende antages forholdet mellem egen- og fremmedkapital at være det samme over hele investeringens levetid. Tidshorisonten for investeringen er endelig svarende til, at der er en given mængde olie i et felt, der kan indvindes. Der ses bort fra selskabernes optimering af indvindingshastigheden. Derudover antages det, at selskabet kun har investeringsomkostninger i én periode – før der kommer omsætning. Efterforsk-

ningsomkostninger er ikke modelleret eksplicit, men kan betragtes som en del af investeringsudgifter.

### 2.1 Selskabets omsætning og profit

Lad olieprisen i periode  $t$  være  $p_t$  kr.,  $t = 1, \dots, N$ . Selskabet afholder investeringer på  $I$  kr. på tidspunkt nul, som resulterer i en nettoomsætning i de følgende  $N$  perioder. Selskabets *faktiske* nettoomsætning på tidspunkt  $t$ ,  $a_t$  kr., antages alene at afhænge af investeringerne på tidspunkt nul:

$$a_t = a(I) = AI^\alpha, \quad t = 1, 2, \dots, N, \quad (1)$$

hvor  $A > 0$  og  $0 < \alpha < 1$ . Det fremgår af udtrykket for nettoomsætningen, at en større investering vil indebære en større nettoomsætning, mens marginalproduktet af en øget investering er aftagende. Det profitmaksimerende investeringsomfang vil afhænge af disse produktionsparametre, som bestemmer felttypen.

Hvis der er usikkerhed om den fremtidige omsætning, forventer selskabet en omsætning på tidspunkt nul for  $t = 1, \dots, N$ , der kan være forskellig fra den faktiske omsætning:

$$a_t^e = a^e(I) = AI^\beta, \quad t = 1, 2, \dots, N, \quad (2)$$

hvor  $0 < \beta < 1$ . Forskellen mellem faktisk og forventet omsætning er da udelukkende afspejlet i forskellen mellem  $\alpha$  og  $\beta$ . Alternativt kan usikkerheden knyttes til olieprisen eller både til omsætningen og olieprisen. Såvel den faktiske som den forventede omsætning er konstant over tid, da den kun afhænger af de investeringer, som selskabet foretager på tidspunkt nul. Dette er for modellen ikke nogen kritisk antagelse, og modellen kan uden videre generaliseres til at indeholde varierende omsætning over tid, uden de følgende resultater ændres kvalitativt. Det er heller ikke kritisk, at investeringerne ikke kan tilpasses i lyset af de faktiske forhold. I tilfældet med fuld omkostningsfri tilpasning gælder der blot, at  $\alpha = \beta$ .

Selskabet vil for givne geologiske og økonomiske forhold bestemme det investeringsomfang, der giver selskabet den største tilbagediskonterede nettoprofit efter skatter. Den tilbagediskonterede nettoprofit (ekskl. koncessionsbetalingen) på  $\Pi$  kr., er forskellen mellem den tilbagediskonterede værdi af nettoomsætningen fratrukket den tilbagediskonterede værdi af skattebetalingen og nutidsværdien af investeringsudgiften.

Det profitmaksimerende investeringsomfang,  $I^*$  er da defineret ved



$$I^* \equiv \arg \max_I \Pi, \quad (3)$$

hvor  $\Pi$  angiver selskabets nettoprofit efter skatter (for tilfældet med fuld egenkapitalfinansiering):

$$\Pi = \sum_{t=1}^N (1 + r_t)^{-t} p_t a_t - \sum_{t=1}^N (1 + r_t)^{-t} T_t - I, \quad (4)$$

og hvor  $T_t$  kr. er selskabets samlede skattebetaling til staten og  $r_t$  er rentesatsen. I modsætning til udvalgets forslag om fremføring af underskud i kulbrinteskatteindkomsten med et rentetillæg, antages det af hensyn til fremstillingen, at selskabet får udbetalt kulbrinteskatteverdien af underskud, når de indtræffer.

Den *forventede* tilbagediskonterede nettoprofit på  $\Pi^e$  kr. er tilsvarende givet ved forskellen mellem den forventede tilbagediskonterede værdi af nettoomsætningen fratrukket den forventede værdi af den tilbagediskonterede værdi af skattebetalingen og investeringsudgiften (forventningen i skattebetalingen afspejles udelukkende i den forventede omsætning og er således ikke knyttet til forventninger om skatteændringer mv.):

$$\Pi^e = \sum_{t=1}^N (1 + r_t)^{-t} p_t a_t^e - \sum_{t=1}^N (1 + r_t)^{-t} T_t^e - I, \quad (5)$$

hvor  $T_t^e$  kr. er den forventede samlede skattebetaling. Det antages i det følgende, at oliepriserne  $\{p_t\}_{t=1}^N$  og diskonteringsrenterne  $\{r_t\}_{t=1}^N$  er konstante over tid, dvs.

$$p_t = p \quad \text{for } t = 1, 2, \dots, N, \quad (6)$$

og

$$r_t = r \quad \text{for } t = 1, 2, \dots, N. \quad (7)$$

## 2.2 Skattefunktioner og koncessionsbetaling

I det gældende kulbrintebeskatningssystem består statens provenu af såvel rørledningsafgift, selskabsskat, kulbrinteskat som statsdeltagelse. Statsdeltagelsesandelen på  $S$  pct. beregnes på baggrund af selskabets overskud efter skatter, således at skatterne afspejler såvel selskabets som statsselskabets skattebetalinger. Da statsdeltagelse svarer til en neutral skat, er den ikke medtaget i beskrivelsen af det foreslåede kulbrintebeskatningssystem og i beskrivelsen af det gældende system.

Selskabets faktiske samlede skattebetaling (ekskl. en koncessionsbetaling) til staten afhænger af selskabets omsætning og investeringerne foretaget på begyndelsestidspunktet. Den samlede skattebetaling er givet ved

$$T_t(I, a_t) = T_t^1(I, a_t) + T_t^2(I, a_t) + T_t^3(I, a_t), \quad (8)$$

hvor  $T_t^1$  er rørledningsafgiften,  $T_t^2$  er selskabsskatten og  $T_t^3$  er kulbrinteskatten. Bruttoafgiften antages at være en fast procentdel af værdien af omsætningen:

$$T_t^1(I, a_t) = pa_t R, \quad (9)$$

hvor  $0 < R < 1$  angiver rørledningsprocentsatsen.

