



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**December 2021
– 7/2021**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Forvaltningen af olie- og gasrettighederne i Nordsøen

7/2021

Beretning om

forvaltningen af olie- og gasrettighederne i Nord-søen

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren og klima-, energi- og forsyningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i juni 2022.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2021, som afgives i februar 2023.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-738-5
ISBN online 978-87-7434-740-8

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om forvaltningen af olie- og gasrettighederne i Nordsøen

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at udarbejde denne undersøgelse af, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med rettighedshaveres overholdelse af regler om anvendelsen af Danmarks undergrund. Ifølge lov om anvendelse af Danmarks undergrund skal der tilstræbes en hensigtsmæssig anvendelse og udnyttelse af undergrunden og dens naturforekomster.

Statens samlede indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen var i perioden 1972-2019 ca. 544 mia. kr. (i 2020-priser). Indtægterne kommer primært fra den almindelige selskabsskat, kulbrintebeskatning og udbytte fra statens eget selskab, Nordsøfonden. I 2021 er der 17 aktive licenser, som samlet dækker over 21 producerende felter (16 oliefelter og 5 gasfelter).

Statsrevisorerne finder, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med rettighedshavernes anvendelse af undergrunden i Nordsøen ikke har været tilfredsstillende.

Energistyrelsen kan ikke i tilstrækkelig grad dokumentere, at styrelsen har ført tilsyn med, om rettighedshaverne har efterlevet vilkårene for aktiviteterne i Nordsøen. Styrelsen har først i 2019 planlagt et dækkende tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter. Der kan således være risiko for, at rettighedshaverne ikke efterlever undergrundsloven og de vilkår, som er knyttet til deres tilladelser.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Energistyrelsens dialog med Kammeradvokaten om den anden vurdering har været sparsomt dokumenteret, og at der ikke har foreligget et kommissorium for det arbejde, som Kammeradvokaten skulle udføre. Herved er der risiko for, at de juridiske vurderinger blev foretaget på et ufuldstændigt grundlag.

Statsrevisorerne

10. december 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Energistyrelsen har undersøgt, om selskaberne har den fornødne tekniske og finansielle kapacitet til at varetage forpligtelserne i licensen, når styrelsen godkender en licensoverdragelse.

Statsrevisorerne har særligt hæftet sig ved følgende resultater fra undersøgelsen:

- For 51 % af de fastsatte vilkår for de 5 undersøgte felter foreligger der ikke dokumentation for, at Energistyrelsen har fulgt op på, om vilkårene er efterlevet.
- Energistyrelsen udarbejdede først i 2018 en strategi for tilsynet med rettighedshavernes aktiviteter i Nordsøen.
- Energistyrelsen kan ikke for 28 ud af 46 planlagte tilsynsaktiviteter i 2019 og 2020 dokumentere, at tilsynsaktiviteterne er udført. Dette svarer til 61 % af de planlagte tilsynsaktiviteter.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende:

- At Skattestyrelsen siden 2017 fast har kontrolleret skatteopgørelserne fra alle rettighedshavende selskaber i Nordsøen. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at styrelsen inden for tidsfristerne har visiteret og færdigbehandlet sager fra de producerende selskaber, som er de mest væsentlige og risikofyldte.
- At Skattestyrelsen har truffet 113 afgørelser vedrørende skatteopgørelsen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen i perioden 2016-2020. Af de 113 afgørelser har 60 afgørelser medført ændringer i skatteopgørelsen, hvilket har ført til et øget skatteprovenu på ca. 3,6 mia. kr.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	9
2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets behandling af sager om overdragelse af licensrettigheder	12
2.1. Energistyrelsens godkendelse af licensoverdragelser.....	13
2.2. Energistyrelsens grundlag for at godkende overdragelsen af kompensationsaftalen.....	20
3. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med anvendelsen af undergrunden i Nordsøen	24
3.1. Energistyrelsens opfølgning på vilkår.....	25
3.2. Energistyrelsens tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter	32
4. Skatteministeriets forvaltning af beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen	37
4.1. Skattestyrelsens kontrol med kulbrintebeskatningen	39
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning.....	43
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	44
Bilag 3. Ordliste.....	51

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Skatteministeriet:

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 -

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet:

Lars Christian Lilleholt: juni 2015 - juni 2019

Dan Jørgensen: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets og Skatteministeriets forvaltning af danske olie- og gasrettigheder i Nordsøen. Undersøgelsen er igangsat i december 2020 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne og omfatter ministeriernes forvaltning i perioden 2016-2020.

2. Statsrevisorerne ønskede en undersøgelse af, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet havde tildelt licenser til Nordsøen i henhold til gældende regler og beslutningsprocesser, om ministeriet havde ført et tilfredsstillende tilsyn med rettighedshaverne, og hvordan myndighederne havde forvaltet beskattningen af olieindtægterne fra Nordsøen. Statsrevisorerne lagde bl.a. til grund for anmodningen, at der ifølge lov om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrundsloven) skal tilstræbes en hensigtsmæssig anvendelse og udnyttelse af undergrunden og dens naturforekomster.

3. Undergrundsloven regulerer udnyttelsen af undergrunden i Nordsøen og definerer bl.a. rammerne for tildeling og overdragelser af licensrettigheder, rammerne for de konkrete aktiviteter i undergrunden og rammerne for det myndighedstilsyn, som skal sikre, at lovens regler overholdes. Energistyrelsen under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har forvaltningsansvaret for undergrundsloven og fører tilsyn med de 21 producerende olie- og gasfelter i Nordsøen.

4. I 2003 aftalte staten og A.P. Møller – Mærsk (herefter Mærsk), at Mærsk's licens i Nordsøen – den såkaldte eneretsbevilling fra 1962 – blev forlænget frem til 2042, mod at staten fik en større del af indtægterne fra kulbrinteindvindingen. I den forbindelse indgik parterne en kompensationsaftale, som betød, at rettighedshaveren i eneretsbevillingen skulle kompenseres, hvis staten efterfølgende indførte økonomisk bebyrdende regler på området. I 2018 godkendte Energistyrelsen, at Mærsk solgte og overdrog eneretsbevillingen, herunder kompensationsaftalen, til det franske olie- og gasselskab TotalEnergies (herefter Total).

Ansættelsen og opkrævningen af skatter fra aktiviteterne i Nordsøen er reguleret i kulbrinteskatteloven og kulbrinteopkrævningsloven, og kontrollen hermed foretages af Skattestyrelsen under Skatteministeriet.

Licenser

I denne undersøgelse bruges betegnelsen licenser om brugsretten til et geografisk afgrænset område i Nordsøen. I undergrundsloven benævnes dette som tilladelser.

Tilladelser

I denne undersøgelse bruges betegnelsen tilladelser om Energistyrelsens myndighedsafgørelser om godkendelse af aktiviteter på et olie- og gasfelt, som ligger inden for en licens. I undergrundsloven benævnes dette som tilladelser og godkendelser.

Kulbrinter

Kulbrinter er en fællesbetegnelse for organiske stoffer, der udelukkende består af kulstof og brint, fx råolie og naturgas, der hentes op af undergrunden.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet har forvaltet de danske olie- og gasrettigheder i Nordsøen tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet behandlet sager om overdragelse af licensrettigheder tilfredsstillende?
- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med rettighedshavernes anvendelse af undergrunden i Nordsøen været tilfredsstillende?
- Har Skatteministeriet forvaltet beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen tilfredsstillende?



Hovedkonklusion

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets forvaltning af de danske olie- og gasrettigheder i Nordsøen har ikke været helt tilfredsstillende, mens Skatteministeriets forvaltning har været tilfredsstillende. Konsekvensen er, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke har tilstrækkelig sikkerhed for, om rettighedshaverne efterlever vilkår knyttet til deres tilladelser og udøver deres aktiviteter i overensstemmelse med undergrundsloven.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har behandlet sager om overdragelse af licensrettigheder tilfredsstillende

Energistyrelsen har godkendt licensoverdragelserne i overensstemmelse med reglerne i undergrundsloven. Undersøgelsen viser, at styrelsen har sikret sig, at den fornødne tekniske og finansielle kapacitet var til stede hos de selskaber, som overtog licensrettighederne, bl.a. ved at knytte vilkår til godkendelsen, hvis enten den tekniske eller den finansielle kapacitet hos selskabet blev vurderet utilstrækkelig. Styrelsens afgørelser om at godkende licensoverdragelserne er baseret på en konkret vurdering af forholdene i hver enkelt sag, men styrelsen har ikke generelle retningslinjer eller kriterier for, hvordan en overdragelsessag skal vurderes.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen med bistand fra Kammeradvokaten tilvejebragte et juridisk grundlag for at vurdere, om den såkaldte kompensationsaftale kunne medoverdrages ved overdragelse af eneretsbevillingen. Kammeradvokaten vurderede, at kompensationsaftalen var en integreret del af eneretsbevillingen, hvorfor det ikke var en retlig mulighed at nægte at medoverdrage aftalen. Overdragelsen af kompensationsaftalen har ikke haft skattemæssige konsekvenser.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med rettighedshavernes anvendelse af undergrunden i Nordsøen har ikke været tilfredsstillende

Undersøgelsen viser, at der for 51 % af de fastsatte vilkår for 5 undersøgte felter ikke foreligger dokumentation for, at Energistyrelsen har fulgt op på, om vilkårene er blevet efterlevet. Styrelsen har fastsat 84 vilkår i perioden 2016-2020. Styrelsen har for ingen af de 5 felter en samlet liste over vilkår på feltniveau, og der er derfor en risiko for, at styrelsen ikke har det fulde overblik over vilkårene, og at tilsynet ikke dækker alle vilkår.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen ikke planlagde et dækkende tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter før 2019. Styrelsen udarbejdede først i 2018 en strategi for tilsynet. Styrelsen har fra 2019 planlagt et dækkende tilsyn af området ved at udarbejde tilsynsplaner baseret på en vurdering af risiko og væsentlighed for hvert enkelt felt. Styrelsen har dog ikke i tilstrækkelig grad kunnet dokumentere, at de planlagte tilsynsaktiviteter er blevet gennemført. For 61 % af de planlagte tilsynsaktiviteter på de 5 felter i 2019 og 2020 er der ikke dokumentation for, at tilsynsaktiviteterne er blevet gennemført.

