

Omlægningen af nordsøbeskatningen kan ikke finansiere togfonden, og øremærkningen af provenuet er uheldig

Af Jens Hauch

Notatet vurderer mulighederne for at finansiere højhastigheds togforbindelser bl.a. mellem København og Aalborg vha. en omlægning af nordsøbeskatningen for de olieselskaber, der i dag beskattes efter de såkaldte "gamle regler".

Hovedkonklusioner

- Udvalgets¹ centrale skøn på 27,5 mia. kr. i merprovenu fremstår optimistisk: Hvis der som alternativ tages afsæt i den aktuelle oliepris, en realistisk antagelse om at CO₂-injektion ikke vil realiseres og endelig at olieindvindingen reduceres med 5 pct. pga. ændrede skatteregler – så kan det anslås, at der mangler 5 af de 27,5 mia. kr. Dette skøn, der også er behæftet med betydelig usikkerhed, er efter vores vurdering mere realistisk end udvalgets skøn, men fortsat optimistisk mht. merprovenuets størrelse.
- Timingen i merprovenuet fra Nordsøen og bygning af højhastighedsforbindelser vil betyde, at 45 pct. af finansieringen (opgjort i nutidsværdi) udestår, når investeringerne forventes afsluttet i 2025, og det er næppe sandsynligt, at hele den resterende finansiering vil være til rådighed. Samlet set er der dermed formentlig tale om et brud med forsigtighedsprincippet, som tilsiger, at der på forhånd skal være truffet beslutning om konkrete initiativer, der skaffer indtægter som er mindst ligeså store som udgifterne.
- Der er ikke gennemført en samfundsøkonomisk analyse af de planlagte højhastighedsforbindelser. Øremærkningen af merprovenuet fra Nordsøen kan betyde, at der gennemføres en samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig investering i højhastighedsforbindelsen. En sådan øremærkning er generelt usund og svækker den finanspolitiske prioritering.
- Principperne i de nye regler er tættere på skatteneutralitet end de gamle regler, skatteomlægningen er sandsynligvis hensigtsmæssig, selvom provenuet kan være mindre end forventet. En model med fuld skatteneutralitet fsv. angår nye investeringer ville muligvis kunne give et større provenu og bedre incitamentsstrukturer, men kan være umulig pga. EU-regler.

¹ Udvalget for serviceeftersyn af vilkårene for kulbrinteindvinding i Nordsøen.

Kontakt

Cheføkonom
Jens Hauch
Tlf. 3140 7715
E-mail jeh@kraka.org

Merprovenuet fra skatteomlægningen

For nylig har "Udvalget for serviceeftersyn af vilkårene for kulbrinteindvinding i Nordsøen" (herefter "udvalget") afsluttet sit arbejde og offentliggjort rapporten "Serviceeftersynet af vilkårene for kulbrinteindvindingen".

Centralt i denne rapport er en vurdering af ændret nordsøbeskatning for de selskaber, der ikke er en del af DUC, og som derfor ikke er omfattet af "de nye beskatningsregler" fra 2003, jf. tabel 1. Et hovedresultat i arbejdet er, at en omlægning af beskatningen til et mere neutralt beskatningsprincip vil kunne give et merprovenu med en nutidsværdi svarende til 27,5 mia. kr. Det fremgår af rapporten, at skønnet er forbundet med betydelig usikkerhed.

Skatteomlægningen er sandsynligvis hensigtsmæssig og kan skaffe staten et forøget provenu fra olieindvindingen. Men det vurderes også, at provenuet mere sandsynligt vil være på ca. 22,5 mia. kr., ikke 27,5 mia. kr. Også denne fremskrivning er behæftet med betydelig usikkerhed. Først i notatet beskrives denne fremskrivning.

Det centrale problem er ikke selve provenuskønnet i rapporten, men at Regeringen har øremærket merprovenuet fra nordsøbeskatningen, så det bruges "up front" til en togfond, der bl.a. skal finansiere en højhastighedsforbindelse mellem Aalborg og København. Denne øremærkning er uheldig af flere grunde:

- Den finanspolitiske prioritering svækkes.
- Merprovenuet er med stor sikkerhed for lille til at finansiere togfonden og realiseres meget senere - og der kan argumenteres for at forsigtighedsprincippet må anses for brudt.
- Der er ikke foretaget en samfundsøkonomisk analyse, der dokumenterer, at infrastrukturprojekterne, som togfonden skal finansiere, er samfundsøkonomisk sunde.

Sidst i notatet argumenteres for, at den her i notatet opstillede fremskrivning for merprovenuet fra nordsøbeskatningen må anses for optimistisk, men mere realistisk end fremskrivningen opstillet af udvalg.

