



Til: Finansdepartementet

Fra: WWF Verdens naturfond, Natur og ungdom, Greenpeace, Naturvernforbundet og Zero

Høringsuttalelse – omlegging av særskatten for petroleumsvirksomhet til en kontantstrømskatt

WWF Verdens naturfond, Natur og ungdom, Greenpeace, Naturvernforbundet og Zero ønsker å gi følgende kommentarer til forslag om omlegging av særskatten for petroleumsvirksomhet til en kontantstrømskatt.

Oppsummering:

Dette er kravene fra organisasjonene:

- **Norge må slutte å lete etter mer olje og gass.**
- **Endringene i oljeskatten må gjelde alle investeringer som gjennomføres fra 1.1.2022.**
- **Staten må gjennomføre en stresstesting av skatteinntektene ved nye utbygginger slik at felt som ikke er lønnsomme for staten i et 1,5-gradersscenario ikke bygges ut.**
- **Regjeringen bør fjerne friinntekten i oljeskatteregimet, men beholde seks års avskrivningstid.**
- **Det må innføres en omstillingsavgift per produserte fat olje og gass som reflekterer den eksterne kostnaden knyttet til produksjon og forbrenning av olje og gass.**

Organisasjonene mener at forslaget om en omlegging av særskatten er teknisk sett et steg i riktig retning, men er bekymret for hvordan det vil slå ut i praksis med tanke på investeringsnivået på norsk sokkel. Vi mener forslaget på ingen måte reduserer klimarisikoen på norsk sokkel og at det beste virkemiddelet for å forberede omstillingen mot et nullutslippssamfunn er å stanse all leting etter ny olje og gass. De endringene som foreslås må gjelde for alle investeringer som kommer fra 1.1.2022, inkludert de som har vært omfattet av de midlertidige endringene i petroleumsskatten. Staten må gjennomføre en stresstesting av skatteinntektene ved nye utbygginger slik at felt som ikke er lønnsomme for staten i et 1,5-gradersscenario ikke bygges ut. En ny særskatt for petroleum må ta innover seg de enorme eksterne kostnadene og uopprettelige skadene som petroleumsvirksomheten påfører natur og klima på grunn av klimagassutslipp. Miljøorganisasjonene foreslår at det innføres en omstillingsavgift per produserte fat olje og gass, samt at avskrivningstiden på seks år i særskatten opprettholdes ved omleggingen til det foreslåtte regimet.

Vil en omlegging av særskatten redusere klimarisikoen på norsk sokkel?

Det korte svaret er nei. Selv om organisasjonene har etterlyst en endring i petroleumsskatteregimet på grunn av skjevheter mellom selskapenes og statens klimarisiko mener vi at det fremlagte forslaget ikke ivaretar behovet for å redusere den enorme klimarisikoen staten tar på seg ved å fortsette å investere i olje og gass.

Skatteteknisk innebærer omleggingen at man fjerner friinntekten og innfører en direkte utgiftsføring som gjør at man ikke lenger har grunnlag til å si at det foregår en subsidiering i form av for generøse skattefradrag. Utfordringen er imidlertid at verdsettelsen av skattefradragene i Finansdepartementet og selskapene foregår på ulik måte. Dersom selskapene ikke benytter metoden med to ulike investeringskrav, vil de oppleve en økt lønnsomhet med det nye forslaget. Dette innebærer at det kan bli flere utbygginger med det nye forslaget sammenlignet med det ordinære regimet fra 2013.

Organisasjonene mener at det nye forslaget ikke bidrar til å redusere statens klimarisiko ettersom det i praksis kan føre til flere utbygginger på norsk sokkel. Vi mener at et skatteforslag må redusere insentivene for å investere på norsk sokkel og at det innføres tiltak som sørger for å begrense statens klimarisiko ytterligere.

For å redusere statens økonomiske klimarisiko har vi blant annet foreslått at det innføres en omstillingsavgift på produsert olje og gass, og at friinntekten i oljeskatteregimet fjernes, men at seks års avskrivningstid beholdes.