Skatteministeriet har forvaltet beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen tilfredsstillende

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen siden 2017 fast har kontrolleret selvangivelserne fra alle rettighedshavende selskaber i Nordsøen. Styrelsen har i kontrollen særligt fokus på selvangivelserne fra de selskaber, som har produktionsaktiviteter, fordi deres sager er mest væsentlige og risikofyldte.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen i de 24 afgørelsessager, som Rigsrevisionen har gennemgået, har overholdt de gældende tidsfrister.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen i perioden 2016-2020 har truffet 60 afgørelser om ændring af skatteopgørelsen, hvilket har ført til et øget skatteprovenu på ca. 3,6 mia. kr.

1.2. Baggrund

6. De danske aktiviteter i Nordsøen begyndte, da staten i 1962 indgik en aftale med Mærsk om eneret til at efterforske og indvinde kulbrinter i Nordsøen. Samme år blev Dansk Undergrunds Consortium (DUC) oprettet med det formål, at olieselskaberne Shell og Gulf kunne assistere Mærsk med at udnytte eneretsbevillingen. DUC er den største rettighedshaver i den danske del af Nordsøen og har i dag 16 ud af de 21 producerende olie- eller gasfelter. I 2018 overdrog Mærsk sine ejerandele af DUC til Total, og siden da er der foretaget yderligere overdragelser af licensrettigheder i DUC.

Siden tildelingen af eneretsbevillingen i 1962 har staten løbende tildelt licenser primært ved udbudsrunder, hvor licenser til områder i Nordsøen blev sendt i udbud. Den 7. og seneste udbudsrunde blev afsluttet i 2016. I december 2020 indgik regeringen og et bredt flertal i Folketinget en politisk aftale om, at den 8. udbudsrunde og fremtidige udbudsrunder skulle aflyses. Den politiske aftale indebærer bl.a. en slutdato i 2050.

7. Statens samlede indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen i perioden 1972-2019 beløber sig til ca. 544 mia. kr. (i 2020-priser). Indtægterne steg markant fra ca. 15 mia. kr. i 2003 til ca. 26 mia. kr. i 2004, bl.a. som følge af ændrede skatteregler. Statens årlige indtægter toppede i 2008 med 47 mia. kr. og faldt igen efter 2015 til ca. 5 mia. kr. om året. Indtægterne kommer primært fra den almindelige selskabsskat, kulbrintebeskatning og udbytte fra statens eget selskab, Nordsøfonden.

8. I dag er der 17 aktive licenser, som samlet dækker over 21 producerende felter (16 oliefelter og 5 gasfelter). Total er operatør på 16 felter, INEOS på 4 felter og Wintershall på ét felt. Figur 1 viser et kort over fordelingen af felterne.

Dansk Undergrunds Consortium (DUC)

DUC består i dag af de 4 selskaber, som har rettigheder i den eneretsbevilling til olie- og gasaktiviteter i Nordsøen, som staten oprindeligt indgik aftale med A.P. Møller – Mærsk om i 1962. De 4 selskaber (og deres ejerandele) i DUC er:

- Noreco Oil Denmark A/S (36,8 %)
- Total E&P Danmark A/S (31,2 %)
- Nordsøfonden (20 %)
- Total Denmark ASW (12 %).

Nordsøfonden

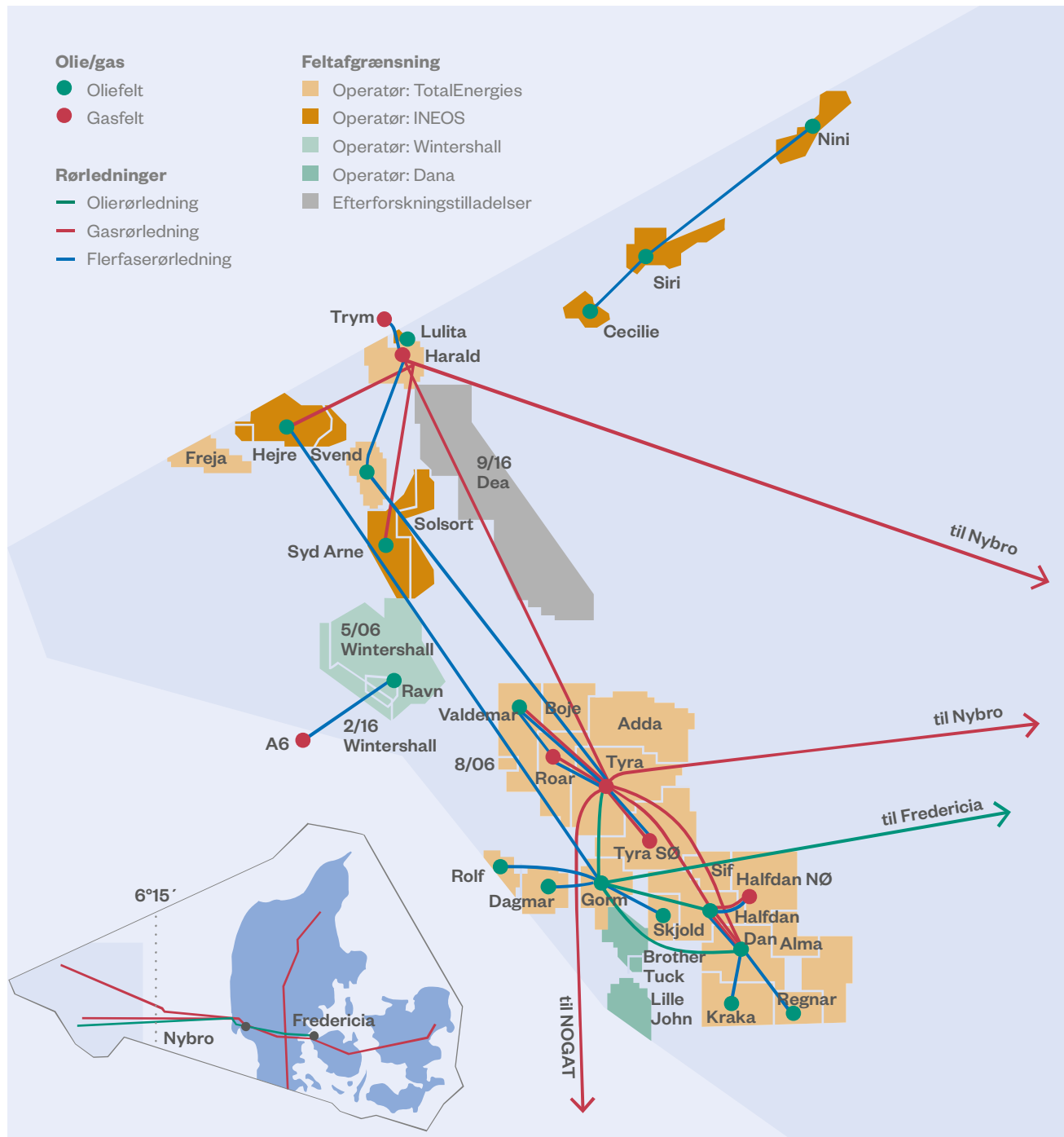
Nordsøfonden er statens olie- og gasselskab, som varetager statsdeltagelsen i licenserne på dansk område.

Operatør

Operatøren på en licens er det selskab, som står for selve driften, dvs. den faktiske efterforskning og indvinding på felterne.

I de fleste tilfælde er ejeren af den største andel af en licens også operatør, men rettighedshaveren har også mulighed for at vælge en ekstern operatør, som ikke har ejerandele i licensen.