En alternativ fremskrivning

Baggrunden for den alternative fremskrivning er følgende:

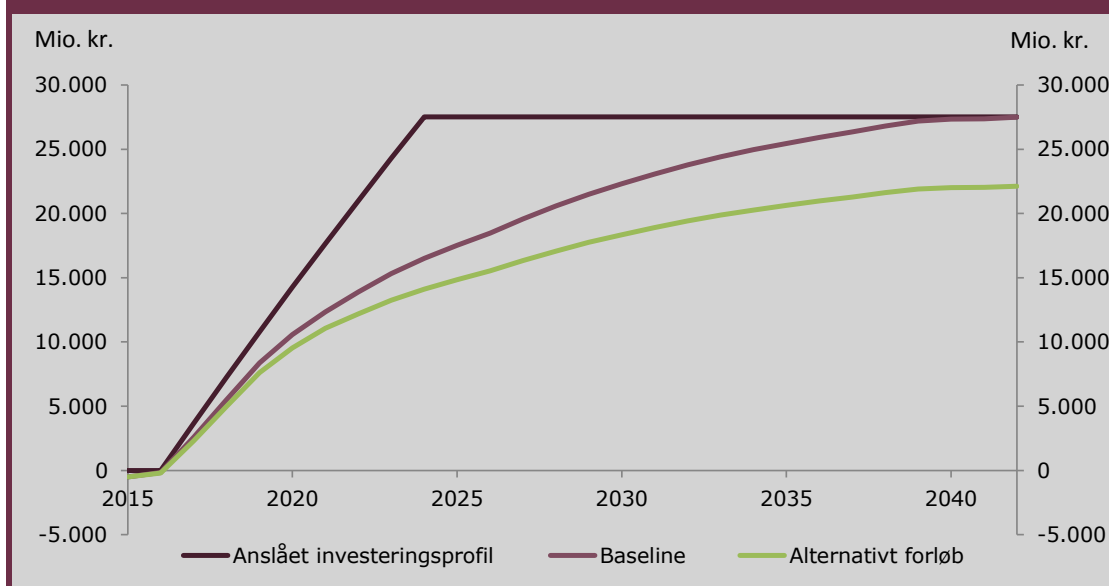
- Det er i udvalgets vurdering antaget, at der vil komme CO₂-injektion i de omfattede felter. Dette er baseret på en vurdering foretaget af Energistyrelsen. Det må anses for ovevejende sandsynligt, at der ikke kommer CO₂-injektion, jf. nedenfor. Det er derfor antaget, at indvindingsgraden

fra 2022 ikke stiger fra 26 til 31 pct. som antaget i Energistyrelsens frem-skrivning.

- Olieprisen har i de seneste år været ca. 10 USD/tønne lavere end antaget af udvalget og er helt aktuelt 15 USD/tønne lavere. Det er forsigtigt antaget, at olieprisen fra 2016 vil være 10 USD/tønne lavere end antaget i udvalgets beregninger.
- Det er uklart, i hvilket omfang selskaberne vil reducere indvindingsaktiviteten som konsekvens af den samlet set forøgede beskatning. Det er forsigtigt antaget, at overskuddet som følge af en lavere indvindingsaktivitet vil reduceres med 5 pct. fra 2020 i forhold til udvalgets fremskrivning, hvor indvindingsaktiviteten ikke antages reduceret som følge af de nye regler.

Under disse antagelser vil det samlede merprovenu fra skatteomlægningen falde fra 27,5 mia. kr. til skønsmæssigt 22,5 mia. kr., jf. figur 1. Dvs. et merprovenu, der er 5 mia. kr. lavere. Forenklingerne i beregningstilgangen og systematisk forsigtige antagelser betyder, at en manko på 5 mia. kr. formentlig er et underkantsskøn, jf. nedenfor.

Figur 1: Akkumuleret merprovenu fra Nordsøen og akkumuleret udgift til høj-hastighedsforbindelse, mio. kr.



Anm.: Figuren viser nutidsværdien af de akkumulerede betalingsstrømme.
 Anm.: Det er antaget, at de nødvendige investeringer finder sted over otte år i perioden 2017 – 2024. Det er yderligere antaget, at investeringerne fordeles således, at den årlige nettonutidsværdi af investeringerne er konstant i investeringsperioden.
 Kilde: Udvalget for serviceeftersyn af vilkårene for kulbrinteindvinding i Nordsøen (2013), Transportministeriet (2011) og egne beregninger.

Med de gamle regler har selskaberne et stærkt incitament til at foretage investeringer, der ikke i sig selv er rentable, for derved at bringe sig ud af kulbrinte-

skattepositionen. Det kræver imidlertid en meget præcis styring af investeringerne, da fradraget gives over 10 år – herunder skal selskaberne være i stand til at forudse olieprisens udvikling 10 år frem i tiden. Det er derfor sandsynligt, at nogle af selskaberne under de gamle regler ville være kommet i kulbrinteskatteposition. Dette trækker yderligere i retning af et lavere merprovenu. Det er imidlertid forsigtigt lagt til grund, at selskaberne efter de gamle regler ikke vil komme i kulbrinteskatteposition. Det svarer til antagelsen bag udvalgets skøn.