Hvorfor må vi slutte å lete etter mer olje og gass?

Verden har allerede funnet mye mer olje og gass enn hva som kan forbrennes. The Production Gap Report 2021 fra FNs Miljøprogram (UNEP) viser at verdens fossilprodusenter planlegger å utvinne 57 prosent mer olje og 71 prosent mer gass enn det som er kompatibelt med 1,5-gradersmålet¹. Norge er et av landene som har ignorert budskapet fra IEA og FNs klimapanel om at nye investeringer i mer olje og gass bryter med karbonbudsjettet 1,5-gradersmålet gir oss²³. I stedet har fortsetter Norge å gi full gass for fortsatt aktivitet på norsk sokkel.

Det hjelper lite at Norge har mål om å kutte nasjonale utslipp når vi ikke har noen plan for å redusere aktiviteten på sokkelen. Dersom Norge skulle utvunnet og eksportert alt Oljedirektoratet anslår befinner seg av ressurser på norsk sokkel ville det gi utslipp på 17,4 gigatonn CO₂, 348 ganger så mye som Norges egne utslipp i 2020. Dette utgjør 5,4 prosent av verdens gjenværende karbonbudsjett fram til 2050⁴.

I en verden som skal bli fossilfri innen 2050 er det ikke noe rom for ny leting. Den gjennomsnittlige ledetiden fra et funn gjøres til det kan begynne å produsere er på 16 år. Det innebærer at felt som blir funnet i dag ikke vil produsere før etter 2035 og at produksjonen i

¹ <https://productiongap.org/2021report/>

² <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

³ <https://www.tu.no/artikler/fns-generalsekretaer-stopp-all-leting-etter-kull-olje-og-gass/512419>

⁴ Vi har tatt utgangspunkt i OD sitt ressursregnskap fra 31.12.2020 og beregnet utslippseffekten av dette. For det gjenværende karbonbudsjettet har vi tatt utgangspunkt i Global Carbon Budget og antatt 323 mrd. tonn som gir en 66 prosents sjanse for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader.

de fleste tilfeller går langt forbi 2050. Selv funn som i dag planlegges eller er under bygging vil sannsynligvis produsere olje og gass i for lang tid framover, og må kunne vurderes, samt avvises, av hensyn til klima og miljø.

De fleste europeiske landene har nå på plass en plan for å fase ut kull i løpet av de neste årene og olje og gass blir det neste steget. Det er for oss uforståelig at Norge jobber internasjonalt for at verden skal nå 1,5-gradersmålet samtidig som planene på norsk sokkel viser at vi regner med at den skal mislykkes.

Sørge for at endringene i oljeskatten gjelder fra 1.1.2022.

Mens mange andre land satset på grønn omstilling under koronakrisen vedtok norske politikere å gi en gigantisk krisepakke til oljenæringen. 33 prosent av koronakrisepakken i 2020 gikk til oljenæringen, mens 2 prosent gikk til grønn omstilling⁵.

Forslaget om endring i oljeskatteordningen kom som følge av at oljeprisen var på 20 dollar fatet i mars og april 2020. Innen forslaget ble vedtatt på Stortinget var oljeprisen allerede på 40 dollar fatet, mens oljeprisen høsten 2021 har ligget over 80 dollar fatet. Ifølge Rystad Energy vil det bygges ut 51 felt med det midlertidige regimet, men 37 av feltene vil få godkjent utbyggingsplanen i løpet av 2023 og har dermed ikke noe behov for ekstra særfradrag på grunn av lav oljepris. Kostnadene av pakka vil gjelde fram til det siste feltet ferdigstilles i 2028.