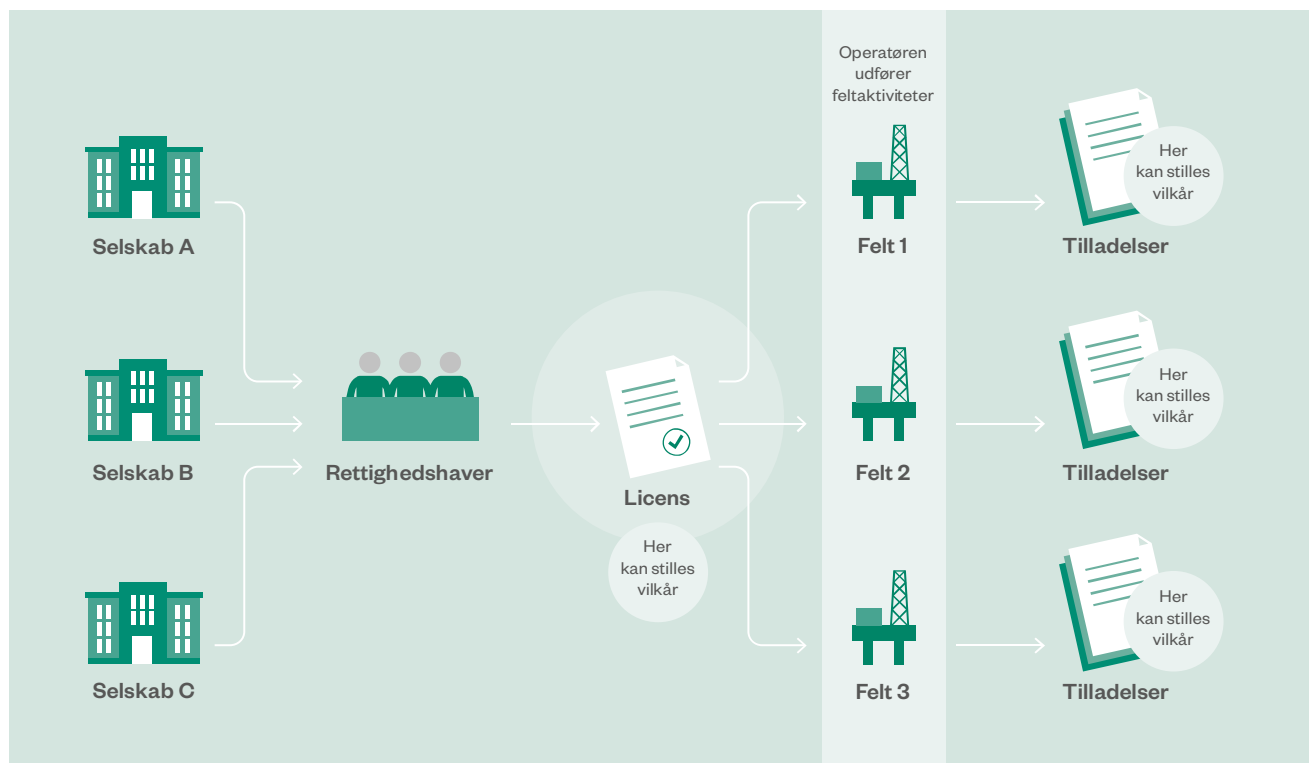
Figur 1
Olie- og gasfelter i den danske del af Nordsøen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen i september 2021.

9. Et selskab skal have licens til at operere i Nordsøen. Rettighederne til en licens kan være delt mellem flere selskaber, og en licens kan dække over flere olie- og gasfelter. Selv om der er flere rettighedshavende selskaber om én licens, er det dog altid kun ét selskab, som varetager operatøropgaven. Tilladelser gives på feltniveau, da det er status for det enkelte felt, der afgør behovet for tilladelser. Det kræver fx forskellige tilladelser enten at foretage en efterforskningsboring eller etablere en rørledning. Når Energistyrelsen giver en licens eller tilladelse til rettighedshaveren, kan styrelsen vælge at knytte vilkår til licensen eller tilladelsen. Det betyder, at rettighedshaverens overholdelse af vilkårene er en forudsætning for selve licensen eller tilladelsen. Figur 2 viser aktører og olie- og gasaktiviteter i Nordsøen.

Figur 2
Aktører og olie- og gasaktiviteter i Nordsøen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at strukturen for aktørerne i Nordsøen er, at ét eller flere selskaber sammen kan have rettigheder til én licens, som gør dem til rettighedshaveren. Licensen giver rettigheder til et geografisk afgrænset område af undergrunden i Nordsøen. På det afgrænsede område kan rettighedshaveren få tilladelse til fx at udføre efterforsknings- og produktionsaktiviteter, og det betyder, at der under én licens kan være flere olie- eller gasfelter. Når Energistyrelsen giver tilladelse til aktiviteter, gives den bl.a. på feltniveau, og derfor kan der være en række tilladelser knyttet til hvert felt. Det er operatørerne, som udfører aktiviteterne på felterne.

Kompensationsaftalen

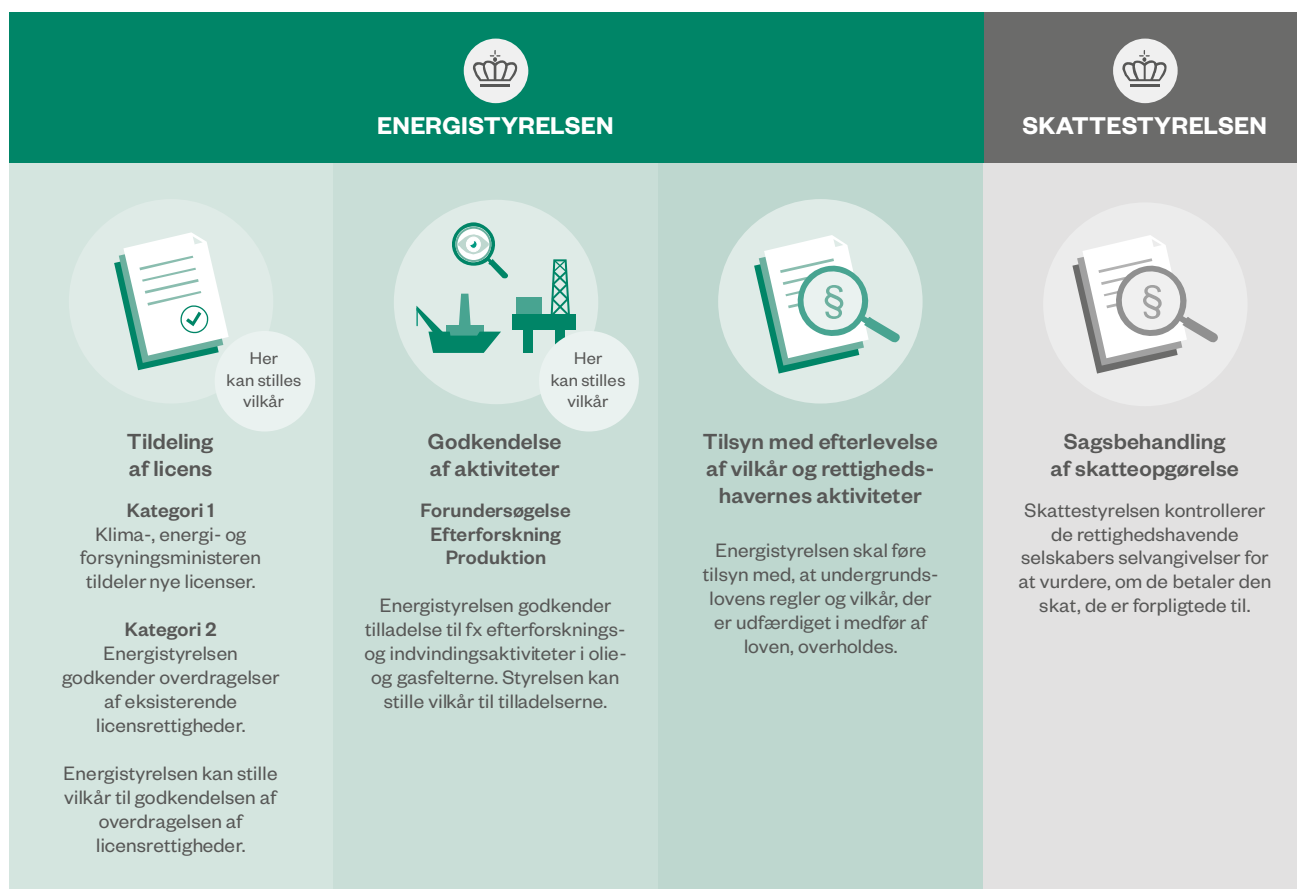
10. Kompensationsaftalen er en aftale om kompensation fra staten til selskaberne i DUC. Hvis selskaberne i DUC specifikt bliver pålagt omkostninger ved lovgivningsmæssige ændringer i betingelserne for olie- og gasindvindingen i Nordsøen og stilles dårligere som følge af ændringerne, vil selskaberne i DUC have krav på at modtage fuld kompensation fra staten til at dække disse omkostninger.

Kompensationsaftalen blev indgået mellem Mærsk og staten i 2003 i forbindelse med aftalen om at forlænge eneretsbevillingen frem til 2042. Kompensationsbestemmelserne gælder kun for selskaberne i DUC, og det betyder, at ingen af de øvrige selskaber, som har aktiviteter i Nordsøen, har ret til kompensation ved senere ændringer.

Myndighedernes opgaver

11. Figur 3 viser myndigheder og opgaver i forbindelse med forvaltningen af olie- og gasrettighederne i Nordsøen.

Figur 3
Forvaltningen af olie- og gasrettighederne i Nordsøen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at Energistyrelsen dels godkender overdragelser af licensrettigheder og feltaktiviteter, dels fører tilsyn med, at selskaberne i Nordsøen overholder undergrundsloven.

12. Energistyrelsen skal godkende, at et selskab overdrager rettigheder i en licens til et andet selskab. Styrelsen skal sikre, at rettighedshaveren har den nødvendige tekniske og finansielle kapacitet til at efterleve sine forpligtelser i licensen. I forbindelse med godkendelsen kan styrelsen stille vilkår til overdragelsen.

13. Energistyrelsens tilsyn er fastlagt i undergrundsloven, hvor det fremgår, at styrelsen skal føre tilsyn med, at selskaberne overholder undergrundslovens regler, herunder vilkår, der er fastsat med hjemmel i loven.

Det fremgår af lovbemærkningerne til undergrundsloven, at tilsynets opgave er at følge selskabernes aktiviteter nøje for at sikre, at forundersøgelser, efterforskning og indvinding tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med samfundets interesser.

