

17. december 2003

Kompensationsbestemmelsen
i aftalen
mellem A.P. Møller - Mærsk
og staten om
forlængelse af eneretsbevillingen
i Nordsøen

1. Indledning

Regeringen indgik i september måned aftale om forlængelse af A. P. Møller-Mærskes eneretsbevilling i den danske del af Nordsøen.

Som en del af aftalen indgik: *"...at DUC-selskaberne kompenseres for virkningerne af ændringer i eksisterende eller af nye love og andre regler, der specifikt rammer producenter af kulbrinter i den danske del af Nordsøen. Kompensationen fastsættes med henblik på, at den økonomiske balance mellem staten og bevillingshaverne genoprettes, og kan maksimalt udgøre den nettofordel staten opnår ved denne aftale."*

Kompensationsbestemmelsen blev efterfølgende uddybet i et særskilt dokument, der indgår i den samlede aftale mellem A.P. Møller - Mærsk og staten. Den detaljerede kompensationsbestemmelse (jf. bilag 1) er i oktober oversendt til Folketinget med henblik på at indgå i den samlede beslutning om aftalen.

I det følgende gives en oversigt over væsentlige elementer i kompensationsbestemmelsen. Dette baserer sig bl.a. på de spørgsmål der er stillet fra Folketinget og spørgsmål rejst under høringen i Folketinget d. 9. december.

2. Baggrunden for kompensationsaftalen

Kompensationsbestemmelsen må bedømmes i sammenhæng med de fordele samfundet opnår ved aftalen. Med aftalen incl. den ændrede skattelovgivning opnås at:

- de tilbageværende ressourcer i Nordsøen udnyttes mere effektivt og dermed bidrager til at øge det samfundsøkonomiske afkast af investeringerne i Nordsøen. Aftalen giver en samfundsøkonomisk gevinst på 27 mia. kr.
- staten får et væsentligt større provenu. Fra i de senere år at have fået ca. 40 pct. af overskuddet fra olie- og gasproduktionen inden for eneretsbevillingen kan staten se frem til i det centrale scenarie i gennemsnit at opnå 61 pct. set over hele perioden 2004-2042. Det svarer til et merprovenu på 31 mia. kr. i nutidsværdi sammenlignet med gældende regler
- der er skabt en robust løsning med et langt mere stabilt beskatningsgrundlag og en effektiv marginalbeskatning på 73 pct.. Kulbrinteskatten er under gældende regler højst usikker.
- den fremtidige forrentning af aktiviteterne i Nordsøen ikke adskiller sig fra, hvad der må forventes i branchen, herunder i statens selskab DONG.

Det ville næppe være muligt gennem en aftale at opnå en så væsentlig ændring i fordelingen af overskuddet fra aktiviteterne i Nordsøen mellem staten og DUC uden kompensationsbestemmelsen.

Med aftalen er der skabt ro om Nordsøen, som kan danne baggrund for langsigtede investeringer i teknologiudvikling og efterforskning. Kompensationsaftalen bidrager til at skabe denne sikkerhed, og øger på den måde chancerne for at få et højt samfundsøkonomisk afkast ved indvindingen af de tilbageværende værdier i Nordsøen.

Med forlængelsen af A.P. Møller - Mærsk's eneretsbevilling frem til 2042 bliver koncessionsperioden 39 år. Det er en lang periode, men olie- og gasindvinding kræver langsigtede investeringer. En så lang periode indebærer en usikkerhed ikke kun for staten, men også for de selskaber, der skal investere. Derfor er det afgørende for selskaberne, at rammerne er stabile.

Endvidere må kompensationsbestemmelsen ses i lyset af, at det historisk er tredje gang, at der sker indgreb i den nuværende 50-årige koncession med A.P. Møller - Mærsk.

Der er ikke praksis for aftaler om kompensation i de danske licenser. Omvendt er tanken ikke helt fremmed. I rapporten fra 2001 fra det under den tidligere regering nedsatte Kulbrinteudvalg indgik således overvejelsen om en kompensationsbestemmelse. Det blev nævnt, at en kompensationsbestemmelse "*... 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....*". Herudover kendes princippet i kompensationsaftalen også fra DONG/DUC-kontrakterne, hvor parterne har aftalt, at evt. nye skatter, som bliver pålagt DUC som gasproducent, kan overvælttes på den pris, som DONG betaler for gassen.