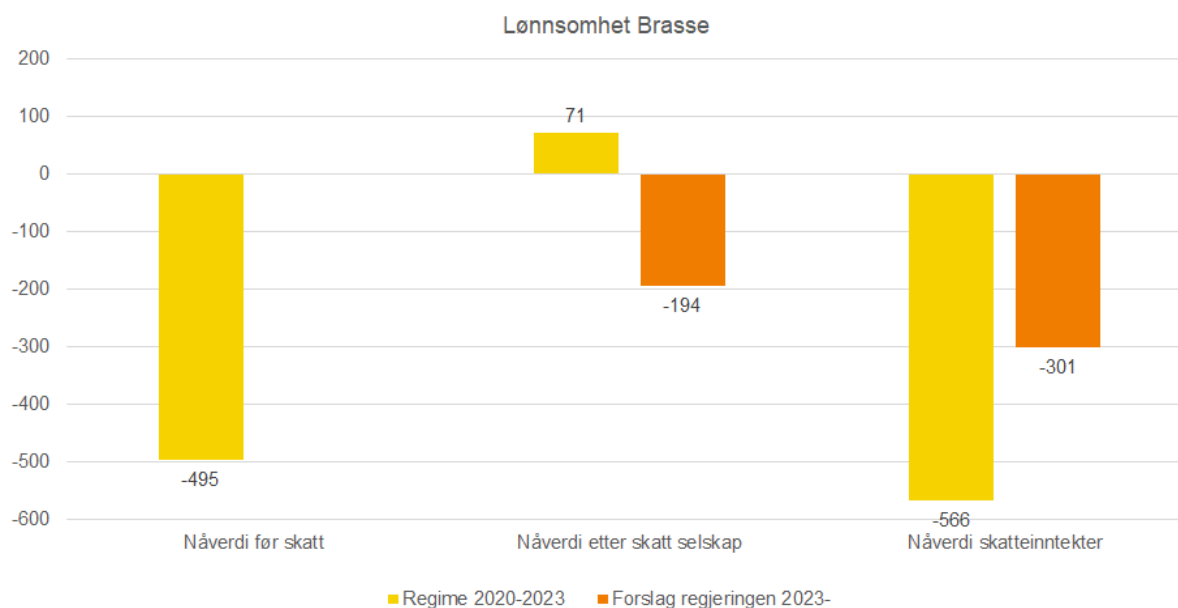
Det massive utbyggingstempoet som den midlertidige oljeskattepakka fører til, gir store konsekvenser for norsk økonomi og vil gjøre oss mindre rustet til å gjennomføre den grønne omstillingen Norge trenger. Leverandørindustrien advarer selv mot risiko for overoppheting i bransjen. Utbyggingstempoet skaper et press i økonomien som øker risikoen for hollandsk syke, der lønninger, kostnader og kronekurs drives til værs på grunn av oljebransjen. En slik overoppheting vil være negativt for konkurransekraften i andre næringer som ikke klarer å konkurrere med oljebransjens rause vilkår. Det vil heller ikke være noe rom for å benytte kompetansen i petroleumsindustrien til å lage nye nullutslippsløsninger innenfor havvind, skipsfart, batteriteknologi og grønn hydrogenproduksjon når all kapasiteten er spist opp av nye oljeutbygginger.

Vi mener derfor at det er en betydelig svakhet ved det framlagte forslaget som nå er på høring, at det vil ekskludere utbygginger som får godkjenning fram til 1.1.2024 og som er en del av det midlertidige skatteregimet.

Problemet med det midlertidige regimet er at det gir incentiver for selskapene til å gjennomføre prosjekt som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme før skatt, men som blir lønnsomme for selskapet etter skatt. Vi har benyttet feltet Brasse som Rystad antar er et av feltene som vil nyte godt av det midlertidige regimet. Figuren viser nåverdien før og etter skatt med et felles avkastningskrav på syv prosent reelt. Dersom man benytter prisene IEA oppgir i sitt netto nullveikart (Net Zero Emissions scenario NZE), som er et veikart for å nå 1,5-gradersmålet, så vil Brasse ha en negativ lønnsomhet før skatt på nærmere en halv