14. Olie- og gasfelterne under en licens kan være i forskellige faser, og Energistyrelsen skal føre tilsyn med aktiviteterne i disse faser. I et felts levetid kan der være 4 faser. De første 3 faser er efterforsknings-, udbygnings- og produktionsfasen, hvor styrelsen fx giver tilladelse til forundersøgelser, efterforskning eller indvinding. Den 4. fase er afviklingsfasen, hvor feltet og produktionen afvikles, eventuelle platforme og indvindingsudstyr fjernes, og brønden forsegles. Styrelsen skal give tilladelse, hver gang et felt skal overgå til en ny fase. Styrelsen kan i forbindelse med tilsynet kræve, at selskabet fremsender relevant materiale, fx rådata og tekniske og økonomiske oplysninger.

15. Skatteministeriet varetager myndighedsopgaverne med at føre kontrol og opkræve skatter fra aktiviteterne i Nordsøen. Ministeriets skatteforvaltning af indtægter i Nordsøen er reguleret i kulbrinteskatteloven og kulbrinteopkrævningsloven.

16. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet udveksler oplysninger om, hvor meget olie og gas der forventes indvundet i Nordsøen til brug for Skattestyrelsens prognoser for statens skatteindtægter.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

17. Vores undersøgelse har til formål at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet har forvaltet de danske olie- og gasrettigheder i Nordsøen tilfredsstillende.

Undersøgelsens revisionskriterier tager udgangspunkt i undergrundslovens bestemmelser, kulbrinteskattelovens bestemmelser, aftaleretlige bestemmelser og de forvaltningsretlige grundsætninger.

18. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har tildelt rettighedshavere tilladelser i Nordsøen i henhold til gældende regler og beslutningsprocesser, herunder om der er tilstrækkelig teknisk og finansiell kapacitet. Statsrevisorerne har i den forbindelse spurgt ind til behandlingen af 2 konkrete sager om overdragelser af licensrettigheder, herunder til grundlaget for og de skattemæssige konsekvenser af at godkende, at kompensationsaftalen blev medoverdraget. Vi besvarer spørgsmålet i kapitel 2, hvor vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har behandlet sager om overdragelser af licensrettigheder tilfredsstillende. Vi fokuserer kun på overdragelsessager, fordi der ikke er tildelt nye licenser siden 2016, og fordi der som følge af den politiske aftale fra december 2020 ikke er udsigt til nye udbudsrunder.

Statsrevisorerne har desuden anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med rettighedshavernes anvendelse af undergrunden i Nordsøen har været tilfredsstillende. Vi besvarer spørgsmålet i kapitel 3, hvor vi har undersøgt, om Energistyrelsen følger op på, om rettighedshaverne efterlever de vilkår, som styrelsen har stillet i forbindelse med tildeling af licenser og efterfølgende tilladelser til aktiviteter i Nordsøen. Undergrundsloven indeholder et omfattende regelsæt, som rettighedshaverne skal efterleve, og som Energistyrelsen skal føre tilsyn med. Vi har derfor også undersøgt, om Energistyrelsen fører et dækkende tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter i Nordsøen.

Endelig har Statsrevisorerne anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, hvordan myndighederne har forvaltet beskatningen af olie- og gasindtægterne fra Nordsøen i henhold til de gældende regler. Vi besvarer spørgsmålet i kapitel 4, hvor vi har undersøgt, om Skatteministeriet har forvaltet beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen tilfredsstillende. Skattelovgivningen indeholder en kulbrinteskattelov, som er særligt rettet mod selskaber med olie- og gasrettigheder i Nordsøen. Vi har derfor undersøgt, om Skattestyrelsen har en tilfredsstillende kontrol med de rettighedshavende selskabers skatteopgørelser.

Metode

19. Undersøgelsen er baseret på sagsmateriale fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen og Skattestyrelsen.

20. Undersøgelsen af myndighedsafgørelser i forbindelse med overdragelsessager i kapitel 2 er baseret på Energistyrelsens retningslinjer og en dokumentgennemgang af 4 overdragelsessager. Heraf indgår de 2 sager, som Statsrevisorerne specifikt har spurgt ind til i deres anmodning, nemlig godkendelsen af Mærskes overdragelse af eneretsbevillingen, herunder kompensationsaftalen, til Total i 2018 og godkendelsen af Shells overdragelse af licensrettigheder i DUC til Noreco i 2019.

21. Undersøgelsen af tilsynet i kapitel 3 er baseret på Energistyrelsens retningslinjer og en dokumentgennemgang af tilsynet med 5 udvalgte felter i Nordsøen. Felterne er udvalgt efter et ønske om at inddrage dels felter, som er i efterforskningsfasen og indvindingsfasen, dels store og små felter. I bilag 2 fremgår en oversigt over de 5 felter, hvem rettighedshaverne er, hvem der er operatør, og hvilken fase feltet er i.

22. Undersøgelsen af forvaltningen af kulbrintebeskatningen i kapitel 4 er baseret på Skattestyrelsens interne retningslinjer og evalueringer. Derudover er undersøgelsen også baseret på Skattestyrelsens kontrol af selskabernes selvangivelser for kulbrintebeskatning i perioden 2016-2020. Endelig baserer undersøgelsen sig på 24 udvalgte afgørelsessager.

23. Rigsrevisionen foretager i undersøgelsen ikke fagfaglige vurderinger af ministeriernes sagsbehandling og Kammeradvokatens juridiske vurderinger.

24. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

25. Undersøgelsen omhandler ministeriernes forvaltning i perioden 2016-2020. Rigsrevisionen undersøger ikke, om Energistyrelsen og Skattestyrelsen træffer korrekte afgørelser.

26. Rigsrevisionen har ikke revisionsadgang til de kulbrinteproducerende selskaber i Nordsøen med undtagelse af Nordsøfonden, der er en statslig fond under Erhvervsministeriet. Undersøgelsen baserer sig på oplysninger og materiale fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet.

27. Undersøgelsen omfatter ikke øvrige myndighedsopgaver, som er forbundet med aktiviteterne i Nordsøen, fx Miljøministeriets tilsyn med overholdelsen af bekendtgørelsen om beredskab ved forurening af havet fra olie- og gasanlæg, rørledninger og andre platforme og Beskæftigelsesministeriets tilsyn med arbejdsmiljøet på boreplatformene.

28. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets behandling af sager om overdragelse af licensrettigheder



Delkonklusion

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har behandlet sager om overdragelse af licensrettigheder tilfredsstillende.

Energistyrelsen har godkendt licensoverdragelserne i overensstemmelse med reglerne i undergrundsloven.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen har sikret sig, at selskaberne har den fornødne tekniske og finansielle kapacitet til at varetage forpligtelserne i licensen, når styrelsen godkender en overdragelse. I de tilfælde, hvor styrelsen vurderede den tekniske og/eller finansielle kapacitet utilstrækkelig, knyttede styrelsen vilkår til godkendelsen. Fx stillede styrelsen krav om finansielle garantier fra såvel den givende som den modtagende part i de 3 største overdragelsessager, som Rigsrevisionen har undersøgt.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsens afgørelser beror på en konkret vurdering fra sag til sag, og at styrelsen ikke har retningslinjer for, hvordan overdragelsessagerne skal vurderes.

Energistyrelsen tilvejebragte et juridisk grundlag for at vurdere, om staten var forpligtet til at godkende, at kompensationsaftalen skulle overdrages sammen med eneretsbevillingen.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen med hjælp fra Kammeradvokaten tilvejebragte et juridisk grundlag for at vurdere, om kompensationsaftalen kunne overdrages ved overdragelse af eneretsbevillingen. Kammeradvokaten bidrog med 2 vurderinger og har redegjort for forskellen på dem. Kammeradvokaten vurderede første gang, at staten ikke nødvendigvis var forpligtet til at lade kompensationsaftalen følge med en eventuel kommende overdragelse af eneretsbevillingen. Kammeradvokaten vurderede anden gang i forbindelse med den konkrete sag om overdragelse af eneretsbevillingen fra Mærsk til Total, at kompensationsaftalen var en integreret del af eneretsbevillingen, hvorfor det ikke var en retlig mulighed at nægte at medoverdrage aftalen. Det ville således ifølge Kammeradvokaten kunne medføre erstatningskrav mod staten at nægte at medoverdrage kompensationsaftalen. Energistyrelsens dialog med Kammeradvokaten om den anden vurdering er sparsomt dokumenteret. Rigsrevisionen finder, at det i sådanne væsentlige sager er særligt vigtigt, at der foreligger et skriftligt kommissorium for det arbejde, som Kammeradvokaten skal udføre.

Undersøgelsen viser, at medoverdragelsen af kompensationsaftalen til Total endnu ikke har haft nogen skattemæssige konsekvenser for staten. Der er således hverken søgt eller givet kompensation efter aftalens bestemmelser, siden Total overtog rettighederne til eneretsbevillingen i 2018.

29. Dette kapitel handler om, hvorvidt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har behandlet sager om overdragelse af licensrettigheder tilfredsstillende. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen har godkendt licensoverdragelserne i overensstemmelse med reglerne i undergrundsloven. Derudover har vi undersøgt, om Energistyrelsen tilvejebragte et juridisk grundlag for at vurdere, om staten var forpligtet til at godkende, at kompensationsaftalen skulle overdrages sammen med eneretsbevillingen.

2.1. Energistyrelsens godkendelse af licensoverdragelser

30. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen har godkendt licensoverdragelserne i overensstemmelse med reglerne i undergrundsloven.