I det gældende beskatningssystem fratrækkes rørledningsafgiften i grundlaget for selskabsskatten. Derudover har selskabet fradrag for afskrivninger af driftsmidlerne og fradrag for renteomkostningerne til fremmedfinansiering af investeringen.

Det antages, at andelen  $w$  af investeringen er finansieret ved egenkapital, og andelen  $1 - w$  er finansieret ved fremmedkapital, således at  $E = wI$  og  $F = (1 - w)I$ , hvor  $E$  og  $F$  angiver henholdsvis egen- og fremmedkapital. Afdragsprofilen på fremmedkapital antages forenkende at ske med den samme rate, som driftsmidlerne afskrives med, således at egen- og fremmedkapitalandelen er konstant over tid, dvs.  $w$  er konstant over tid. Selskabet afskriver driftsmidlerne (investeringerne) på  $I$  kr. med en fast procentsats  $0 < \delta < 1$  hver periode, hvor  $\delta = 0,25$  svarer til, at selskabet afskriver med 25 pct. efter saldometoden efter gældende regler.

I første periode efter afholdelse af investeringen vil investeringen være nedskrevet til

$$I - \delta I = I(1 - \delta). \quad (10)$$

I anden periode efter afholdelse af investeringen vil investeringen i anden periode være nedskrevet til

$$I(1 - \delta) - I(1 - \delta)\delta = I(1 - \delta)^2. \quad (11)$$

I en given periode  $t = 1, \dots, N - 1$  vil driftsmidlerne dermed være nedskrevet til

$$I(1 - \delta)^{t-1} - I(1 - \delta)^{t-1}\delta = I(1 - \delta)^t, \quad t = 1, \dots, N - 1. \quad (12)$$

I den sidste periode er den nedskrevne værdi af driftsmidlerne

$$\left(1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta\right) I. \quad (13)$$

Da scrapværdien på sluttidspunktet antages at være nul, afskriver selskabet hele det nedskrevne beløb i den sidste periode. Sidste låneafdrag vil også blive restgælden i sidste periode. Fradraget for renteudgifter vil derfor blive beregnet på baggrund heraf.

Selskabsskatten i periode  $t$  bliver da

$$T_t^2(I, a_t) = [pa_t - I(1 - \delta)^{t-1}(\delta + (1 - w)r)] \tau^s \quad t = 1, \dots, N - 1, \quad (14)$$

hvor  $\tau^s$  angiver selskabsskattesatsen. Selskabsskatten i den sidste periode er givet ved

$$T_N^2(I, a_N) = \left[pa_N - \left(1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta\right) I(1 + (1 - w)r)\right] \tau^s. \quad (15)$$

Det fremgår, at der ikke er fradragsret for rørledningsafgifter i grundlaget for selskabsskatten. I det gældende kulbrintebeskatningssystem er der derimod fradragsret for rørledningsafgifter i grundlaget for selskabsskatten.

I overskudsmodellens kulbrinteskattegrundlag er der fradrag for forrentning af egen- og fremmedkapital og fradrag for afskrivninger af driftsmidlerne. Afskrivningssatsen i forbindelse med kulbrinteskattegrundlaget er ifølge udvalgets forslag den samme som i selskabsskatten. Antag desuden, at der gives fradrag for selskabsskatten  $T_t^2$  i kulbrinteskattegrundlaget. Forvridningen fra rørledningsafgiften løftes helt af ved give fradrag for rørledningsafgiften i selve kulbrinteskatten, der er givet ved

$$T_t^3(I, a_t) = [pa_t - I(1 - \delta)^{t-1}(wr + (1 - w)r) - I(1 - \delta)^{t-1}\delta - T_t^2] \tau^k - T_t^1, \quad t = 1, \dots, N - 1 \quad (16)$$

hvor  $0 < \tau^k < 1$  angiver kulbrinteskattesatsen. I den sidste periode afskrives restbeløbet af investeringerne (som i selskabsskatten), og restgælden afdrages. Kul-

brinteskatten kan da skrives som

$$T_N^3(a_N, I) = pa_N \tau^k \quad (17)$$

$$- \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I (1 + wr + (1 - w)r) \tau^k$$

$$- T_N^2 \tau^k - T_N^1.$$

Ved at give fradrag i selve kulbrinteskatten for rørledningsafgifter, svarer det i realiteten til, at selskaberne ikke betaler rørledningsafgift. Dermed vil grundrenten blive større.

Da selskabets forventede omsætning kan være forskellig fra den faktiske, er selskabernes forventede skattebetaling til staten baseret på den forventede omsætning:

$$T_t^e(I, a_t^e) = T_t^1(I, a_t^e) + T_t^2(I, a_t^e) + T_t^3(I, a_t^e). \quad (18)$$

Ud over investeringen  $I$  og skattebetalingen til staten  $T_t$  afholder selskabet omkostninger forbundet med efterforskning, indtrængning på markedet samt en koncessionsbetaling til staten for licensen. Hvis der ikke er usikkerhed om den fremtidige omsætning, vil selskabet være villig til at betale en samlet reservationspris på kr.  $\tilde{\kappa} > 0$  for afholdelse af disse omkostninger. Koncessionsbetalingen på  $\kappa$  kr. som selskabet maksimalt er villig til at betale opfylder

$$\kappa \leq \Pi - (\tilde{\kappa} - \kappa), \quad (19)$$

idet nutidsværdien af selskabets nettoprofit skal være positiv, for at det er optimalt at investere på tidspunkt nul. I det følgende ses der bort fra de omkostninger, der ikke er koncessionsbetaling i reservationsprisen, således at