Samlet set vurderes antagelserne i denne alternative fremskrivning fortsat at være i den optimistiske ende mht. merprovenu. Men beregningen er behæftet med betydelig usikkerhed bl.a. forårsaget af en betydelig usikkerhed om olieprisens udvikling, og det kan hverken udelukkes at proventet kan nå op over 27½ mia. kr. eller betydeligt under 22 mia. kr.

Øremærkning af skatteprovenu til en højhastighedsforbindelse

Regeringen har foreslået at finansiere infrastrukturinvesteringer for 27,5 mia. kr. - herunder en højhastighedsforbindelse mellem Aalborg og København - med merproventet fra skatteomlægningen. Infrastrukturinvesteringerne forventes afsluttet i 2025, hvilket er tidligere end en betragtelig del af det forventede merprovenu.

Det er regeringens plan, at investeringerne skal gennemføres så hurtigt som praktisk muligt, og at en fuld elektrificering af banenettet skal være tilendebragt senest i 2025. Budgettet for de planlagte investeringer findes i tabel 1.

Tabel 1: Akkumuleret merprovenu fra Nordsøen samt akkumuleret udgift til højhastighedsforbindelse, mio. kr.

	Mia. kr.
Timemodellens 3. etape Odense-Aarhus	
Ny bane over Vestfyn	5,4
Bro over Vejle Fjord	4,0
Ny bane Hovedgård - Aarhus	3,4
Øvrige hastighedsopgraderinger Fredericia - Aarhus	1,1
Resterende tiltag på timemodellen	4,9
Elektrificering	
Fredericia - Aalborg	5,0
Roskilde - Kalundborg	1,2
Vejle - Struer	1,5
Aalborg - Frederikshavn	1,0
I alt	27,5

Kilde: Transportministeriet (2013): <http://www.trm.dk/~media/Files/Publication/2013-/Jernbanefond%20DK/Togfonden%20DK%20-%20investeringer.pdf>

Det fremgår ikke mere præcist af regeringens udspil, hvornår infrastrukturinvesteringerne skal finde sted. Det er derfor forenkelt antaget, at investeringerne finder sted over otte år fra 2017 til 2024, og at hele projektet derved afsluttes som planlagt i 2025.

Den anslåede betalingsstrøm til infrastrukturinvesteringerne er vist i figur 1.

Det fremgår af figuren, at merprovenuet i 2025 vil være akkumuleret til 17,5 mia. kr. med udvalgets fremskrivning, mens udgiften til infrastrukturinvesteringerne på dette tidspunkt vil være akkumuleret til de samlede 27,5 mia. kr. I den alternative fremskrivning vil der i 2025 være akkumuleret knap 15 mia. kr., og der vil således være en manko på godt 45 pct. af finansieringen, når investeringerne er tilendebragt.

En betragtelig manko på dette tidspunkt udgør ikke i sig selv et likviditetsproblem, da staten kan lånefinansiere. Men en manko skaber alligevel to problemer:

For det første betyder usikkerheden om merprovenuet, at regeringens forsigtighedsprincip må anses for brudt: Der er ikke tilnærmelsesvist sikkerhed for finansieringen inden investeringerne føres ud i livet.² Usikkerheden skyldes udover de

² Forsigtighedsprincippet, citat: "Regeringens økonomiske politik omfatter således ambitiøse reformer og bygger samtidig på et klart forsigtighedsprincip. Pengene skal være der først. Vi kan ikke afholde nye udgifter, uden at der er truffet beslutninger om konkrete initiativer, der skaffer pengene gennem mindst lige så store nye indtægter eller besparelser.", Jf. Regeringen (2011).

her i notatet nævnte forhold også andre usikkerheder såsom usikkerhed om dollarkursens udvikling.

For det andet vil mankoen bidrage til at bringe Danmark tættere på en konflikt med EU's krav til offentlige underskud. Dette vil næppe være et problem, hvis Danmark på det pågældende tidspunkt befinder sig i en gunstig økonomisk situation. Men da mankoen vil være til stede over en længere årrække, er det ikke usandsynligt, at der i løbet af perioden vil indtræffe en lavkonjunktur. I en sådan situation vil mankoen betyde, at Danmark begrænses i sine finanspolitiske handlemuligheder, om end virkningen er ret lille.

Prioritering af infrastrukturinvesteringer

Som en del af beslutningsgrundlaget for infrastrukturinvesteringer bør der foreligge en samfundsøkonomisk analyse, således at de politiske beslutninger kan træffes på et informeret grundlag. Der er imidlertid ikke gennemført samfundsøkonomiske analyser, der fastslår, om en højhastighedsforbindelse mellem Aalborg og København kan forventes at have en rentabilitet, som er større end for konkurrerende infrastrukturprojekter, eller blot at forbindelsen vil give et samfundsøkonomisk overskud. Dvs. at der ikke er sikkerhed for, at de planlagte investeringer er samfundsøkonomisk hensigtsmæssige.