Ved vurderingen af bestemmelsen må også indgå, at olieproduktionen når sit maksimum de kommende år og derefter vil være faldende. Således forventes ca. halvdelen af værdierne i Nordsøen at blive produceret frem til 2012, og allerede omkring 2020 vil ca. 80 pct. af olien være produceret. Samtidig gælder det, at efterforskningen inden for eneretsbevillingens område har været ganske omfattende og sandsynligheden for at gøre mange nye fund, der radikalt ændrer på forudsætningerne for aftalen, er mere begrænsede nu end tidligere.

3. Hovedelementer i kompensationsaftalen

Baggrunden for kompensationsbestemmelsen er, at A. P. Møller-Mærsk har indgået aftale om skærpede vilkår for den fremtidige udnyttelse af eneretsbevillingen, mod at staten ved forringelse af de

økonomiske vilkår genopretter den økonomiske balance, som ligger i aftalen.

Kompensationsbestemmelsen er gjort detaljeret for at præcisere og afgrænse rækkevidden af bestemmelsen, herunder at bestemmelsen ikke hindrer, at der kan gennemføres skatteomlægninger og regler til varetagelse af miljø, arbejdsmiljø og sikkerhed i Nordsøen.

Generelle indgreb giver ikke adgang til kompensation

Det er et grundlæggende princip i kompensationsaftalen, at A. P. Møller - Mærsk og partnere hverken skal behandles bedre eller dårligere end resten af dansk erhvervsliv.

Generelle og ikke-diskriminerende stramninger, der rammer erhvervslivet bredt giver derfor ikke ret til kompensation. Heller ikke selv om de rammer hårdere i Nordsøen end andre steder. Det giver således ikke ret til kompensation, at generelle beskatningsregler får større økonomisk betydning for A.P. Møller - Mærsk og partnere end for andre.

Som eksempler på generelle indgreb, som ikke giver grundlag for kompensation, kan nævnes forhøjelse af selskabsskatten, arbejdsmarkedsafgifter, indførelse af generelle miljøafgifter (f. eks. kemikalieafgift), indførelse af CO₂-kvoter, mv.

Sker der en skatteomlægning skal A.P. Møller - Mærsk og partnere behandles som andre. Det betyder, at sker der en lempelse af selskabsskatten og finansieringen af denne lempelse også skal komme fra erhvervslivet, skal A.P. Møller - Mærsk og partnere også bære sin andel, evt. i form af en forøget kulbrinteskate.

Gennemføres der en lettelse af selskabsskatten uden tilhørende medfinansiering fra erhvervslivet vil også A.P. Møller - Mærsk og partnere få fordel af en sådan lettelse. Dog vil kun halvdelen af lettelsen komme selskaberne til gode, da den reducerede selskabsskat vil forøge grundlaget for at betale kulbrinteskate. Kulbrinteskattesatsen er på 52 pct., og derfor vil kun ca. halvdelen af en lettelse i selskabsskatten komme selskaberne til gode. Gennemfører Folketinget en ufinansieret selskabsskattelettelse på 5 pct-point vil marginalsatten således kun ændres fra aftalens ca. 73 pct. til ca. 70,5 pct. Der er dog generelt en række muligheder for, at erhvervslivet kan medfinansiere fremtidige selskabsskattelettelser, såfremt dette skulle komme på tale.

Specifikke indgreb kan give adgang til kompensation

Gennemfører staten specifikke indgreb, som alene er rettet mod kulbrinteproducenter i den danske del af Nordsøen, kan det give ret til kompensation.

Som eksempel på specifikke indgreb, som kan give grundlag for kompensation kan nævnes forhøjelse af den særlige olieskat - kulbrinteskatten - som selskaber, der producerer olie eller gas, betaler ud over den almindelige selskabsskat. Sker en sådan forhøjelse som nævnt tidligere imidlertid som led i en skatteomlægning, og A.P. Møller - Mærsk og partnere derved behandles som gennemsnittet af erhvervslivet, vil der ikke være kompensation.

Indgreb, der ganske vist er formuleret som alene rettet mod kulbrinteproducenter på dansk område, men som er led i en generel politik, giver ikke adgang til kompensation. Som eksempler kan nævnes forbud mod brug af bestemte stoffer i produktionen, påbud om indretninger af arbejdspladser, indførelse af grænseværdier ved brug af visse skadelige stoffer mv.