$$\tilde{\kappa} - \kappa = 0. \quad (20)$$

Hvis der er usikkerhed omkring den fremtidige omsætning, vil selskabet kun være villig til at betale en koncessionsbetaling, der ikke overstiger den tilbagediskonterede værdi af omsætningen fratrukket investeringsomkostningerne og den tilbagediskonterede værdi af skattebetalingerne, hvor de usikre betalingsstrømme knyttet til den forventede omsætning er justeret med en risikopræmie. Selskabets risikopræmie er en grov indikator for selskabets risikoaversion og er ikke specificeret yderligere i denne model. Den kunne eventuelt gøres afhængig af spredningen på selskabets faktiske og forventede efter skat betalingsstrømme. Statens

fastsættelse af koncessionsbetaling skal da i det foreslåede neutrale beskatnings-system opfylde

$$\kappa \leq \Pi^e, \quad (21)$$

hvor  $\Pi^e$  er selskabets forventede profit efter skat. Der er i den foreslåede kulbrintebeskatning ikke usikkerhed knyttet til afskrivningerne og egenkapitalfradraget i kulbrinteskatten, da selskabet har sikkerhed for udbetaling af kulbrinteskatteværdien af underskud ved ophør. Der er derimod usikkerhed knyttet til fradragene for fremmedkapital og for fradragene i selskabsskatten.

### 2.3 Statens provenu

Statens tilbagediskonterede provenu,  $\Gamma_0$ , består af den tilbagediskonterede værdi af de samlede skattebetalinger fra selskabet bestående af rørledningsafgift, selskabsskat og kulbrinteskate samt en koncessionsbetaling på  $\kappa$  samt provenuet fra statsdeltagelsen, som der af fremstillingsmæssige grunde ses bort fra. Staten og selskabet benytter samme diskonteringsrente  $r$ , hvorved det faktiske provenu er givet ved

$$\Gamma_0 = \kappa + \sum_{t=1}^N T_t (1+r)^{-t}. \quad (22)$$

Intuitivt er det klart, at en højere beskatning vil indebære en reduceret koncessionsbetaling for et givet investeringsomfang. I tilfældet, hvor der er usikkerhed består statens provenuforventning på tidspunkt nul af koncessionsbetalingen og de forventede skattebetalinger korrigeret for risiko ved at pålægge de usikre omsætninger en risikopræmie, der kan være forskellig fra den risikopræmie, selskabet benytter.

## 3. Neutralitet i den foreslåede kulbrintebeskatning

Hverken kulbrinteskatten eller koncessionsbetalingen til staten vil påvirke selskabernes investeringsomfang. Det vil sige, at de optimale investeringer bliver uafhængige af størrelsen på kulbrinteskatten. Det er samtidig klart, at højere kulbrinteskate indebærer, at staten må fastsætte koncessionsbetalingen lavere. Selskabets investeringer vil imidlertid afhænge af størrelsen på rørledningsafgiften og selskabsskatten, som indebærer en forvriddning af selskabets profitmaksimerende investeringer. Ved at give fradrag i kulbrinteskattegrundlaget for rørledningsafgift og selskabsskat opretholdes forvriddningen af investeringerne som følge af disse skatter.

### 3.1 Optimalt investeringsniveau under sikkerhed

Hvis der ingen usikkerhed er om selskabets fremtidige omsætning, vil den faktiske og forventede nettoprofit (ekskl. koncessionsbetalingen) være ens:

$$\Pi = \Pi^e. \quad (23)$$

Selskabet vil da være villig til at betale en koncessionspris givet ved

$$\kappa = \Pi, \quad (24)$$

idet koncessionsprisen fastsættes af staten gennem en auktion.

Selskabet maksimerer sin profit beregnet som nutidsværdien af nettoomsætningen fratrukket nutidsværdien af skatterne, egenkapitalandelen af investeringen, nutidsværdien af fremmedkapitalafdragene og nutidsværdien af renteudgifterne. For den overskudsbaserede beskatningsmodel kan selskabets profit skrives som

$$\begin{aligned} \Pi = & \sum_{t=1}^N (1+r)^{-t} p a_t (1-\tau^s) (1-\tau^k) \quad (25) \\ & + (1-\tau^k) I \tau^s \left[ \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} (\delta + (1-w)r) \right] \\ & + (1-\tau^k) (1+r)^{-N} I \tau^s \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) (1 + (1-w)r) \\ & + \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} (\delta + r) I \tau^k \\ & + (1+r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) (1+r) I \tau^k \\ & - wI - \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} \delta I (1-w) \\ & - (1+r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) I (1-w) \\ & - \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} I (1-w) r \end{aligned}$$

$$-(1+r)^{-N} \left[ 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right] I(1-w)r,$$

idet selskabet tager olieprisen, diskonteringsrenten og skattesatserne for givet. Selskabets nettoprofit kan omskrives til

$$\begin{aligned} \Pi &= (1-\tau^k) \sum_{t=1}^N (1+r)^{-t} pa_t (1-\tau^s) \\ &+ (1-\tau^k) I\tau^s \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} (\delta + (1-w)r) \\ &+ (1-\tau^k) (1+r)^{-N} I\tau^s \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) (1 + (1-w)r) \\ &+ (1-\tau^k) I, \end{aligned}$$

idet

$$\begin{aligned} &I\tau^k \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} (\delta + r) \tag{26} \\ &+ (1+r)^{-N} I\tau^k \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) (1+r) = I\tau^k, \end{aligned}$$

og

$$\begin{aligned} &wI + \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} \delta I(1-w) \\ &+ (1+r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) I(1-w) \\ &+ \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} I(1-w)r \\ &+ (1+r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) I(1-w)r = I. \end{aligned}$$

Selskabets maksimeringsproblem kan da skrives som

$$\max_I \left[ \sum_{t=1}^N (1+r)^{-t} pa_t (1-\tau^s) + I\tau^s \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} (\delta + (1-w)r) \right] \tag{27}$$

$$+I\tau^s (1+r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) (1 + (1-w)r) I\tau^s - I \Big],$$

der er uafhængig af kulbrinteskattesatsen. Selskabets optimale investeringsomfang er da fuldstændig upåvirket af, hvor høj kulbrinteskattesatsen er. Kulbrinteskatten er derfor neutral. Det fremgår dermed også, at det er nødvendigt, at der gives fradrag i kulbrinteskattegrundlaget for selskabsskat, hvis kulbrinteskatten skal være neutral. Hvis der ikke gives fradrag for selskabsskat vil kulbrinteskatten, som opgjort, ikke være neutral. Investeringsomfanget er derimod *ikke* upåvirket af selskabsskatten, som forvrider selskabets optimale investeringsbeslutning. Af udtrykket ses det, at en høj selskabsskattesats vil reducere den tilbagediskonterede værdi af nettoomsætningen, men vil samtidig forøge skatteværdien af afskrivningerne og rentefradrag i selskabsskatten. Det fremgår også af maksimeringsproblemet, at den optimale investering vil afhænge af fremmedkapitalandelen  $1-w$ . En højere fremmedkapitalandel vil forøge selskabets profit efter skat, da fremmedkapitalomkostningerne kan fratrækkes i grundlaget for selskabsskatten.