31. Ifølge undergrundslovens § 29, stk. 2, kan licensoverdragelser kun godkendes, *"...hvis rettighedshaveren også efter overdragelsen skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet og kan forventes at udøve virksomheden sådan, at samfundet har mest mulig indsigt i og gavn af denne"*. Loven giver mulighed for at knytte vilkår til godkendelsen af en overdragelse.

Udvalgte overdragelses-sager

De 4 udvalgte overdragelses-sager er:

- DONGs overdragelse af 12 licenser til INEOS i 2017
- A.P. Møller – Mærsk overdragelse af eneretsbevillingen og andelene i 2 andre licenser til TotalEnergies i 2018
- Hansas overdragelse af 2 licenser til Discover i 2018
- Shells overdragelse af sine andele i DUC og andelene i 2 andre licenser til Noreco i 2019.

Direkte og indirekte overdragelser

En direkte overdragelse er, når selve licensrettigheden (eller andele af den) overdrages fra ét selskab til et andet.

En indirekte overdragelse er, hvor et selskab overtager ejerskabet af det selskab, som har licensrettigheden. Det indbefatter således som udgangspunkt, at organisation, medarbejdere og ekspertise fortsat er tilknyttet licensen.

Operatør eller deltager i en licens

I de fleste tilfælde er majoritetsejeren af en licens også operatør, men ejerne af en licens har også mulighed for at vælge en ekstern operatør.

En deltager i en licens er et selskab, der ejer en andel af licensen og derfor har et rettighedshaveransvar svarende til sin ejerandel.

32. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen har sikret sig, at rettighedshaverne har den fornødne tekniske og finansielle kapacitet og kan udøve virksomheden, så samfundet har mest mulig indsigt i og gavn af denne. Vi har i den forbindelse gennemgået materialet i 4 af de 32 sager om overdragelse af licensrettigheder, som Energistyrelsen har behandlet i perioden 2016-2020. De 4 sager vedrørte indirekte overdragelser, dvs. hvor et selskab overtog ejerskabet af det selskab, som ejede licensrettighederne. Styrelsen har oplyst, at størstedelen af de behandlede overdragelsessager vedrørte indirekte overdragelser. Kriterierne for at vælge de 4 sager er uddybet i bilag 2.

33. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen som udgangspunkt ikke afviser at godkende sager om overdragelse af licensrettigheder. Det er styrelsens praksis at gå i dialog med ansøgerne om, hvilke krav der gælder, indtil ansøgerne har tilvejebragt den nødvendige tekniske og finansielle kapacitet til at kunne få overdragelsen godkendt.

Teknisk kapacitet

34. Ifølge undergrundsloven skal rettighedshaveren have den fornødne tekniske kapacitet til kunne udføre aktiviteterne forbundet med efterforskning og indvinding på et højt fagligt niveau. Det betyder ifølge loven, at aktiviteterne kan udføres med størst mulig sandsynlighed for at finde kommercielt indvindelige resurser og maksimere indvindingen af de tilstedeværende mængder, samtidig med at aktiviteterne udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Selskaberne skal have den fornødne tekniske kapacitet både, når Energistyrelsen tildeler og godkender overdragelsen af en licens. Lovgivningen specificerer ikke nærmere, hvordan den tekniske kapacitet skal vurderes.

35. Energistyrelsen udgav i 2018 en vejledning om teknisk kapacitet vedrørende anvendelse og udnyttelse af Danmarks undergrund. Det fremgår af vejledningen, at Energistytrelsens vurderinger af selskabers tekniske kapacitet altid vil bero på en konkret vurdering. Ifølge vejledningen afhænger kravene til den tekniske kapacitet overordnet af, om det pågældende selskab har operatøransvaret eller blot er deltager i licensen. Boks 1 uddyber vejledningens beskrivelse af kravene til den tekniske kapacitet for operatører og deltagere uden operatøransvar i en licens.

Boks 1

Vejledningens beskrivelse af krav til teknisk kapacitet for operatører og deltagere uden operatøransvar i en licens

En *operatør* skal kunne dokumentere, at der er tilstrækkelig teknisk kapacitet til at kunne gennemføre aktiviteter og operationer i forhold til det konkrete arbejdsprogram i den konkrete licens. Bl.a. skal operatøren kunne forebygge og nedsætte risikoen for hændelser, der kan give anledning til økonomisk tab (nedsat eller tabt produktion) eller skader på anlæg med miljømæssige konsekvenser.

En *deltager uden operatøransvar* skal kunne dokumentere, at deltageren har tilstrækkelig teknisk kapacitet til at kunne følge, vurdere og agere i aktuelle spørgsmål vedrørende tilladelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Energistytrelsens vejledning om teknisk kapacitet vedrørende anvendelse og udnyttelse af Danmarks undergrund.

Derudover afhænger kravene af, hvilken fase licensen er i. Vejledningen beskriver, hvilke tekniske discipliner rettighedshaveren forventes at kunne udføre i de forskellige faser af en licens. I produktionsfasen skal rettighedshaveren fx have teknisk kapacitet til at kunne drive og styre produktionsprocesser, etablere indvindingsforanstaltninger samt indsamle og fortolke indvindingsdata.

Vejledningen præciserer ikke nærmere, hvordan Energistyrelsen skal foretage vurderingen. Undersøgelsen viser, at styrelsen ikke har interne retningslinjer e.l., som sætter rammer for, hvordan styrelsen skal foretage vurderingen af den tekniske kapacitet, og hvilke konkrete krav styrelsen kan stille til ansøgeren.

36. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen særligt ser på, om selskaberne kan dokumentere, at de selv eller på anden vis har adgang til tilstrækkelige medarbejderressourcer med de nødvendige faglige kompetencer, når styrelsen skal vurdere den tekniske kapacitet i forbindelse med en overdragelsessag. Derudover kan styrelsen se på, om de nødvendige kompetencer er organiseret hensigtsmæssigt.

37. Vores gennemgang af de 4 overdragelsessager bekræfter dette billede. Gennemgangen viser, at Energistyrelsen lagde vægt på, om selskaberne havde ansatte i organisationen med de fornødne kompetencer, og om organisationens omfang og struktur var hensigtsmæssig i forhold til forpligtelserne i de licensrettigheder, der blev overdraget. Bl.a. indhentede styrelsen CV'er på nøglemedarbejdere for at se, om kompetencerne matchede behovet, ligesom styrelsen så på det overtagende selskabs erfaring med lignende typer licenser andre steder fra.

Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen som hovedregel selv foretager vurderingen af den tekniske kapacitet. I én af de 4 overdragelsessager fik styrelsen dog bistand fra konsulenter til at foretage vurderingen. Den konkrete sag vedrørte en indirekte overdragelse af operatøransvaret for flere licenser i forskellige projektfaser og var styrelsens første store sag om overdragelse af licensrettigheder

38. Vores gennemgang viser også, at Energistyrelsen i 2 af de 4 overdragelsessager stillede vilkår til den tekniske kapacitet. I den ene sag vurderede styrelsen, at kapaciteten var utilstrækkelig, hvorfor selskabet skulle dokumentere at have indgået aftaler med tredjepart om teknisk bistand, inden licensen blev overdraget. I den anden sag vurderede styrelsen, at kapaciteten sandsynligvis ville blive utilstrækkelig på længere sigt, hvorfor selskabet bl.a. fik 7 måneder til at dokumentere, at organisationen var blevet udvidet med de nødvendige kompetencer, som manglede. Endelig viser gennemgangen, at styrelsen fulgte op på, om vilkårene til den tekniske kapacitet blev efterlevet.

Sikkerhedsstillelse

En sikkerhedsstillelse er, når et andet selskab i en koncern stiller garanti for de økonomiske forpligtelser, som det ejende selskab måtte have i den overdragede licens.

Som udgangspunkt er det det ultimative moderselskab i en koncern, der skal stille garantien, da det er mindst bebyrdende administrativt og økonomisk for staten.

Energistyrelsen kan fravige kravet om sikkerhedsstillelse for licenser i de indledende udviklingsfaser (fase 1 og 2), hvis den finansielle kapacitet vurderes tilstrækkelig uden.

Subsidiær hæftelse

Ved *direkte* licensoverdragelser er overdrageren af en licens subsidiært økonomisk ansvarlig over for staten, hvis staten har måttet påtage sig afvikling for rettighedshaverens regning.

Ved *indirekte* overdragelser kan Energistyrelsen stille vilkår om, at overdrageren skal erklære at hæfte subsidiært, hvis staten har måttet påtage sig afvikling for rettighedshaverens regning.

Finansiell kapacitet

39. Ved fornøden finansiell kapacitet forstås ifølge undergrundsloven, at den enkelte deltager i en licens kan varetage de økonomiske forpligtelser forbundet med de planlagte aktiviteter i licensen, svarende til deltagerens ejerandel. Fx vil der være en økonomisk forpligtelse forbundet med nedtagning af og oprydning efter eventuelle anlæg, som deltageren skal betale sin andel af, når licensen udløber. Energistyrelsen har ifølge undergrundsloven mulighed for at stille vilkår om fx sikkerhedsstillelse eller subsidiær hæftelse. Det skal sikre, at staten ikke risikerer at lide et økonomisk tab, som følge af at selskabet ikke kan varetage sine økonomiske forpligtelser i licensen.



Danfaltet.

Foto: Energistyrelsen

40. Energistyrelsen udgav i 2018 en vejledning om finansiell kapacitet til ansøgere og eksisterende rettighedshavere. Det fremgår af vejledningen, at Energistyrelsen skal foretage en konkret vurdering af den finansielle kapacitet i hver enkelt sag, og at det grundlæggende princip for vurderingen er, at der skal være balance mellem de finansielle forpligtelser, som rettighedshaveren har, og den finansielle kapacitet, som rettighedshaveren stiller med.