Hvis man ikke søger at opnå de nævnte formål ved direkte forbud eller påbud, men ved såkaldte grønne afgifter - der pålægges danske kulbrinteproducenter, men ikke andre virksomheder - skelnes der i kompensationsbestemmelsen mellem om det er for at få flere afgiftskroner til statskassen eller ej. Er formålet at få flere penge til statskassen og dermed ændre den økonomiske balance i aftalen, er der mulighed for kompensation - er det ikke tilfældet er der ikke mulighed for kompensation. Spørgsmålet må afgøres i de konkrete tilfælde. Er der tale om kompensation kan det sammenlignes med tilbageførsel af provenu, som det kendes ved tilbageføring af CO₂-afgifter og pesticidafgifter til erhvervslivet.

En indførelse af CO₂-afgift for kulbrinteproducenter er et helt særligt forhold, som ikke kan overføres på andre situationer. Det skyldes, at det blev aftalt under den tidligere regering, at off-shore sektoren specifikt er undtaget fra CO₂-afgift. Ændring heraf vil derfor være et indgreb, der retter sig specifikt mod producenter i den danske del af Nordsøen. I denne vurdering må det indgå, at den fremtidige CO₂-kvoteregulering i henhold til EU's kvotedirektiv også vil omfatte olie- og gasproduktionen i Nordsøen. CO₂-kvoter vil ikke give grundlag for kompensation, idet det sker på et objektivt grundlag.

Kompensationens størrelse

Kompensation kan kun komme på tale, hvis staten ensidigt ved et specifikt indgreb vil øge statens økonomiske fordel, f. eks. således at marginalbeskatningen bliver større end 73%.

Beslutter Folketinget ved specifikke indgreb at øge statens andel f. eks. ved en forøgelse af kulbrinteskatten, kompenserer staten A. P. Møller - Mærsk og deres partnere det opnåede årlige merprovener til staten som følge af de gennemførte skærper i forhold til de ved aftalen forudsatte regler.

Der er imidlertid indlagt et loft over, hvor meget A.P. Møller - Mærsk og partnere kan kræve i kompensation.

Den maksimale kompensation fastlægges ud fra statens årlige akkumulerede nettofordel ved aftalen siden 2004 fratrukket evt. tidligere udbetalt kompensation. Statens årlige nettofordel ved aftalen skønnes at være 1½ -2 mia. kr. i årets priser de første år og beregnes som:

- + overskudsdeling/statsdeltagelse
- + ikke-anvendelse af muligheder for overvæltning på DONG
- mistet royalty
- = Statens nettofordel ved aftalen

Under hidtil gældende regler har DUC-selskaberne mulighed for at overvælte visse skattestramninger vedrørende gasproduktion på DONG, hvilket i givet fald mindsker DONGs overskud og dermed statens provenu fra DONG. Med aftalen har DUC-selskaberne fraskrevet sig denne mulighed..

Mistet royalty udgør den royalty, som DUC-selskaberne skulle have betalt efter hidtil gældende regler anvendt på værdien af den faktiske produktion.

I beregningen af nettofordelen indregnes ikke den øgede betaling af kulbrinteskate. Nettofordelen beregnes ud fra de faktiske forhold. Hvis overskuddet i Nordsøen bliver mindre, bliver statens fordel mindre og dermed bliver kompensationens maksimum tilsvarende mindre. I svar til Folketingets Energipolitiske udvalg på spørgsmål 84 (B7 - bilag 54) er angivet en beregning over statens nettofordel i perioden 2004-2042 (jf. bilag 2).

Ydet kompensation fratrækkes den samlede nettofordel staten har opnået med aftalen. Det betyder at ydelse af kompensation sænker loftet for den maksimale kompensation ved evt. fremtidige indgreb.

4. Kompensationsaftalen og grundloven

Den samlede aftale herunder kompensationsbestemmelsen rejser ikke spørgsmål til statens beskatningsret, således som det også fremgår af den detaljerede kompensationsbestemmelse. Dette er der redegjort for af Justitsministeriets lovafdeling jf. vedlagte notat (jf. bilag 3), som er oversendt til Folketinget og af de juridiske eksperter, der deltog ved høringen i Folketinget d. 9. december.