I det følgende vil det være hensigtsmæssigt at definere:

$$\xi_{r,N} \equiv \sum_{t=1}^N (1+r)^{-t} \quad (28)$$

$$\zeta_r \equiv \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1}, \quad (29)$$

og dermed

$$\zeta_0 \equiv \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1}. \quad (30)$$

Førsteordensbetingelsen for selskabets optimeringsproblem kan i tilfældet uden usikkerhed skrives som

$$p \frac{da_t}{dI} (1-\tau^s) \xi_{r,N} = 1 - \zeta_r (\delta + (1-w)r) \tau^s + (1+r)^{-N} (1-\zeta_0\delta) (1 + (1-w)r) \tau^s. \quad (31)$$

Omskrives fås, at det optimale investeringsomfang er givet ved

$$I^* = \left[ \frac{1 - \left[ \zeta_r (\delta + (1-w)r) + (1+r)^{-N} (1-\zeta_0\delta) (1 + (1-w)r) \right] \tau^s}{pA\alpha (1-\tau^s) \xi_{r,N}} \right]^{-\frac{1}{1-\alpha}}. \quad (32)$$



Da

$$\frac{\partial I^*}{\partial p} > 0, \quad (33)$$

vil selskaberne investere mere ved høje oliepriser end ved lave.

**Eksempel 1** Afskrivningerne i selskabsskatten og kulbrinteskatten er på 25 pct., og selskabsskattesatsen er 30 pct. Antag desuden, at renteniveauet er på 5 pct. Selskabernes profitmaksimerende investeringer for forskellige oliepriser fremgår af følgende tabel

$p$ (USD per tønde)	$I^*$ (mill. kr.)
20	900
25	1.211
30	1.545

Selskabernes investeringer vil også afhænge af renteniveauet. Af følgende tabel fremgår selskabernes profitmaksimerende investeringer for forskellige renteniveauer ved en oliepris på 25 USD pr. tønde.

$r$ (pct)	$I^*$ (mill. kr.)
4	1.325
5	1.211
6	1.110

Af tabellerne fremgår det, at en højere oliepris øger selskabernes investeringer i det pågældende felt, mens et højere renteniveau vil reducere investeringerne.

### 3.2 Optimalt investeringsniveau under usikkerhed

Hvis der er usikkerhed om selskabets fremtidige omsætning, vil selskabet for de usikre betalingsstrømme forlange en risikopræmie  $0 < \theta < 1$ . I overskudsmodellen er de eneste sikre betalingsstrømme fradragene for forrentning af egenkapital og afskrivningerne, idet selskabet har sikkerhed for udbetaling af skatteværdien af (forventet) underskud. Nettoomsætningerne og afskrivningerne i selskabsskatten er usikre som følge af, at skatteværdien af underskud i selskabsskatten ikke udbetales. Selskabet låner fremmedkapitalen  $(1 - w)I$  til kurs  $(1 - \theta)$ , såfremt långiverne forlanger samme risikopræmie for usikre betalingsstrømme. Selskabets lånebehov til dækning af investeringen er da  $(1 - w)(1 - \theta)^{-1}I$ . Selskabet løser da

$$\max_I \Pi = (1 - \theta)(1 - \tau^k) \sum_{t=1}^N (1 + r)^{-t} p a_t^e (1 - \tau^s) \quad (34)$$

$$\begin{aligned}
& + (1 - \theta) (1 - \tau^k) I\tau^s \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} \left( \delta + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\
& + I\tau^s (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) \left( 1 + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\
& + \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} (\delta + wr) I\tau^k \\
& + (1 - \theta) \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} \frac{1 - w}{1 - \theta} r I\tau^k \\
& + (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) (1 + wr) I\tau^k \\
& + (1 - \theta) (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) \frac{1 - w}{1 - \theta} r I\tau^k \\
& - wI - (1 - \theta) \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} \delta I \frac{1 - w}{1 - \theta} \\
& - (1 - \theta) (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I \frac{1 - w}{1 - \theta} \\
& - (1 - \theta) \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} I \frac{1 - w}{1 - \theta} r \\
& - (1 - \theta) (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I \frac{1 - w}{1 - \theta} r.
\end{aligned}$$

Da

$$\begin{aligned}
& I\tau^k \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} (\delta + wr) \\
& + (1 - \theta) I\tau^k \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} \frac{1 - w}{1 - \theta} r \\
& + (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) (1 + wr) I\tau^k
\end{aligned} \tag{35}$$

$$+ (1 - \theta)(1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) \frac{1 - w}{1 - \theta} r I \tau^k = I \tau^k$$

og

$$\begin{aligned} & -wI - (1 - \theta) \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} \delta I \frac{1 - w}{1 - \theta} \\ & - (1 - \theta)(1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I \frac{1 - w}{1 - \theta} \\ & - (1 - \theta) \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} I \frac{1 - w}{1 - \theta} r \\ & - (1 - \theta)(1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I \frac{1 - w}{1 - \theta} r = -I, \end{aligned} \quad (36)$$

kan optimeringsproblemet skrives som

$$\begin{aligned} \max_I \Pi &= (1 - \theta) (1 - \tau^k) \xi_{r,N} p a_t^e (1 - \tau^s) \\ & + (1 - \theta) (1 - \tau^k) \tau^s I \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} \left( \delta + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\ & + (1 - \theta) (1 - \tau^k) \tau^s I (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) \left( 1 + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\ & - (1 - \tau^k) I. \end{aligned} \quad (37)$$