41. Vejledningen præciserer ikke nærmere, hvordan Energistyrelsen skal foretage den konkrete vurdering, herunder hvilke parametre styrelsen særligt skal have fokus på. Undersøgelsen viser, at styrelsen ikke har interne retningslinjer e.l., som sætter rammer for, hvordan styrelsen skal foretage vurderingen af den finansielle kapacitet, og hvilke konkrete krav styrelsen kan stille til ansøgeren.

42. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen baserer sine vurderinger af den finansielle kapacitet på årsregnskaber og nøgletal, fx selskabernes egenkapital, likviditet, likviditetsgæld og kortfristede gæld. Derudover gennemgår styrelsen også forsikringer og ser på genopretningsomkostningerne ved oprydning for at vurdere, hvilken finansiell kapacitet der er behov for i den pågældende licens. Hvis der stilles krav om sikkerhedsstillelse eller subsidiær hæftelse, vurderes den finansielle kapacitet også hos det selskab, der stiller garantien eller hæfter subsidiært.

43. Vores gennemgang af de 4 overdragelsessager bekræfter dette billede. Energistyrelsen havde i 3 af de 4 sager eksterne konsulenter til at forestå vurderingerne af selskabernes finansielle kapacitet. Styrelsen baserede sine vurderinger på konsulenternes arbejde. I alle 4 sager knyttede styrelsen vilkår til den finansielle kapacitet. I de 3 største sager stillede styrelsen både krav om hel eller delvis moderselskabsgaranti (sikkerhedsstillelse) og krav om subsidiær hæftelse fra overdrageren, mens styrelsen i den sidste sag stillede krav om garantier fra både moderselskab og bank (sikkerhedsstillelse). Styrelsen fastsatte de pågældende vilkår, selv om konsulenterne i 2 sager havde vurderet, at den finansielle kapacitet var tilstrækkelig uden. Gennemgangen af sagerne viser også, at styrelsen fulgte op på, at vilkårene til den finansielle kapacitet blev efterlevet.

44. Boks 2 beskriver, hvad Energistyrelsen i en konkret overdragelsessag lagde til grund for vurderingerne af den finansielle kapacitet hos det overtagende selskab.

Boks 2**Eksempel på Energistyrelsens vurdering af den finansielle kapacitet hos det overtagende selskab**

I en konkret overdragelsessag var den finansielle kapacitet hos det overtagende olie- og gasselskab i udgangspunktet ikke tilstrækkelig til at købe de pågældende licensrettigheder.

For at fremvise tilstrækkelig købekraft til at overtage de pågældende licensrettigheder havde selskabet derfor indhentet bankgarantier for hovedparten af købssummen. Derudover fremlagde selskabet en forretningsplan, som selskabet ville iværksætte, hvis overdragelsen blev godkendt. Forretningsplanen skulle bevise, at den fremadrettede finansielle kapacitet i selskabet ville være tilstrækkelig til at varetage de økonomiske forpligtelser i licensen.

Konsulenten vurderede i sin rapport til Energistyrelsen om den finansielle kapacitet i selskabet, at antagelserne bag selskabets forretningsplan var rimelige, og at selskabets finansielle kapacitet ville være tilstrækkeligt robust over for eksterne chok, fx et mærkbart fald i oliepriserne. Konsulenten vurderede også, at selskabet ville have gode muligheder for at skaffe yderligere likviditet til selskabet, hvis der fremadrettet blev behov for det.

På baggrund af konsulentens vurdering lagde Energistyrelsen til grund for sin afgørelse, at det overtagende selskabs finansielle kapacitet samlet set var tilstrækkelig til bl.a.:

- at drive aktivet
- at leve op til forpligtelserne i de pågældende licenser
- at finansiere selskabets økonomiske forpligtelser i forbindelse med afviklingen af anlæggene, når licensen ophørte.

Derudover lagde Energistyrelsen til grund, at hovedindehaveren af den pågældende licens havde stillet finansielle garantier for hele licensen. Det betød, at der allerede var hæftelse for omkostninger, som de øvrige indehavere af licensen ikke ville kunne afholde, før staten kunne pådrages en økonomisk byrde. Styrelsen krævede som vilkår for godkendelsen, at det afgivende selskab skulle hæfte subsidiært for de overdragede finansielle forpligtelser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

45. Vores gennemgang af de 4 overdragelsessager viser videre, at de konkrete vilkår for sikkerhedsstilling og subsidiær hæftelse var genstand for nøje drøftelser mellem Energistyrelsen og de pågældende selskaber forud for styrelsens afgørelse. I én sag ønskede det afgivende selskab fx ikke at lade koncernens moderselskab hæfte subsidiært i overensstemmelse med Energistyrelsens indledende krav. Efter rådføring med Kammeradvokaten accepterede Energistyrelsen en alternativ model for subsidiær hæftelse, som ifølge styrelsen ikke ville øge statens risiko i licensen.

46. I forhold til overdragelsen af Shells licensrettigheder i DUC til Noreco viser boks 3 et eksempel på et finansielt forhold, som ikke tages i betragtning, når Energistyrelsen behandler en sag om godkendelse af en licensoverdragelse.

Boks 3

Norecos udnyttelse af et skattemæssigt underskud

Forud for overdragelsen af Shells licensrettigheder i DUC til Noreco havde Noreco et skattemæssigt underskud til en værdi af ca. 2,5 mia. kr., jf. selskabets offentliggjorte regnskaber. Dette fremgår af et notat fra februar 2019, hvori Skatteministeriet orienterede forligspartierne bag Nordsøaftalen fra 2017 om de skattemæssige konsekvenser af en eventuel overdragelse af Shells rettigheder til Noreco.

I notatet redegjorde Skatteministeriet også for, hvordan Noreco i overensstemmelse med de gældende skatteregler ville kunne udnytte sine eksisterende underskud til at nedbringe den skattepligtige indkomst fra aktiviteterne i DUC, hvis selskabet overtog Shells rettigheder. Hvorvidt det skattemæssige underskud helt eller delvist ville kunne udnyttes, afhæng af, hvordan Noreco ville indrette sig efter en eventuel godkendelse af overdragelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet og Energistyrelsen.

Det fremgår af boks 3, at Noreco lovligt ville få mulighed for at udnytte et skattemæssigt underskud på ca. 2,5 mia. kr. ved at købe Shells licensrettigheder i DUC. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen var fuldt ud opmærksom på, at Noreco med overtagelsen af Shells rettigheder ville opnå denne mulighed. Styrelsen har også oplyst, at styrelsen ikke finder, at der er lovhjemmel til at lægge skattemæssige forhold til grund, når styrelsen skal træffe afgørelse om at godkende en overdragelse. Rigsrevisionen er enig i Energistyrelsens betragtning.

Samfundets indsigt i og gavn af den udøvede virksomhed

47. Ud over at sikre den tekniske og finansielle kapacitet skal Energistyrelsen også sikre, at rettighedshaveren kan udøve virksomheden, så samfundet har mest mulig indsigt i og gavn af denne.

Vores gennemgang af materialet i de 4 overdragelsessager viser, at Energistyrelsen ikke har forholdt sig til eller omtalt dette forhold. Gennemgangen viser også, at forholdet hverken er beskrevet i vejledninger eller interne retningslinjer.

Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen indirekte forholder sig til dette, i forbindelse med at styrelsen vurderer den tekniske og finansielle kapacitet. Derudover lægger styrelsen til grund, at lovkravet om, at samfundet skal have mest mulig indsigt i og gavn af den måde, som rettighedshaveren udøver virksomheden på, har et yderst begrænset selvstændigt retligt indhold.

Resultater

Energistyrelsen har godkendt licensoverdragelserne i overensstemmelse med reglerne i undergrundsloven.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen i de 4 gennemgåede overdragelsessager sikrede sig, at selskaberne havde den fornødne tekniske og finansielle kapacitet. I de tilfælde, hvor styrelsen vurderede, at enten den tekniske eller den finansielle kapacitet ikke var tilstrækkelig, knyttede styrelsen vilkår til godkendelsen. Fx stillede styrelsen krav om finansielle garantier fra begge parter i de 3 største overdragelsessager.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsens sagsbehandling beror på en konkret vurdering fra sag til sag. Styrelsen har ikke interne retningslinjer e.l., som sætter rammer for, hvordan styrelsen skal foretage vurderinger af den tekniske og finansielle kapacitet, og hvilke konkrete krav styrelsen kan stille til ansøgeren.

2.2. Energistyrelsens grundlag for at godkende overdragelsen af kompensationsaftalen

48. Staten og Mærsk indgik i 2003 en kompensationsaftale, da parterne aftalte at forlænge eneretsbevillingen frem til 2042. Da Energistyrelsen godkendte Mærsk's overdragelse af eneretsbevillingen til Total i 2018, godkendte styrelsen også, at kompensationsaftalen blev overdraget.

49. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen havde tilvejebragt et grundlag for at vurdere, om staten var forpligtet til at godkende, at kompensationsaftalen blev overdraget sammen med eneretsbevillingen. Vi har desuden undersøgt, hvilke skattemæssige konsekvenser det har haft, at kompensationsaftalen blev overdraget.

Det juridiske grundlag for at overdrage kompensationsaftalen

50. Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen 2 gange med bistand fra Kammeradvokaten har fået foretaget en juridisk vurdering af, om kompensationsaftalen kunne medoverdrages i forbindelse med en overdragelse af eneretsbevillingen.