I en samfundsøkonomisk analyse sammenholdes investeringsprojektets gevinster i form af f.eks. bedre fremkommelighed og reduceret rejsetid med projektets omkostninger såsom anlægs- og driftsomkostninger. De samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige projekter er dem, hvor gevinsterne er størst i forhold til omkostningerne. Som udgangspunkt bør investeringerne foretages, således den samfundsøkonomiske gevinst herved bliver størst mulig, jf. 3F og Kraka (2012).³

En væsentlig del af gevinsten ved infrastrukturinvesteringer optræder i form af en reduceret rejsetid. Dette betyder, at investeringer i områder med trængsel ofte vil være samfundsøkonomisk mere rentable end investering i områder uden trængsel. Den største trængsel findes i dag i og omkring hovedstaden, og trafikprognoser peger på, at trafikmængden og dermed trængslen i fremtiden vil stige i de områder, der i dag er mest plagede af trængsel. Der vil også være en vis trængsel på motorvejene på "det store H", men ikke i samme omfang som i Hovedstaden og stort set ikke nord for Aarhus. Dette sandsynliggør, at infrastrukt-

³ Der kan være situationer, hvor man politisk ønsker at tilsidesætte resultatet af en samfundsøkonomisk analyse, f.eks. fordi man politisk tillægger gevinster for befolkningen i nogle landsdele større betydning end gevinster for befolkningen i andre landsdele. Det må dog være et minimumskrav, at en sådan beslutning træffes på et informeret grundlag, herunder at en samfundsøkonomisk analyse er tilgængelig, navnlig når der er tale om så store beløb

turinvesteringer særligt i hovedstadsområdet, men også på de centrale dele af motorvejene i "det store H" som udgangspunkt vil være de mest rentable.⁴

Med en højhastighedsforbindelse mellem Aalborg og København vil rejsetiden med tog reduceres i forhold til i dag, men det er ikke sandsynligt, at trafikken på vejene vil reduceres i nævneværdigt omfang. Det skyldes, at det kun er en relativt begrænset del af trafikken på strækningen, der i dag finder sted med offentlig transport – hovedparten er biltrafik. Det betyder, at en højhastighedsforbindelse vil skulle føre til en kraftig overflytning fra biltrafik til kollektive trafik for at give en nævneværdig reduktion i vejtrafikken. Dvs. det kan altså ikke forventes, at en højhastighedsforbindelse vil lede til trængselsreduktioner i større omfang.

En samfundsøkonomisk analyse vil kunne be- eller afkræfte, om en højhastighedsforbindelse hører til blandt de mest rentable infrastrukturinvesteringer. I fravær af en samfundsøkonomisk analyse er der risiko for, at forbindelsen etableres, selvom andre investeringer ville kunne have givet en større samfundsøkonomisk gevinst.

⁴ I modsat retning trækker dog, at investeringer i hovedstadsområdet kan være dyrere pga. en højere urbaniseringsgrad.

Baggrund

Principperne i skatteomlægningen

DUC-selskaberne er omfattet af de såkaldte "nye regler", mens selskaberne uden for DUC fortsat er omfattet af de såkaldte "gamle regler". En oversigt over beskatningen med udgangspunkt i hhv. de nye og gamle regler findes i tabel 2.

Tabel 2: Oversigt over forskellene mellem kulbrintebeskatningen efter gamle regler, nye regler og Kulbrintebeskatningsudvalgets forslag (Bet. Nr. 1408/2001)

	Gamle regler	Nye regler	Neutral beskatning
Kulbrinteskate	70 pct.	52 pct.	71,5 pct.
Kulbrintefradrag	Fradrag på i alt 250 pct. af anskaffelsestotalen for aktiver og aktiverede efterforskningsudgifter (25 pct. i 10 år)	Fradrag på i alt 30 pct. af anskaffelsestotalen for aktiver og aktiverede efterforskningsudgifter (5 pct. i 6 år)	Kulbrintefradraget afskaffes
Underskud (ring fence, forrentning og udbetaling)	Feltbaseret indkomst-opgørelse (ring fence)	Samlet indkomstopgørelse	Samlet indkomstopgørelse. Fradrag for normalforrentning af egenkapital, underskud kan fremføres med rente og handles
Fjernelsesomkostninger/ophør	Ingen udbetaling af skatteværdien af underskud ved ophør	Skatteværdien af fjernelsesomkostninger vedr. de sidste felter udbetales ved ophør op til den betalte kulbrinteskate (carry back)	Skatteværdien af underskud udbetales ved ophør
Produktionsafgift	Tilbageværende 2. runde tilladelser betaler en produktionsafhængig afgift		Produktionsafgift kan fradrages i kulbrinteskatten
Rørlednings-/dispensationsafgift	5 pct. Kan fradrages i grundlaget for produktionsafgiften samt i selskabs- og kulbrinteskattegrundlaget	5 pct. Ophævet fra 9. juli 2012. Indtil da kunne rørledningsafgiften modregnes i kulbrinteskatten	
Statsdeltagelse	Tilbageværende tilladelser fra 1.-3- runde: 20 pct.	20 pct. fra og med 9. juli 2012. Fra 1. januar 2004 til 8. juli 2012 betalte DUC 20 pct. af overskuddet til staten	Uden for udvalgets kommissorium

Kilde: Udvalget for serviceeftersyn af vilkårene for kulbrinteindvinding i Nordsøen (2013).