Som i tilfældet uden usikkerhed spiller faktoren  $1 - \tau^k$  ingen rolle for det optimale valg af investeringsomfang, da der ikke er knyttet risikopræmie på de sikre fradrag i kulbrinteskatten. Den eneste forskel i forhold til tilfældet uden usikkerhed er, at risikopræmien indgår. Usikkerheden om selskabets fremtidige omsætning indebærer altså, at kulbrinteskatten forbliver neutral. Det optimale investeringsomfang bliver derimod et andet som følge af forskellen mellem forventet og faktisk omsætning og den pålagte risikopræmie, men det skyldes ikke kulbrintebeskatningen. Det optimale investeringsomfang er givet ved

$$I^{*e} = \left[ \frac{1 - \left\{ \zeta_r \left( \delta + \frac{1-w}{1-\theta} r \right) + (1+r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) \left( 1 + \frac{1-w}{1-\theta} r \right) \right\} \tau^s (1 - \theta)}{pA\beta (1 - \tau^s) \xi_{r,N} (1 - \theta)} \right]^{-\frac{1}{1-\beta}}. \quad (38)$$

Det ses, at parametrene  $\beta$  og  $\theta$  påvirker det optimale investeringsomfang.

**Eksempel 2** *Betragt igen feltet fra forrige eksempel. Oliepris, renteniveau mv. er uændret i forhold til dette eksempel. Selskabernes profitmaksimerende investeringer er da givet ved*

$\theta$ (pct)	$I^*$ (mill. kr.)
0	1.211
10	1.005
25	737

Det ses, at en højere risikopræmie vil indebære lavere optimale investeringer i det pågældende felt. Selskaberne vil dermed ved høj usikkerhed være mere forsigtige med investeringerne.

#### 4. Sammenhæng mellem kulbrinteskate og koncessionsbetaling

Da selskabet i tilfældet uden usikkerhed er villig til at betale en koncessionspris  $\kappa$ , der højst er lig dets nettoprofit, kan selskabets skattebetaling skrives som

$$\sum_{t=1}^N T_t(I^*, a_t) (1+r)^{-t} = \sum_{t=1}^N p a_t (1+r)^{-t} - I^* - \kappa. \quad (39)$$

Statens provenu bliver da

$$\Gamma = \kappa + \sum_{t=1}^N T_t(I^*, a_t) (1+r)^{-t} = p a_t \xi_{r,N} - I^*, \quad (40)$$

svarende til hele den overnormale profit eller grundrenten. Hvis staten initialt (alt andet lige) vælger en højere kulbrinteskattesats  $\tau^k$ , vil selskabets tilbagediskonterede nettoprovenu falde, idet de optimale investeringer er uafhængige af kulbrinteskattesatsen. Den koncessionsbetaling, som selskabet da er villig til at betale, vil imidlertid være lavere med præcis det, som kulbrinteskatten vil indbringe i ekstra provenu til staten. Det er således uden betydning, om den overnormale profit tilfalder staten gennem koncessionsbetaling eller kulbrinteskate.

Hvis der derimod er usikkerhed om selskabets fremtidige indtjening, vil selskabet kun være villig til at betale en koncessionspris  $\kappa$  svarende til dets forventede nettoprofit (ekskl. koncessionsbetalingen) med et fradrag for risiko. Det vil sige det beløb, som selskabet maksimalt vil betale er givet ved

$$\begin{aligned} \kappa = (1 - \tau^k) (1 - \theta) \left[ \xi_{r,N} p a_t^e (1 - \tau^s) + \tau^s I_e^* \zeta_r \left( \delta + \frac{1-w}{1-\theta} r \right) \right. \\ \left. + (1+r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) \left( 1 + \frac{1-w}{1-\theta} r \right) I_e^* \tau^s \right] - (1 - \tau^k) I_e^*. \end{aligned} \quad (41)$$

Statens værdifastsættelse af skattebetalingen,  $ET_t^e$ , er givet ved

$$\begin{aligned}
 ET_t^* &= (1 - \phi) \left[ \xi_{r,Npa_t^e} \left( (1 - \tau^s) \tau^k + \tau^s \right) \right] & (42) \\
 &\quad - (1 - \phi) (1 - \tau^k) I_e^* \tau^s \zeta_r \left( \delta + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\
 &\quad - (1 - \phi) (1 - \tau^k) I_e^* \tau^s (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) \left( 1 + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\
 &\quad - \zeta_r I_e^* \tau^k (\delta + wr) - (1 - \phi) \zeta_r I_e^* \tau^k \frac{1 - w}{1 - \theta} r \\
 &\quad - (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) (1 + wr) I_e^* \tau^k \\
 &\quad - (1 - \phi) (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) \frac{1 - w}{1 - \theta} r I_e^* \tau^k,
 \end{aligned}$$

hvor  $0 < \phi < 1$  angiver statens risikopræmie, der kan være forskellig fra selskabets risikopræmie  $\theta$ . Staten og selskabet har samme forventning om den fremtidige omsætning, men kan have forskellig grad af risikoaversion, der afspejles i forskellen mellem selskabets og statens risikopræmier. Selskabets samlede betaling til staten er da

$$\begin{aligned}
 \Gamma_0^e = \kappa + ET_t^* &= (1 - \tau^k) (1 - \theta) \left[ \xi_{r,Npa_t^e} (1 - \tau^s) + \tau^s I_e^* \zeta_r \left( \delta + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \right] & (43) \\
 &\quad + (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) \left( 1 + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) I_e^* \tau^s \\
 &\quad - (1 - \tau^k) I_e^* + (1 - \phi) \left[ \xi_{r,Npa_t^e} \left( (1 - \tau^s) \tau^k + \tau^s \right) \right] \\
 &\quad - (1 - \phi) (1 - \tau^k) I_e^* \tau^s \zeta_r \left( \delta + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\
 &\quad - (1 - \phi) (1 - \tau^k) I_e^* \tau^s (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) \left( 1 + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \\
 &\quad - \zeta_r I_e^* \tau^k (\delta + wr) - (1 - \phi) \zeta_r I_e^* \tau^k \frac{1 - w}{1 - \theta} r \\
 &\quad - (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) (1 + wr) I_e^* \tau^k \\
 &\quad - (1 - \phi) (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) \frac{1 - w}{1 - \theta} r I_e^* \tau^k.
 \end{aligned}$$