⁵ <https://www.nrk.no/urix/ny-rapport -bruker-mindre-pa-gront-skifte-na-enn-etter-finanskrisen-1.15374479>

milliard⁶. Likevel sitter selskapet igjen med en lønnsomhet på 71 millioner kroner etter skatt, mens staten ender opp med å tape 566 millioner kroner på utbyggingen. Beregninger utført av WWF viser at av de 51 feltene er det 15 felt som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme (det vil si ulønnsomme før skatt) med IEA sitt NZE-prisscenario. Bare fem av disse feltene er imidlertid ulønnsomt etter skatt for selskapene, mens hele 19 felt ender opp som ulønnsomme for staten. Vi mener det er en reell risiko for at oljeselskapene framskynder og bygger ut prosjekter som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme under det midlertidige oljeskatte regime.



Figur 1

Organisasjonene mener det er essensielt at de foreslåtte endringene gjelder for alle investeringer som gjennomføres fra 1.1.2022 inkludert de utbyggingene som egentlig skulle vært omfattet av det midlertidige skatte regime. WWF har regnet ut at dersom det nye skatteforslaget som nå er framlagt gjaldt også for alle investeringer som fikk godkjenning fra 1.1.2022 kan staten spare 34 milliarder kroner i ekstra skatteinntekter.

Staten må gjennomføre en stresstesting av skatteinntektene ved nye utbygginger slik at felt som ikke er lønnsomme for staten i et 1,5-gradersscenario ikke bygges ut

Beregningene til WWF som viser at 19 av 51 felt kan ende opp ulønnsomme for staten understreker behovet for at i alle planer for utbygging og drift må statens lønnsomhet vurderes i et 1,5-gradersscenario. I Energimeldingen overlates det i stor grad til selskapene å vurdere klimarisikoen til prosjektene, men organisasjonene mener at det er essensielt at statens klimarisiko vurderes særskilt ettersom det ikke nødvendigvis er samsvar mellom selskapenes og statens risiko for å tape på nye utbygginger. Det må også være en

⁶ Alle kontantstrømmer er diskontert med en nominell diskonteringsrate på 9,675 prosent, noe som tilsvarer syv prosent reelt etter skatt. Det er ikke gjort forskjell på diskontering av særfradrag og øvrig kontantstrøm.

minimumsforutsetning at felt som ikke er lønnsomme i et 1,5-gradersscenario heller ikke får godkjent sine utbyggingsplaner.

Fjerne friinntekten i oljeskatteregimet, men beholde seks års avskrivningstid.

En verden som omstiller seg for å nå klimamålene, vil redusere etterspørselen etter olje og gass. IEA anslår at oljeprisen kan komme ned på 24 dollar fatet innen 2050 i sitt netto nullveikart. Ettersom staten tar 78 prosent av kostnadene med det nye skatteforslaget så er det grunn til å tro at oljeselskapene ikke tar nok innover seg at verden skal bli utslippsfri innen 2050, men at de gjør investeringsbeslutninger som forventer en helt annen oljepris og lar staten ta det meste av tapet dersom prisen skulle falle. Rystad bruker nå en oljepris på 40 dollar fatet fra 2040 i sitt base case scenario. På grunn av Norges allerede høye klimarisiko, er det avgjørende at ikke staten trår til med redningspakker for oljenæringen hver gang prisene synker under 40 dollar fatet. Tvert imot, organisasjonene mener at dette krever at staten innfører et petroleumsskatteregime som lar selskapene sitte med en større del av risikoen enn tidligere. Vi foreslår derfor en innretning på petroleumsskatten der friinntekten fjernes, men avskrivningstiden på seks år opprettholdes. En slik innretning vil ikke gi et investeringsnøytralt skatteregime, men overføre mer av risikoen til oljeprodusentene. Det kan imidlertid bidra til å begrense investeringstempoet på norsk sokkel og sørge for at det kun er de mest lønnsomme prosjektene som vil bygges ut, mens de feltene som ikke vil være lønnsomme i et lavprisscenario ikke bygges ut.

Omstillingsavgift på 100 kr per produserte fat olje og gass.