Udvalget beregner effekterne af, at selskaberne uden for DUC overgår fra de gamle regler til de nye regler, og når frem til, at det over tidshorizonten for olieindvindingen i Nordsøen vil kunne skabe et merprovenu på 27,5 mia. kr. En af-

gørende fordel ved de nye regler i sammenligning med de gamle er, at de giver mere hensigtsmæssige incitamenter til olieindvindingen. Eksempelvis kan muligheden for at fradrage investeringer med 250 pct. under de gamle regler skabe incitamenter til, at selskaberne gennemfører investeringer, der måske ikke i sig selv er rentable, men som er fordelagtige for selskaberne, da de derved kan undgå at komme i kulbrinteskatteposition.

Tabel 1 viser imidlertid også, hvorledes et helt neutralt skattesystem kan sammensættes. Et sådant neutralt skattesystem blev anbefalet af Kulbrinteskatteudvalget i 2001. De Økonomiske Råd (2012) har sammenlignet beskatningen efter de nye regler med beskatning efter et neutralt skattesystem. De Økonomiske Råd anbefaler som udgangspunkt en neutral beskatningsmodel, men konkluderer også, at der er forhold i de nye regler, der trækker i forskellige retninger, og at det derfor ikke kan afgøres, hvor store incitamentsforskelle der er mellem de to modeller, selvom de nye regler indeholder flere elementer, der er potentielt uhensigtsmæssige.

De Økonomiske Råd konkluderer imidlertid også, at der lader til at være et betydeligt spillerum for højere beskatning i forhold til beskatningen under de nye regler. Konkret mener De Økonomiske Råd, at en kulbrinteskattesats på 71,5 pct. frem for de 52 pct. under de nye regler vil kunne forøge statens indtægter fra Nordsøbeskatningen. Vurderingen er imidlertid usikker, bl.a. fordi det er vanskeligt at fastlægge et niveau for "normalforrentningen", som også bør kompensere for den betydelige usikkerhed og de store "sunk costs", som der kan være ved at starte produktion på nye felter.

Der er imidlertid pga. kompensationsklausulen næppe muligt at øge beskatningen af DUC-selskaberne, og en overgang til et helt neutralt skattesystem for selskaberne uden for DUC vil derfor betyde en forskellig beskatning for de to grupper. Dette kan potentielt være i konflikt med EU-lovgivning. Det kan derfor i praksis være svært at implementere en fuldt neutral beskatning eller en højere skattesats alene for selskaber uden for DUC.

Da fuld skatteneutralitet kan være umulig i praksis, og da den nye regler er et skridt i den rigtige retning, kan en overgang til de nye regler være den i praksis bedste løsning.

Potentialet for CO₂-injektion i de relevante felter er begrænset

Udvalget har antaget, at indvindingsgraden vil stige fra 26 pct. til 31 pct., og at hovedkilden til denne forøgelse vil være CO₂-injektion, der tages i brug i perioden 2020 – 2025.

For at forøge trykket i oliefeltet anvendes i dag vandinjektion. Dvs. at der pumper vand ned i oliefeltet, hvorved mere olie kan indvindes. Som alternativ til vandinjektion kan der anvendes CO₂-injektion. CO₂-injektion har den fordel i forhold til vandinjektion, at oliens viskositet ændres, og at det af denne årsag er muligt at få en højere udvindingsgrad end med vandinjektion.

CO₂-injektion er en velkendt teknologi, der bl.a. anvendes ved onshore olieproduktion i USA. Her injiceres imidlertid CO₂, der indsamles fra naturlige kilder. Sådanne kilder er imidlertid ikke til rådighed i Danmark, og det er da også antagelsen bag udvalgets beregninger, at CO₂ vil blive opsamlet fra kraftværker. Teknologien til dette er ikke tidligere anvendt i stor skala. Også det forhold, at olieproduktionen i Nordsøen er offshore kan være en komplikation i forhold til den velkendte onshore teknologi.