Hvis statens risikopræmie  $\phi$  er mindre end selskabets risikopræmie  $\theta$ , vil kulbrinteskatten  $\tau^k$  skulle sættes til 100 pct. Det skyldes, at en forøgelse af kulbrinteskatten  $\tau^k$  indbringer staten flere penge i kulbrinteskate, men samtidig reducerer selskabets tilbagediskonterede forventede nettoprovenu. Usikkerheden om den frem-

tidige omsætning indebærer, at selskabet ikke vil reducere den koncessionsbetaling, det er villig til at betale med hele det beløb, som kulbrinteskatten forøges med. Selskabets koncessionsbetaling vil være korrigeret med en risikofaktor  $1 - \theta$ . Hvis selskabet således har en lavere risikopræmie end staten, vil staten dermed få mere ud af at forøge kulbrinteskatten end ved at forøge koncessionselementet. Modsat vil en højere risikopræmie hos staten end hos selskabet tale for en kulbrinteskattesats på nul pct. Hvis såvel selskab som stat har samme risikopræmie, er det uden betydning, om staten får sit provenu fra koncessionsbetalingen eller fra kulbrinteskatten.

Da selskabets reservationspris  $\tilde{\kappa}$  foruden en koncessionsbetaling består af andre faste omkostninger, vil det ikke være optimalt for staten at forøge kulbrinteskatten til 100 pct., selvom statens risikopræmie er mindre end selskabets, idet selskabet kun er villig til at betale en koncessionspris, der ikke overstiger deres forventede nettoprofit efter afholdelse af faste omkostninger mv.

I specialtilfældet hvor der ikke er usikkerhed om den fremtidige omsætning, er  $\theta = \phi = 0$ , og  $a_t^e = a_t$ , og statens provenu bliver da

$$\Gamma_0^e|_{\theta=\phi=0, a_t^e=a_t} = \xi_{r,NP} a_t - I^*, \quad (44)$$

som tidligere vist.

## 5. *Fradrag for rørledningsafgiften*

I den opstillede model løftes forvridningen fra rørledningsafgifterne helt af ved at give fradragsret herfor i kulbrinteskatten, idet fradragsretten for rørledningsafgiften samtidig ophæves i selskabsskattegrundlaget. I det følgende vises det, at selskabets investeringer bliver mindre, hvis der gives fradragsret for bruttoskatter i selskabsskatten og i kulbrinteskattegrundlagene. Investeringerne bliver mindre, idet rørledningsafgiftens forvridninger da ikke fjernes helt. Hvis der hverken er fradrag i kulbrinteskattegrundlaget eller i kulbrinteskatten, vil også *kulbrinteskatten* blive forvridende. Tilsvarende vil kulbrinteskatten også være forvridende, hvis der ikke gives fradragsret for selskabsskatten i kulbrinteskattegrundlaget. Resultaterne vises kun i tilfældet uden usikkerhed, men kan generaliseres til tilfældet med usikkerhed.

### 5.1 Fradragsret for bruttoafgifter i kulbrinte- og selskabsskattegrundlagene

Antag, at der er fradragsret for bruttoafgifter i skattegrundlaget for selskabsskatten. Selskabsskatten i periode  $t$  bliver da

$$T_t^2(I, a_t) = pa_t\tau^s - I(1 - \delta)^{t-1}(\delta + (1 - w)r)\tau^s - T_t^1\tau^s \quad t = 1, \dots, N - 1, \quad (45)$$

og i den sidste periode

$$T_N^2(I, a_N) = pa_N\tau^s - \left(1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta\right) I(1 + (1 - w)r)\tau^s - T_N^1\tau^s. \quad (46)$$

Kulbrinteskatten er givet ved

$$T_t^3(I, a_t) = pa_t\tau^k - I(1 - \delta)^{t-1}r - I(1 - \delta)^{t-1}\delta\tau^k - T_t^1\tau^k - T_t^2\tau^k, \quad t = 1, \dots, N - 1. \quad (47)$$

I den sidste periode afskrives restbeløbet af investeringerne (som i selskabsskatten). Kulbrinteskatten kan da skrives som

$$T_N^3(a_N, I) = pa_N\tau^k - \left(1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta\right) I(1 + r)\tau^k - T_N^1\tau^k - T_N^2\tau^k. \quad (48)$$

Det kan vises, at det profitmaksimerende investeringsomfang er givet ved

$$I^* = \left[ \frac{1 - \left\{ \zeta_r (\delta + (1 - w)r) + (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) (1 + (1 - w)r) \right\} \tau^s}{pA\alpha (1 - R) (1 - \tau^s) \xi_{r,N}} \right]^{-\frac{1}{1-\alpha}}. \quad (49)$$

Sammenlignes tilfældet, hvor der er fradragsret i kulbrinteskattegrundlaget, med tilfældet, hvor forvriddningen fra rørledningsafgiften løftes helt af, ses det, at investeringsomfanget bliver mindre, idet

$$\frac{\partial I^*}{\partial R} < 0. \quad (50)$$

Statens provenu vil dermed også blive mindre sammenlignet med tilfældet, hvor forvriddningen fra rørledningsafgiften løftes helt af, idet grundrenten vil falde.