51. I energi-, forsynings- og klimaministerens svar på Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets spørgsmål nr. 196 af 11. april 2018 redegjorde Kammeradvokaten for, hvorfor der ikke var nogen modsætning mellem de 2 vurderinger, selv om udfaldet af dem var forskelligt. Kammeradvokaten bemærkede, at forskellen var, at Kammeradvokaten i den første vurdering kun tog stilling til, om overdragelse af kompensationsaftalen krævede statens godkendelse, men ikke foretog nogen nærmere undersøgelse af, under hvilke nærmere omstændigheder staten retligt kunne afvise at godkende overdragelsen af kompensationsaftalen. Dette undersøgte Kammeradvokaten først i forbindelse med den anden vurdering, hvor omstændighederne for den konkrete overdragelsessag kunne inddrages.

52. I september 2016 blev Energistyrelsen første gang bekendt med Mærskes overvejelser om at overdrage eneretsbevillingen. Det var på daværende tidspunkt styrelsens interne vurdering, at overdragelsen af eneretsbevillingen til en ekstern part uden for DUC både skulle godkendes efter reglerne i aftalen og bekendtgørelsen om eneretsbevillingen og efter reglerne i undergrundsloven, uanset om der var tale om en direkte eller en indirekte overdragelse. Styrelsen vurderede også, at der efter en konkret vurdering ville kunne stilles vilkår for godkendelsen, hvis saglige hensyn talte for det. Styrelsen forholdt sig ikke til, om kompensationsaftalen skulle anses for at være en del af eneretsbevillingen.

53. I oktober 2016 kontaktede Energistyrelsen Kammeradvokaten for at få hjælp til besvarelsen af et folketingssspørgsmål. Styrelsen ønskede en juridisk afklaring af, om kompensationsaftalen stadig ville være gældende for den modtagende part, hvis eneretsbevillingen blev overdraget til en tredjepart uden for DUC. Boks 4 viser et uddrag af Kammeradvokatens svar til Energistyrelsen.

Boks 4

Kammeradvokatens første vurdering af grundlaget for at overdrage kompensationsaftalen

"Er der en pligt til at lade kompensationsaftalen følge med eneretsbevillingen?"

Den del af Nordsøaftalen, som vedrører kompensationsaftalen, er som anført ikke indgået på offentligt grundlag, men med hjemmel i statens almindelige adgang til at indgå aftaler med henblik på at varetage statens økonomiske interesser. Der er tale om en privatretlig aftale, som er indgået mellem staten på den ene side og bevillingshaverne på den anden side.

En eventuel overførsel af eneretsbevillingen til en tredjepart uden for DUC, som sker efter reglerne i § 13 i [bekendtgørelsen om eneretsbevillingen], medfører derfor efter vores opfattelse ikke, at en ny erhverver uden videre kan indtræde i den del af Nordsøaftalen, som vedrører kompensationsaftalen. Undergrundsloven forudsætter ikke, at en bevilling skal suppleres af én eller flere aftaler med bevillingshaverne. Der er således ikke en pligt for staten til at lade kompensationsaftalen følge med eneretsbevillingen."

Kilde: E-mail fra Kammeradvokaten til Energistyrelsen den 10. oktober 2016.

Det fremgår af boks 4, at Kammeradvokaten vurderede, at en ny overtager af eneretsbevillingen ikke uden videre kunne træde ind i den del af aftalen, som vedrørte kompensationsaftalen. Kammeradvokaten lagde til grund, at undergrundsloven ikke forudsatte, at en licensbevilling blev suppleret med én eller flere aftaler med bevillingshaverne, og at staten derfor ikke var forpligtet til at lade kompensationsaftalen følge med eneretsbevillingen.

54. Kammeradvokatens vurdering blev lagt til grund for energi-, forsynings- og klimaministerens besvarelse af Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets spørgsmål nr. 72 af 21. november 2016, hvori ministeren oplyste, at en overførsel af bevillingen til ét eller flere selskaber uden for Mærsk-koncernen ville kræve ministerens samtykke, og at det ville bero på forhandlinger om vilkårene for ministerens samtykke, om kompensationsaftalen kunne overtages som en del af vilkårene for overførslen.

Dokumenter, der lå til grund for Kammeradvokatens første juridiske vurdering

Følgende dokumenter lå ifølge Kammeradvokaten til grund for den første vurdering af det juridiske grundlag for at overdrage kompensationsaftalen:

- den originale bekendtgørelse om eneretsbevillingen fra den 8. juli 1962
- protokollen til eneretsbevillingen fra den 16. juli 1962
- § 4, stk. 1, i 1950-udgaven og § 29 og § 40 i 1981-udgaven af undergrundsloven
- Nordsøaftalen og kompensationsaftalen fra 2003
- Økonomi- og Erhvervsministeriets notat af 17. december 2003 om kompensationsbestemmelsen i aftalen mellem A.P. Møller – Mærsk og staten om forlængelse af eneretsbevillingen i Nordsøen.

Alle dokumenterne er offentligt tilgængelige, og flere af dem blev sendt til Folketingets Energi-, Forsynings- og Klimaudvalg i oktober 2016 som svar på et udvalgs spørgsmål.

Dokumenter, der lå til grund for Kammeradvokatens anden juridiske vurdering

I et skriftligt ministersvar på et samrådsspørgsmål redegjorde Kammeradvokaten i februar 2018 for, at vurderingen baserede sig på de samme kilder som ved den første vurdering og på forslag til folketingsbeslutning om indgåelse af Nord-søaftalen (beslutningsforslag nr. 7/2003/1). Derudover baserede vurderingen sig på den konkrete overdragelsesanmodning fra Mærsk til Energistyrelsen fra september 2017.

55. I september 2017 anmodede Mærsk Energistyrelsen om at godkende den indirekte overdragelse af eneretsbevillingen til Total, da Total købte selskabet Mærsk Olie og Gas A/S af Mærsk-koncernen. Energistyrelsen bad Kammeradvokaten om at afklare en række juridiske spørgsmål om den konkrete overdragelse. I den forbindelse tog Kammeradvokaten stilling til det juridiske grundlag for at overdrage kompensationsaftalen på baggrund af den konkrete sag.

Kammeradvokaten vurderede, at der ikke konkret var en retlig mulighed for at nægte at medoverdrage kompensationsaftalen. Kammeradvokaten baserede sin vurdering på, at kompensationsaftalen var en afgørende forudsætning for at indgå aftalen om at forlænge eneretsbevillingen i 2003, og at kompensationsaftalen dermed var en integreret del af forlængelsen af eneretsbevillingen. Kammeradvokaten lagde også vægt på, at der i henhold til undergrundslovens bestemmelser ikke kunne stilles bebyrdende vilkår til godkendelsen af en overdragelse, uden at der var tungtvejende saglige grunde til det. Kammeradvokaten fandt ikke, at der var sådanne tungtvejende saglige grunde til stede i den konkrete sag. Endelig vurderede Kammeradvokaten, at selv hvis det var en retlig mulighed ikke at medoverdrage kompensationsaftalen, ville det i så fald rejse alvorlig tvivl om, hvorvidt dette ville være et ekspropriativt indgreb, som ville udløse et erstatningskrav mod staten.

56. Kammeradvokatens vurdering på baggrund af den konkrete overdragelsessag blev lagt til grund for energi-, forsynings- og klimaministerens besvarelse af Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets spørgsmål nr. 70 af 3. januar 2018 og for ministerens indstilling til regeringens Økonomiudvalg i februar 2018 om at godkende medoverdragelsen af kompensationsaftalen. I begge tilfælde fremgik det, at det var Kammeradvokatens klare anbefaling, at kompensationsaftalen skulle medoverdrages.

57. Vores gennemgang af overdragelsessagen viser, at der ikke foreligger noget skriftligt kommissorium e.l., som beskriver indholdet af den opgave, som Energistyrelsen bestilte Kammeradvokaten til at udføre i forhold til Mærsk's overdragelse af eneretsbevillingen til Total. Derudover foreligger der sparsom dokumentation for Energistyrelsens dialog med Kammeradvokaten om vurderingen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det i sådanne væsentlige sager er særligt vigtigt, at der foreligger et skriftligt kommissorium for det arbejde, som Kammeradvokaten skal udføre.

De skattemæssige konsekvenser af at overdrage kompensationsaftalen

58. Ifølge kompensationsaftalen kan selskaberne i DUC kræve compensation, hvis nye eller ændrede regler forringer selskabernes økonomiske stilling. Selskaberne i DUC har dog kun ret til compensation, hvis de nye eller ændrede regler specifikt er møntet på producenter af kulbrinter på dansk område, fx hvis kulbrinteskattesatsen forhøjes. Generelle og ikke-diskriminerende ændringer af love og regler giver således ikke ret til compensation. Den samlede compensation kan maksimalt udgøre den nettofordel, som staten opnår ved at indføre de strammere regler, idet formålet med compensationen er, at selskaberne i DUC bliver stillet på samme måde økonomisk, som hvis reglerne ikke var vedtaget.

59. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet har oplyst, at der ikke, siden Mærsk overdrog rettighederne i Nordsøen til Total i 2018, har været ændringer i love eller regler, som specifikt har stillet de kulbrinteproducerende selskaber i den danske del af Nordsøen økonomisk dårligere. Derfor har der heller ikke hverken været stillet eller accepteret krav om kompensation i henhold til kompensationsaftalen. På den baggrund har godkendelsen af overdragelsen af kompensationsaftalen til Total endnu ikke haft nogen skattemæssige konsekvenser.