Rambøll Management Consulting (2012) har for Energistyrelsen udarbejdet en vurdering af potentialet for CO₂-injektion i Nordsøen. I rapporten findes umiddelbart et samfundsøkonomisk overskud ved CO₂-injektion, hvorfor det umiddelbart må betragtes som realistisk, at der vil blive injiceret CO₂. En del centrale forhold trækker imidlertid i modsat retning:

Rapporten konkluderer, at "CCS er en ny og relativt ukendt teknologi i stor skala, og det må derfor forventes at der i begyndelsen vil være en relativ begrænset kapacitet til rådighed for etableringen heraf". For at tage højde for usikkerhederne, der er forbundet med projektet, er der i rapporten gennemført Monte-Carlosimulationer. Det fremgår af disse usikkerhedsanalyser, at der er ca. 30 pct. sandsynlighed for et negativt samfundsøkonomisk afkast.

Projektet nødvendiggør investeringer fra flere private aktører. Da projektet må betragtes som usikkert, må det forventes, at disse aktører vil kræve et forventet afkast, der er større end et normalafkast. Dvs. at projektet næppe vil realiseres med mindre der er et positivt samfundsøkonomiske afkast af en vis størrelse. Samlet set vurderes det derfor, at der er mindst 1/3 sandsynlighed for, at projektet ikke realiseres på markedsvilkår, og at et yderligere statstilskud er nødvendigt.

En fordel ved at indsamle CO₂ er, at man dermed undgår at skulle købe en tilsvarende mængde CO₂-kvoter. Det er i rapporten antaget, at kvoteprisen er på 226 kr. pr. ton. Dette er ikke en udsædvanlig beregningsantagelse, men skal sammenholdes med at kvoteprisen indtil for nylig var 50 kr./ton og senest er faldet yderligere efter at et forslag om en midlertidig indskrænkning i antallet af kvoter blev nedstemt i EU. Hvis kvoteprisen forbliver lavere end antaget, vil den forventede samfundsøkonomiske gevinst være lavere end beregnet.

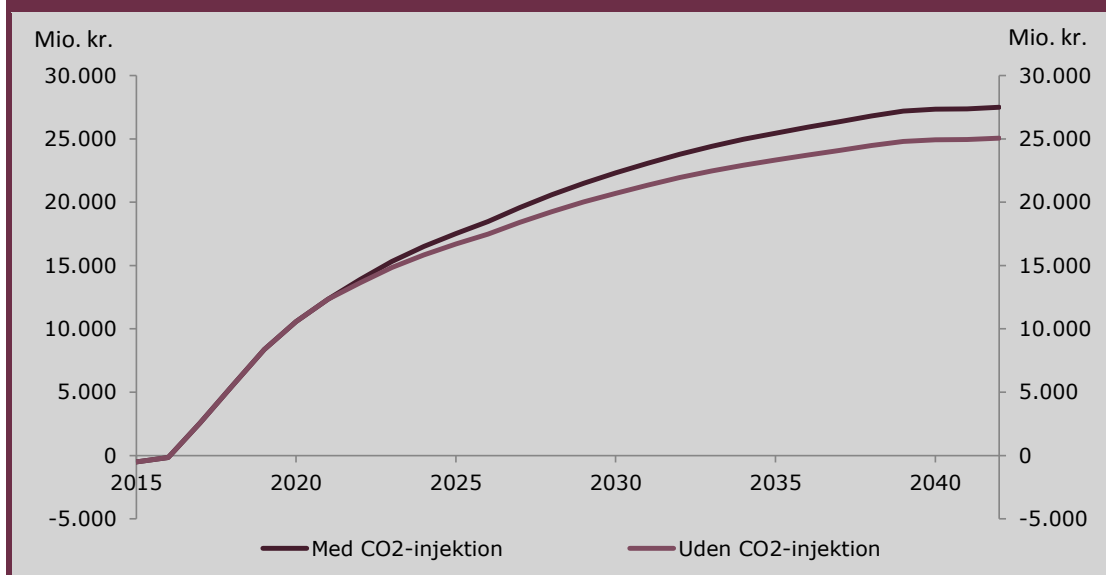
Analysen af CO₂-injektion er foretaget for de felter, hvor det vurderes, at det samfundsøkonomiske afkast er størst. Det drejer sig konkret om felterne Dan, Halfdan og Gorm. På disse tre felter har DUC koncessionen. Det vurderes i rapporten, at det pga. timingen i udvindingen kun er realistisk at indsamle en tilstrækkelig mængde CO₂ til at dække behovet i disse felter. Det kan med andre ord ikke forventes, at der vil kunne indsamles CO₂ til injektion i de felter, der er omfattet af ændringen i beskatning (ikke-DUC felterne).

Energistyrelsen (2011) konkluderer, at en konkret politisk drøftelse af CO₂-lagring først kan finde sted, når der er flere internationale erfaringer med teknologien, hvilket tidligst kan forventes frem mod 2020. På den anden side indregner Energistyrelsen CO₂-injektion fra perioden 2020-2025.