**Eksempel 3** *Betragt feltet fra eksempel 1. Antag, at der er fradragsret for rørledningsafgift både i selskabsskatte- og kulbrinteskattegrundlaget. Den optimale investering er da*

$$I^* = 1.131 \text{ mill. kr.},$$

*og grundrenten bliver*

$$3.699 \text{ mill. kr.}$$

*Løftes forvriddningen helt af, så der ikke er fradragsret for rørledningsafgifter i selskabsskattegrundlaget, men kun i selve kulbrinteskatten, bliver de optimale investeringer større, idet*

$$I^* = 1.211 \text{ mill. kr.},$$

*og grundrenten bliver forøget*

$$3.703 \text{ mill. kr.}$$

*Rørledningsafgiften giver således anledning til lavere investeringer og mindre grundrente, og dermed også mindre provenu for staten.*

Ovenstående viser også, at forvriddningen fra selskabsskatten i princippet vil kunne løftes helt af ved at give fradrag herfor i selve kulbrinteskatten. Udvalget ønsker ikke at stille kulbrinteselskaber anderledes end andre selskaber med hensyn til selskabsskatten og opretholder derfor fradragsretten for selskabsskatten i grundlaget for kulbrinteskatten. Det er samtidig klart, at gives der hverken fradragsret for selskabsskat i kulbrinteskattegrundlaget eller i selve kulbrinteskatten, vil den foreslåede kulbrinteskat ikke være neutral.

## **6. *Det eksisterende kulbrintebeskatningssystem***

### **6.1 *Optimalt investeringsniveau under sikkerhed***

Det eksisterende kulbrintebeskatningssystem forvrider selskabernes investeringsbeslutninger. I dette afsnit beskrives det eksisterende kulbrintebeskatningssystem inden for rammerne af den opstillede model. Der ses i første omgang bort fra usikkerhed.

I det eksisterende kulbrintebeskatningssystem skal selskabet betale rørledningsafgift, selskabsskat og kulbrinteskat. I det følgende ses der bort fra statsdeltagelselementet.



Rørledningsafgiften er givet ved

$$T_t^1(I, a_t) = pa_t R, \quad (51)$$

hvor  $0 < R < 1$  er procentsatsen på rørledningsafgiften. Selskabsskatten i periode  $t = 1, \dots, N - 1$  er givet ved

$$T_t^2(I, a_t) = pa_t \tau^s - I(1 - \delta)^{t-1} (\delta + (1 - w)r) \tau^s - T_t^1 \tau^s, \quad t = 1, \dots, N - 1, \quad (52)$$

idet rørledningsafgiften kan fratrækkes i grundlaget for selskabsskatten. I sidste periode antages det, at scrapværdien af driftsmidlerne er nul. Derfor afskrives resten af den nedskrevne værdi i den sidste periode som omtalt tidligere.

$$T_N^2(I, a_N) = pa_N \tau^s - \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I(1 + (1 - w)r) \tau^s - T_N^1 \tau^s. \quad (53)$$

Foruden det særlige kulbrintefradrag på 25 pct. af investeringen i ti år afskrives i kulbrinteskatten efter samme regler som i selskabsskatten. Derudover er rørledningsafgiften og selskabsskatten fradragsberettiget i grundlaget for kulbrinteskatten. Kulbrinteskatten de første ti år kan da skrives som

$$T_t^3(a_t, I) = pa_t \tau^k - I(1 - \delta)^{t-1} (\delta + (1 - w)r) \tau^k - T_t^1 \tau^k - T_t^2 \tau^k - 4^{-1} I \tau^k, \quad t = 1, \dots, 10. \quad (54)$$

Idet det antages, at investeringens levetid,  $N$ , er længere end de ti år, der indrømmes kulbrintefradrag, kan kulbrinteskatten i de efterfølgende perioder skrives som

$$T_t^3(a_t, I) = pa_t \tau^k - I(1 - \delta)^{t-1} (\delta + (1 - w)r) \tau^k - T_t^1 \tau^k - T_t^2 \tau^k, \quad t = 11, \dots, N - 1, \quad (55)$$

idet selskabet efter de ti første år ikke længere har kulbrintefradrag. I den sidste periode afskrives restbeløbet som i selskabsskatten. Kulbrinteskatten kan da skrives som

$$T_N^3(a_N, I) = pa_N \tau^k - \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I(1 + (1 - w)r) \tau^k - T_N^1 \tau^k - T_N^2 \tau^k. \quad (56)$$

I det gældende kulbrinteskattesystem kan selskaberne ikke få udbetalt kulbrinteskatteværdien af underskud. Underskuddene kan dog fremføres uden rente i en tidsbegrænset periode. Det vil således typisk ikke være optimalt for selskaberne at have uudnyttede underskud ved ophør. Ved relativt lave investeringer vil selskabet skulle betale kulbrinteskate, fordi kulbrintefradragene ikke er store nok til at bringe selskabet ud af kulbrinteskatteposition. Det vil give selskabet incitament til at igangsætte lønsomme investeringer, der vil øge kulbrintefradragene og øvrige fradrag, hvorved selskaberne samlet ikke vil skulle betale kulbrinteskate over hele investeringens levetid. Selskabet vil da i det gældende kulbrinteskattesystem bestemme den profitmaksimerende investering under den restriktion, at den samlede kulbrinteskate over investeringens levetid bliver nul. Selskabets maksimeringsproblem kan skrives som

$$\max_I \Pi \quad \text{s.t.} \quad \sum_{t=1}^N T_t^3 = 0. \quad (57)$$

Lagrangefunktionen for dette maksimeringsproblem bliver da

$$\begin{aligned} \mathcal{L}(I, \lambda) = & \sum_{t=1}^N (1+r)^{-t} pa_t (1-\tau^k) (1-R) (1-\tau^s) \quad (58) \\ & + \sum_{t=1}^{N-1} (1+r)^{-t} (1-\delta)^{t-1} (\delta + (1-w)r) I (\tau^s + \tau^k (1-\tau^s)) \\ & + (1+r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) I (1 + (1-w)r) (\tau^s + \tau^k (1-\tau^s)) \\ & + \sum_{t=1}^{10} (1+r)^{-t} 4^{-1} I \tau^k - I \\ & - \lambda \sum_{t=1}^N pa_t (1-R) (1-\tau^s) \tau^k \\ & + \lambda \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} (\delta + (1-w)r) I \tau^k (1-\tau^s) \\ & + \lambda \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1-\delta)^{t-1} \delta \right) I (1 + (1-w)r) \tau^k (1-\tau^s) \\ & + \lambda \sum_{t=1}^{10} 4^{-1} I \tau^k. \end{aligned}$$

idet

$$\begin{aligned} wI + \zeta_r \delta I (1 - w) + (1 + r)^{-N} [1 - \zeta_0 \delta] I (1 - w) \\ + \zeta_r I (1 - w) r + (1 + r)^{-N} [1 - \zeta_0 \delta] I (1 - w) r = I. \end{aligned} \quad (59)$$