Den nåværende reguleringen og avgiftsnivået på utslipp i Norge og EU dekker kun 5 prosent av utslippene på sokkelen, og omfatter ikke effekten av utslipp fra bruk av eksportert fossil energi. Disse utslippene er kun unntaksvis dekket av karbonprising, som er svært ujevt implementert globalt. Selv om det internasjonale energibyrået IEA forutsetter en overgang motivert av at gradvis økende karbonprising demper forbruket av olje og gass, vil trolig en overgang skje på en mer irregulær måte, drevet av at land subsidierer, implementerer, og utvikler ny teknologi som vil kunne gi en bråere og mer uforutsigbar utfasing av olje og gass enn det som forutsettes av IEA.

Dette åpner for risiko i bransjen, ettersom globale markeder ikke vil sende tilstrekkelige og forutsigbare impulser til olje- og gassprodusenter om å foreta en omstilling som samsvarer med de utslippsbanene som er forenlige med 1,5 graders scenarioet. Konsekvensene av dette er at det investeres for mye i nye olje- og gassanlegg, og at det underinvesteres i nye, grønne teknologier. Dette er utredet i større detalj av Klimaomstillingsutvalget i deres anbefalingsrapport.

Som et virkemiddel for å redusere klimarisikoen, korrigere for negative eksternaliteter og starte arbeidet med den grønne omstillingen foreslår organisasjonene at det innføres en omstillingsavgift på per produserte fat olje og gass på norsk sokkel. En slik avgift bør reflektere de samlede eksternalitetene som norsk oljeproduksjon påfører klimaet inkludert ved forbrenning (scope 3). Vi ser at stadig flere oljeselskaper lanserer nullutslippsmål også for scope 3 og mener at en slik avgift vil være en måte å sørge for at selskapene faktisk når disse målene. En omstillingsavgift kan innrettes slik at den gir insentiver til å produsere fossile brensler med et samlet lavere karbonavtrykk. Hvilken størrelsesorden en avgift bør være avhenger blant annet av om den skal være fradragsberettiget eller ikke, men det er

viktig at den er høy nok til å gi et reelt insentiv for selskapene til å redusere utslippene i hele verdikjeden. WWF har regnet på at for eksempel en fradragsberettighet omstillingsavgift på 100 kr per produserte fat olje og gass kan gi en årlig inntekt på 35 milliarder kroner og kan spare 172 millioner tonn CO2 i form av mindre eksporterte utslipp. Dersom man ikke har en fradragsberettighet avgift kan den legges på et lavere nivå. Ved å sette en høy nok omstillingsavgift stiller man også høyere krav til lønnsomheten til det enkelte felt som innebærer at felt som går med tap dersom oljeprisen blir lav ikke bygges ut.

Inntektene fra omstillingsavgiften bør forvaltes av ENOVA, hvor midlene tildeles tiltak som kan bygge opp nye grønne næringer i Norge. Hovedsakelig bør dette omfatte havvind, grønt hydrogen og nullutslippsløsninger i fastlandsøkonomien. Benyttelsen av omstillingsavgiften må imidlertid sees i sammenheng med den øvrige oljepengebruken slik at den ikke bidrar til en for høy budsjettimpuls.

Konklusjon

WWF Verdens naturfond, Naturvernforbundet, Natur og ungdom, Greenpeace og Zero ber regjeringen om å innføre ytterligere innstramminger i petroleumsbeskatningen som reduserer statens klimarisiko og sørger for en aktivitet i petroleumsindustrien som er i tråd med 1,5-gradersmålet. Disse innstrammningene bør iverksettes for alle investeringer som kommer etter 01.01.2022.

Med vennlig hilsen

Therese Hugstmyr Woie
Leder
Natur og Ungdom

Truls Gulowsen
Leder
Naturvernforbundet

Frode Pleym
Leder
Greenpeace Norge



 Naturvernforbundet

GREENPEACE

Karoline Ander

Sigrun Aasland
Daglig leder
Zero



Karoline Andaur
Generalsekretær
WWF Verdens naturfond