Der er således stor teknologisk usikkerhed forbundet CO₂-injektion, og denne usikkerhed resulterer i en betragtelig sandsynlighed for, at projektet ikke er samfundsøkonomisk rentabelt. Selv hvis projektet skulle vise sig rentabelt vurderes det, at teknologien ikke vil finde anvendelse på felter uden for DUC's koncession. På den baggrund vurderes det, at det ikke er sandsynligt, at en CO₂-injektion vil kunne forøge indvindingsgraden på de felter, der er omfattet af skatteomlægningen.

Figur 2 viser det akkumulerede merprovenu, som det er beregnet af udvalget og merprovenuet, hvis de antagne produktivitetsstigninger ikke realiseres. Det fremgår af figuren, at nettonutidsværdien af merprovenuet vil være ca. 25 mia. kr. Dvs. ca. 2,5 mia. kr. lavere, hvis der ikke injiceres CO₂ i felterne uden for DUC.

Figur 2: Akkumuleret merprovenu fra Nordsøen med og uden CO₂-injektion, mio. kr.



Anm.:

Anm.:

Kilde:

Figuren viser nutidsværdien af de akkumulerede betalingsstrømme. Det er ved beregningen af provenuet ved lavere indvindingsgrad antaget, at indvindingsgraden fra 2020 fastholdes på 26 pct. og ikke stiger til 31 pct., dvs. der indvindes $(31-26)/31 = 16$ pct. mindre end antaget af udvalget. Det er yderligere antaget, at denne lavere indvindingsgrad medfører en tilsvarende reduktion i selskabernes overskud og dermed merprovenuet af beskatning. Dette er en kraftigt forenklet antagelse. Udvalget for serviceeftersyn af vilkårene for kulbrinteindvinding i Nordsøen (2013) og egne beregninger.

Usikkerhed om olieprisens udvikling

Udviklingen i olieprisen er særdeles usikker. Det må forventes, at olieprisen vil stige over tid som følge af en stigende knaphed på olie, men stigningstakten er højst usikker. I 2004 var olieprisen ca. 40 USD/tønne, hvilket var det samme niveau som i 1990. Fra 2004 til 2012 tredobledes olieprisen imidlertid til 120 USD/tønne. Der er i udvalgets beregninger taget udgangspunkt i en oliepris på 117,9 USD/tønne og en forventet stigningstakt i olieprisen på 2,4 pct. p.a.

Dagsprisen på olie (Brent) har i det seneste år svinget omkring er 108 USD/tønne, og er helt aktuelt på 102 USD/tønne.

Der er en kompliceret sammenhæng mellem olieproducenternes overskud og oliepris. En præcis beregning af, hvorledes virksomhedernes overskudsgrad og dermed merafkastet til staten påvirkes af en ændret oliepris kræver en indsigt i selskabernes økonomi, der er fortrolig. Hvis det foresimplende antages, at der er en lineær sammenhæng mellem overskudsgrad og oliepris, vil et udgangspunkt i dagens oliepris betyde et merprovenu, der er knap 2,4 mia. kr. lavere end de forventede 27 mia. kr. Dette må dog betragtes som et groft overslag.

Økonomi- og indenrigsministeriet (2012) angiver, at statens samlede indtægter fra oliebeskatning som tommelfingerregel reduceres med 3 mia. kr., hvis olieprisen falder med 10 USD/tønne svarende til 11 pct. af de samlede indtægter fra oliebeskatningen. Da hovedparten af indtægterne kommer fra DUC-selskaberne, der er under de nye regler, understøtter denne tommelfingerregel, at et gennemslag på 9 pct. (2,4/27) næppe er en overvurdering.⁵

Det forekommer mest realistisk at tage udgangspunkt i dagens oliepris fremfor en lidt ældre oliepris. Det er derfor i nærværende fremskrivning forsigtigt lagt til grund, at olieprisen vil være 10 USD/tønne lavere end i udvalgets fremskrivning i udvindingsperioden. Det må dog understeges, at antagelsen om olieprisens er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kan begrænsninger i den globale olieudvindingskapacitet begrænse investeringerne i Danmark?

Udvalget forventer, at der også under den forøgede beskatning vil komme investeringer i nye felter og brønde i Nordsøen, da citat: "Det høje afkast i Nordsøen også efter 2004, hvor de nye regler blev indført, indikerer, at der ved statens nuværende andel af den marginale indtjening på 71,2 pct. (inkl. statsdeltagelse) fortsat kan tiltrækkes investeringer til den danske kulbrinteudvinning".

Dette forekommer plausibelt, men der er en potentiel problemstilling: På globalt plan kan olieudvindingskapaciteten på kort sigt være begrænset bl.a. pga. begrænsninger i form af fysisk- og humankapital. I en sådan situation vil investeringerne flyde til de steder på verdensplan, hvor afkastet er størst, og med de nye regler reduceres afkastet i Danmark, hvilket alt andet lige vil gøre investeringer mindre attraktive. Derfor kan det ikke helt udelukkes, at investeringerne i den danske del af Nordsøen og dermed overskuddet og skatteprovenuet på kort sigt reduceres i forhold til udvalgets antagelser.