5. Sikring af skattegrundlaget

Som grundlag for aftalen har det været vigtigt at sikre et stabilt skattegrundlag. Derfor er der også foretaget en grundig gennemgang

af rammerne for aftalen, herunder ikke mindst med fokus på at undgå en udhuling af skattegrundlaget.

Bl.a. foreligger der i Nordsøen muligheden for en udhuling af skattegrundlaget ved tynd kapitalisering. Tynd kapitalisering mv. indebærer, at måden at finansiere aktiviteterne evt. kunne muliggøre, at beskatningen af overskuddet i Danmark reduceredes. Regeringen har derfor fremsat lovforslag rettet mod tynd kapitalisering, og der er allerede taget højde for dette ved, at det af kompensationsbestemmelsen fremgår, at det fremsatte lovforslag (L 119) rettet mod spekulation i tynd kapitalisering mv. ikke giver ret til kompensation..

Ligeledes har Skatteministeriet fremsat en ændring til lovforslaget om kulbrinteskatten, så der eksplicit gives hjemmel til, at skatteministeren kan gribe ind over for "transfer-pricing".

Herudover har været rejst spørgsmål til, om selskaber kunne registreres og betale skat uden for Danmark. Hertil skal bemærkes, at indtægter ved indvinding af kulbrinter fra den danske del af Nordsøen er skattepligtige i Danmark, derfor skal såvel overskudsdeling, selskabsskat og kulbrinteskate betales i Danmark. Der er således ikke mulighed for, at selskaberne lader sig beskatte uden for Danmark af indtægterne. Beskatning er et nationalt anliggende i henhold til EU-traktaten.

Endelig er det værd at bemærke, at det er den skattefaglige vurdering, hvilket bl.a. fremgik fra eksperterne under Folketingshøringen d. 9. december, at opstår der "huller" i lovgivningen, vil det være inden for selskabsskatten, og lukning af disse vil være en generel ændring, som ikke giver ret til kompensation.

6. EU

I EU's koncessionsdirektiv har Danmark i artikel 13 en undtagelse fra den udbudspligt, der ellers gælder for tildeling af licenser. Undtagelsen omfatter de arealer, som A.P. Møller – Mærsk har eneret til frem til 2012 i henhold til den eksisterende bevilling.

Danmark skal selvsagt overholde de øvrige bestemmelser i licensdirektivet, herunder at A.P. Møller – Mærsk og deres partnere i DUC ikke skal behandles mere fordelagtigt end andre. Endvidere gælder EU's almindelige regler om statsstøtte.

På den baggrund vil regeringen grundigt orientere Europa-Kommissionen om den nye aftale med tilhørende kompensationsaftale, og herunder redegøre for, at aftalen er i overensstemmelse med EU's regler.

Fra Konkurrencekommissær Monti's kabinet vurderes der umiddelbart ikke at være grundlag for at rejse spørgsmål vedrørende statsstøtte.

7. Voldgift

Det er helt almindeligt i kommercielle aftaleforhold, at parterne enes om, at uenighed om aftalens indhold afgøres ved voldgift. Generelle regler herom kan man finde i voldgiftsloven. I lighed hermed fremgår det af den eksisterende bevilling, at nogle spørgsmål afgøres ved voldgift. Det ligger på linje hermed, at uenighed om kompensationsaftalen henhører under voldgift.

Voldgiftsnævnet består af to voldgiftsmænd, én udpeget af hver aftalepart. De to udnævnte voldgiftsmænd udpeger i fællesskab en formand for voldgiftsnævnet. Hvis de ikke kan blive enige, udpeger Højesterets præsident voldgiftsrettens formand blandt Højesterets dommere.

En kendelse afsagt af voldgiftsretten i en sag om uenighed om f.eks. kompensationsaftalen er bindende for aftalens parter og kan fuldbyrdes på samme måde som domme efter reglerne i retsplejeloven. Domstolene kan dog i enkelte tilfælde prøve, om en voldgiftskendelse er ugyldig, f.eks. fordi kendelsen strider imod ufravigelige retsgrundsætninger.

8. Juridisk/tekniske muligheder for ændringer

Aftalen fastslår - i lighed med den gældende bevilling - at spørgsmål og problemer, som måtte opstå i forbindelse med bevillingen, gøres til genstand for forhandling mellem parterne. Det vil sige, at staten såvel som A.P. Møller - Mærsk har mulighed for at tage spørgsmål op til drøftelse, herunder ændrede forudsætninger.