Løses selskabets maksimeringsproblem, kan den optimale investering skrives som

$$\tilde{I}^* = \left[ \frac{-\lambda C - B}{p(1 - R)(1 - \tau^s) [\xi_{r,N}(1 - \tau^k) - \lambda N \tau^k] A \alpha} \right]^{-(1-\alpha)^{-1}}, \quad (60)$$

hvor

$$\lambda = \frac{-D [p(1 - R)(1 - \tau^s) \xi_{r,N}(1 - \tau^k) A \alpha] - B}{C - D p(1 - R)(1 - \tau^s) N \tau^k A \alpha} \quad (61)$$

$$\begin{aligned} B \equiv & \left[ \zeta_r (\delta + (1 - w) r) + (1 + r)^{-N} (1 - \zeta_0 \delta) (1 + (1 - w) r) \right] \\ & \times (\tau^s + \tau^k (1 - \tau^s)) + 4^{-1} \xi_{r,10} \tau^k - 1 \end{aligned} \quad (62)$$

$$\begin{aligned} C \equiv & (\zeta_0 (\delta + (1 - w) r) + (1 - \zeta_0 \delta) (1 + (1 - w) r)) \tau^k (1 - \tau^s) \\ & + 10 \cdot 4^{-1} \tau^k \end{aligned} \quad (63)$$

$$D \equiv \frac{C / \tau^k}{N p A (1 - R) (1 - \tau^s)}. \quad (64)$$

**Eksempel 4** *Betragt feltet fra eksempel 1. De optimale investeringer i det gældende system er*

$$\tilde{I}^* = 1.464 \text{ mill. kr.},$$

*mens de optimale investeringer i det foreslåede beskatningssystem er lavere*

$$I^* = 1.211 \text{ mill. kr.}$$

*Grundrenten i det gældende system for det pågældende felt er lavere som følge af forvriddningen fra rørledningsafgifterne og kulbrinteskatten og er på*

$$3.495 \text{ mill. kr.},$$

*mens grundrenten i det foreslåede beskatningssystem er*

$$3.703 \text{ mill. kr.}$$

*Det eksisterende kulbrintebeskatningssystem giver således anledning til en forvriddning af selskabernes investeringsbeslutning, som indebærer en lavere grundrente, end i det foreslåede beskatningssystem.*

## 6.2 Optimalt investeringsniveau under usikkerhed

Antag nu, at der er usikkerhed om den fremtidig omsætning og fradragene i skattegrundlaget, idet selskabet ikke er sikker på at kunne udnytte fradragene. Selskabet låner som før fremmedkapitalen  $(1 - w) I$  til kurs  $(1 - \theta)$ . Selskabets lånebehov fra fremmedkapital til dækning af investeringen er da  $(1 - w)(1 - \theta)^{-1} I$ . Selskabet løser som i tilfældet uden usikkerhed

$$\max_I \Pi \quad \text{s.t.} \quad \sum_{t=1}^N T_t^3 = 0, \quad (65)$$

hvor alle usikre betalingsstrømme og fradrag er vægtet med risikopræmien  $(1 - \theta)$ . Lagrangefunktionen for maksimeringsproblemet under usikkerhed bliver da

$$\begin{aligned} \mathcal{L}(I, \lambda) = & (1 - \theta) \sum_{t=1}^N (1 + r)^{-t} pa_t (1 - \tau^k) (1 - R) (1 - \tau^s) \quad (66) \\ & + (1 - \theta) \sum_{t=1}^{N-1} (1 + r)^{-t} (1 - \delta)^{t-1} \left( \delta + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) I (\tau^s + \tau^k (1 - \tau^s)) \\ & + (1 - \theta) (1 + r)^{-N} \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) \\ & \times I \left( 1 + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) (\tau^s + \tau^k (1 - \tau^s)) \\ & + (1 - \theta) \sum_{t=1}^{10} (1 + r)^{-t} 4^{-1} I \tau^k - I \\ & - \lambda (1 - \theta) \sum_{t=1}^N pa_t (1 - R) (1 - \tau^s) \tau^k \\ & + \lambda (1 - \theta) \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \left( \delta + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) I \tau^k (1 - \tau^s) \\ & + \lambda (1 - \theta) \left( 1 - \sum_{t=1}^{N-1} (1 - \delta)^{t-1} \delta \right) I \left( 1 + \frac{1 - w}{1 - \theta} r \right) \tau^k (1 - \tau^s) \\ & + \lambda (1 - \theta) \sum_{t=1}^{10} 4^{-1} I \tau^k. \end{aligned}$$

Løses selskabets maksimeringsproblem, kan den optimale investering skrives som

$$I^* = \left[ \frac{-\lambda C - B}{p(1 - R)(1 - \tau^s) [\xi_{r,N}(1 - \tau^k) - \lambda N \tau^k] A \beta} \right]^{-(1-\beta)^{-1}}, \quad (67)$$

hvor

$$\lambda = \frac{-D [p(1-R)(1-\tau^s)\xi_{r,N}(1-\tau^k)A\beta] - B}{C - Dp(1-R)(1-\tau^s)N\tau^kA\beta} \quad (68)$$

$$B \equiv \left[ \zeta_r \left( \delta + \frac{1-w}{1-\theta}r \right) + (1+r)^{-N} (1-\zeta_0\delta) \left( 1 + \frac{1-w}{1-\theta}r \right) \right] \times (\tau^s + \tau^k(1-\tau^s)) + 4^{-1}\xi_{r,10}\tau^k - (1-\theta)^{-1}. \quad (69)$$

$$C \equiv \left( \zeta_0 \left( \delta + \frac{1-w}{1-\theta}r \right) + (1-\zeta_0\delta) \left( 1 + \frac{1-w}{1-\theta}r \right) \right) \tau^k (1-\tau^s) + 10 \cdot 4^{-1}\tau^k \quad (70)$$

$$D \equiv \frac{C/\tau^k}{NpA(1-R)(1-\tau^s)}. \quad (71)$$