På længere sigt er det mere sandsynligt, at den globale udvindingskapacitet tilpasses således at også felter, der giver et normalafkast af kapital vil blive udvundet. Dette kan imidlertid være for sent for Nordsøen: Produktionen er i dag i gang i en stor del af Nordsøen. Der kan være investeringer, der er rentable som led i en igangværende produktion, men som ikke er rentable, hvis de kræver en genoptaget produktion. Skulle dette være tilfældet, kan en kombination af en kortsigtet kapacitetsbegrænsning og afvikling af den igangværende produktion lede til, at investeringer, der er rentable i dag, ikke gennemføres, og at skatteprovenuet derved bliver lavere end forventet.

⁵ En vedvarende lavere oliepris end forventet kan lede til lavere efterforsknings- og udvindingsaktivitet – dette kan forstærke olieprisens gennemslag på provenuet.

Det er højst usikkert, om denne problemstilling rent faktisk vil opstå, men usikkerheden herom betyder, at proventet kan blive mindre, ikke større, end 27,5 mia. kr.

Det er imidlertid i den alternative fremskrivning ikke antaget, at denne problemstilling får betydning for udvindingen i Nordsøen. Også af denne årsag må den mere realistiske fremskrivning siges at repræsentere et optimistisk syn på merproventets størrelse.

Indregning af kulbrintebeskatning ved de nuværende regler

Merproventet ved skatteomlægningen beregnes som forskellen mellem det forventede provent med de nuværende regler og det forventede provent ved overgang til de nye regler. I forbindelse med beregningen af proventet med de nuværende regler har regeringens udvalg antaget, at der vil blive investeret så meget, at selskaberne ikke på noget tidspunkt vil komme i kulbrinteskatteposition.

Med de gamle regler kan investeringer fradrages med 250 pct., hvilket gør det særdeles attraktivt at investere, og det kan således være fordelagtigt for selskaberne gennemføre investeringer, der i sig selv er værdiløse for derved at bringe sig ud af kulbrinteskattepositionen.

Det er således muligt, at selskaberne med de gamle regler ikke vil betale kulbrinteskat. Dette understøttes af, at staten i perioden 1988 til 2002, hvor også DUC var på de gamle regler, ikke havde nogen indtægter fra kulbrinteskatten.

I den indledende fase af udvindingen af et felt vil investeringerne være relativt høje i forhold til udvindingen, mens det i slutningen af udvindingen vil forholde sig modsat. Det er med andre ord mere sandsynligt, at et selskab vil komme i kulbrinteskatteposition i slutningen af udvindingsperioden. Hvis blot et enkelt selskab med de gamle regler ville komme i kulbrinteskatteposition i et enkelt år f.eks. i slutningen af udvindingsperioden, vil merproventet ved overgang til de nye regler være tilsvarende mindre.

Fradraget udmøntes i praksis som et årligt fradrag på 25 pct. over ti år. For at sikre sig mod at komme i kulbrinteskatteposition skal selskaberne således i op til 10 år i forvejen kunne forudse deres forventede overskud, for derved at kunne gennemføre den optimale investering. Det stiller bl.a. krav om en ret præcis forudsigtelse af olieprisen på 10 års sigt, hvilket næppe er muligt.

Det er således sandsynligt, at et eller flere selskaber på et eller andet tidspunkt ville komme i kulbrinteskatteposition efter de gamle regler. Denne usikkerhed

kan føre til, at det beregnede merprovenu bliver mindre, men ikke højere end beregnet af udvalget. Dvs. at man har lagt sig i et hjørne, hvor provenuet efter de gamle regler forventes lavest muligt, og merprovenuet med de nye regler derfor forventes højst muligt.

Da incitamenterne trods alt tilsiger, at selskaberne vil tilstræbe at investere sig ud af kulbrinteskattepositionen, er det imidlertid i den mere realistiske fremskrivning i figur 1 lagt til grund, at selskaberne ikke ville komme i kulbrinteskatteposition efter de gamle regler. Også på dette område kan den mere realistiske fremskrivning således siges, at være ganske optimistisk mht. merprovenuets størrelse.

Litteratur

3F og Kraka (2012): *Pejlemærke for ny dansk transportpolitik.*

De økonomiske råd (2012): *Miljø og økonomi 2012.*

Energistyrelsen (2012): *Danmarks olie- og gasproduktion 2011.*

Rambøll management consulting (2012): *Analyserapport. Samfundsøkonomisk analyse af CSS/EOR i Danmark.*

Regeringen (2011): *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag.*

Udvalget for serviceeftersyn af vilkårene for kulbrinteindvinding i Nordsøen (2013): *Serviceeftersynet af vilkårene for kulbrinteindvindingen.*

Økonomi- og indenrigsministeriet (2012): *Økonomiske redegørelse 2012.*