Statens almindelige beskatningsret gælder fortsat. Hvis et fremtidigt Folketing - f. eks i en situation med væsentlig højere oliepriser - skulle ønske at stramme beskatningen i Nordsøen med sigte på at forøge statens andel af værdierne, foreligger der i princippet forskellige juridisk/tekniske muligheder herfor. Dette vil kunne give anledning til kompensation, idet en skærpelse af beskatningen vil ligge ud over det der ligger i aftalen, og må ske under hensyn til, at A.P. Møller - Mærsk med aftalen har givet staten en nettofordel.

Juridisk/teknisk er der mulighed for skærpe kulbrintebeskatningen samtidig med at der ydes kompensation. Hvorvidt det vil være en økonomisk fordel for staten vil afhænge af den fremtidige situation. Forestiller man sig for eksempel, at oliepriserne med virkning fra 2008 stiger til det dobbelte og staten ønsker en større andel af overskuddet, vil en mulighed være, at staten mod at betale kompensation kunne hæve kulbrintebeskatningen til f. eks. 90 pct. Det vil give en marginalskat på 83 pct. og en øget statslig andel af

overskuddet. I den tænkte situation vil staten opnå et merprovenu på knap 10 mia. kr. mere i nutidsværdi over hele perioden frem til 2042, end under en fortsættelse af aftalen. Det skal dog bemærkes, at jo længere tid der går desto mindre vil statens øgede provenu blive, men tilsvarende vil også en stadig stigende del af olieforekomsterne være udnyttet og staten have fået sin større del af overskuddet.

Det er ikke fastlagt i kompensationsaftalen, hvorledes kompensation skal ydes. Der kan derfor tænkes andre muligheder end kontant udbetaling. Men grundprincippet er, at staten bliver frit stillet ved at tilbagebetale de årligt akkumulerede nettofordele og give afkald på de aftalte fordele fremover.

Det er naturligvis en forudsætning, at A.P. Møller beholder forlængelsen af sin bevilling.

Regeringen lægger vægt på, at der med aftalen er skabt et langsigtet og stabilt grundlag for efterforskning og produktion for at nå den samfundsøkonomisk største indtjening, som giver en væsentlig større indtjening. Dette er også vigtigt for at fastholde den fremtidige interesse for aktiviteterne i Nordsøen. Der er med aftalen endvidere skabt et stabilt og effektivt grundlag for statens beskatning af værdierne. Viser forudsætningerne sig at ændre sig markant, må det søges ved forhandling at ændre aftalen.

9. Forholdet til andre koncessionshavere

Et gennemgående princip i kompensationsaftalen er, at A. P, Møller - Mærsk og partnere ikke stilles bedre end andre kulbrinteproducenter i Nordsøen.

Det betyder, at også andre selskaber i den danske del af Nordsøen, der ønsker at gå over til beskatning efter samme regler som A.P. Møller - Mærsk og partnere, vil få tilbudt mulighed for at indgå en kompensationsaftale.

Der er dog individuelle forskelle imellem vilkårene i de forskellige tilladelser. I følge aftalen med A.P. Møller - Mærsk får staten en andel på 20 pct. af overskuddet uden at skulle betale for de eksisterende anlæg. I de andre tilladelser skal staten betale for sin andel af investeringerne. Der er også andre forskelle.

For at få en så retfærdig generel løsning som muligt, er det hensigtsmæssigt at maksimere kompensationen for andre koncessionshavere på en måde, der ligger tæt på pgf. 4 i kompensationsaftalen med A. P. Møller - Mærsk. På den anden side er det rimeligt tillige at begrænse kompensationen til øvrige bevillingshavere til den fordel, som de frivilligt afgiver til staten, dvs.

den øgede beskatning som følge af overgangen til det nye system for kulbrintebeskatning.

Princippet bag fastlæggelsen af den maksimale kompensation i en aftale med andre koncessionshavere i Nordsøen, vil derfor være, at der er et dobbelt maksimum. Det ene beregnes på lignende måde som i aftalen med A.P. Møller - Mærsk og partnere. Det andet maksimum beregnes med udgangspunkt i de skattefordele, som selskaberne giver staten ved at overgå til den nye beskatning.

Andre koncessionshavere skal inden indsendelse af selvangivelse for indkomståret 2004 tage stilling til, om de ønsker at overgå på de nye vilkår.