Hvis Folketinget vedtager eller ændrer love eller regler, som specifikt vil stille de rettighedshavende selskaber i den danske del af Nordsøen økonomisk dårligere, vil selskaberne i DUC – modsat andre rettighedshavere – kunne kræve kompensation herfor.

Resultater

Energistyrelsen tilvejebragte et juridisk grundlag for at vurdere, om staten var forpligtet til at godkende, at kompensationsaftalen skulle overdrages sammen med eneretsbevillingen.

Undersøgelsen viser, at Kammeradvokaten 2 gange bistod Energistyrelsen med en juridisk vurdering af, om kompensationsaftalen kunne overdrages ved en overdragelse af eneretsbevillingen. Kammeradvokaten vurderede første gang i efteråret 2016, at en ny overtager af eneretsbevillingen ikke uden videre kunne få medoverdraget kompensationsaftalen. Kammeradvokaten lagde til grund, at undergrundsloven ikke forudsatte, at andre aftaler med bevillingshavere fulgte med bevillingen. Derfor var staten ikke forpligtet til at lade kompensationsaftalen følge med eneretsbevillingen.

Kammeradvokaten vurderede anden gang i vinteren 2017/2018 i forbindelse med den konkrete sag om overdragelse af eneretsbevillingen fra Mærsk til Total, at det ikke var en retlig mulighed at nægte at godkende overdragelsen af kompensationsaftalen, idet kompensationsaftalen var en integreret del af eneretsbevillingen. Det skyldtes ifølge Kammeradvokaten, at kompensationsaftalen var en afgørende forudsætning for, at aftalen fra 2003 om at forlænge eneretsbevillingen blev indgået mellem Mærsk og staten. Det ville således kræve tungtvejende saglige grunde at stille et så bebyrdende vilkår til godkendelsen af en overdragelse. Kammeradvokaten fandt ikke, at sådanne tungtvejende saglige grunde var til stede. Endelig vurderede Kammeradvokaten, at selv hvis det var en retlig mulighed ikke at medoverdrage kompensationsaftalen, ville det i så fald rejse alvorlig tvivl om, hvorvidt dette ville være et ekspropriativt indgreb, som ville udløse et erstatningskrav mod staten.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsens dialog med Kammeradvokaten om den anden vurdering er sparsomt dokumenteret. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det i sådanne væsentlige sager er særligt vigtigt, at der foreligger et skriftligt kommissorium for det arbejde, som Kammeradvokaten skal udføre.

Undersøgelsen viser, at der endnu ikke har været nogen skattemæssige konsekvenser af, at kompensationsaftalen blev medoverdraget til Total. Det skyldes, at der ikke har været ændret i love eller regler, som specifikt har stillet rettighedshaverne i Nordsøen økonomiske dårligere, siden Total overtog eneretsbevillingen. Derfor har der ikke været grundlag for at søge om kompensation.

3. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med anvendelsen af undergrunden i Nordsøen



Delkonklusion

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med rettighedshavernes anvendelse af undergrunden i Nordsøen har ikke været tilfredsstillende.

Energistyrelsen følger ikke i tilstrækkelig grad op på, om rettighedshaverne efterlever de vilkår, som styrelsen har stillet til deres aktiviteter i Nordsøen.

Rigsrevisionens kortlægning viser, at der for 51 % af de fastsatte vilkår for de 5 undersøgte felter ikke foreligger dokumentation for, at Energistyrelsen har fulgt op på, om vilkårene er efterlevet. For yderligere 6 % af de fastsatte vilkår er det på baggrund af dokumentationen uklart, om styrelsen har fulgt op på vilkårene. Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen har fastsat 84 vilkår i perioden 2016-2020. Styrelsen har for ingen af de 5 felter en samlet liste over gældende vilkår. Når styrelsen ikke har en samlet liste over vilkår på feltniveau, er der en risiko for, at styrelsen ikke har det fulde overblik over vilkår, og at tilsynet ikke dækker alle gældende vilkår.

Energistyrelsen har ikke planlagt et dækkende tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter før 2019, og efterfølgende har styrelsen ikke i tilstrækkelig grad dokumenteret, at styrelsen har udført de planlagte tilsynsaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen først i 2018 udarbejdede en strategi for tilsynet med rettighedshavernes aktiviteter i Nordsøen. Affødt af strategien har styrelsen siden 2019 udarbejdet tilsynsplaner for hvert enkelt felt baseret på en vurdering af risiko og væsentlighed. For 3 af de 5 felter har styrelsen ikke udvalgt overholdelse af vilkår som fokusområde i tilsynsplanerne.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen for 28 ud af 46 planlagte tilsynsaktiviteter på de 5 felter i 2019 og 2020 ikke kan dokumentere, at tilsynsaktiviteterne er udført. Dette svarer til 61 % af de planlagte tilsynsaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen ikke gennemfører en dokumenteret årlig opsamling på tilsynet med de enkelte felter. Det giver en risiko for, at viden fra de gennemførte tilsynsaktiviteter ikke bliver taget i betragtning i planlægningen af tilsynet for de efterfølgende år.

60. Dette kapitel handler om, hvorvidt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med rettighedshavernes anvendelse af undergrunden i Nordsøen har været tilfredsstillende. Energistyrelsen skal planlægge og udføre et tilsyn, som sikrer, at rettighedshaverne overholder undergrundsloven.

61. Når Energistyrelsen træffer afgørelser om fx godkendelse af udbygningsplaner, kan styrelsen vælge at fastsætte vilkår, som rettighedshaveren skal efterleve som en betingelse for godkendelsen.

62. Energistyrelsen skal føre tilsyn med, at undergrundslovens regler og vilkår, der er udfærdiget i medfør af loven, overholdes. Af lovbemærkningerne til undergrundsloven fremgår følgende: *”Tilsynets opgave er nøje at følge rettighedshavernes aktiviteter for derved at sikre, at såvel forundersøgelser som efterforskning og indvinding tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med samfundets interesser. Det vil herunder blive påsat, at vilkår og bestemmelser knyttet til de enkelte tilladelser overholdes af rettighedshavere”.*

63. For at undersøge, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn, har vi først undersøgt, om Energistyrelsen følger op på vilkår og herigennem påser, at vilkårene overholdes. Dernæst har vi undersøgt, om Energistyrelsen følger rettighedshavernes aktiviteter i Nordsøen ved at planlægge og udføre tilsynsaktiviteter.

64. Vi har gennemgået Energistyrelsens vejledning til udarbejdelse af tilsynsstrategi og styrelsens tilsynsstrategi, der ligger til grund for tilsynet. Vi har også gennemgået styrelsens tilsynsmateriale for perioden 2016-2020 for 5 felter i Nordsøen. Udvælgelseskriterierne er uddybet i bilag 2.

3.1. Energistyrelsens opfølgning på vilkår

65. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen følger op på, om rettighedshaverne efterlever de vilkår, som styrelsen har stillet i forbindelse med tildeling af licenser og efterfølgende tilladelser til aktiviteter i Nordsøen. Rigsrevisionen finder det afgørende for Energistyrelsens tilsyn, at styrelsen har et overblik over, hvilke vilkår der er stillet til rettighedshaverne på hvert olie- og gasfelt. Det er vigtigt, at Energistyrelsen følger op på, om vilkår efterleves, idet licenser og tilladelser ellers kan tilbagekaldes, da de er givet under forudsætning af, at vilkårene efterleves.

66. Vilkårene for en tilladelse kan være meget forskellige. Vilkårene kan være gældende for hele eller dele af licensperioden, de kan være af tung teknisk karakter og have korte eller lange tidsfrister. Et vilkår kan fx være, at operatøren skal udarbejde en afviklingsplan, eller at selskaberne inden for en bestemt frist skal fremsende en vurdering af områdets produktionsegenskaber. Boks 5 viser 3 eksempler på vilkår.

Boks 5

Eksempler på vilkår

Vilkår stillet i godkendelse af plan for fuld genopbygning af anlæg

Der skal foreligge en planlagt strategi for brøndarbejde under konstruktionsperioden i tilfælde af akut opståede fejl, der kan resultere i mistet brøndintegritet og/eller muligt udslip til miljøet.

Vilkår stillet i boregodkendelse

Færdiggørelse af brønden må ikke påbegyndes, før retningslinjerne for færdiggørelsen er fremsendt til Energistyrelsen.

Vilkår stillet i forlængelse af tilladelse til efterforskning og indvinding af kulbrinter med henblik på indvinding

Der skal i den månedlige Asset Report fremadrettet indgå afrapportering om projektets fremgang.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

Overblik over vilkår

67. Undergrundsområdet kan indeholde komplekse forhold, idet området har været detaljeret reguleret siden 1962. Det fremgår af Energistyrelsens tilsynsstrategi, at der er tale om komplekse forhold på grund af teknisk kompleksitet, fordi der er krav til højt specialiseret viden og komplekse regelsæt, og fordi området er detaljeret reguleret. De komplekse forhold betyder ifølge Energistyrelsen, at det er vanskeligt at få et overblik over alle relevante regler, rammer og vilkår for de enkelte aktiviteter på olie- og gasfelterne. Der er derfor en risiko for, at rettighedshaverne ikke forstår eller har fuldt overblik over deres forpligtelser og vilkår, hvilket medfører en risiko for manglende regeloverholdelse.

68. Udgangspunktet for, at Energistyrelsen kan følge op på rettighedshavernes forpligtelser, er, at styrelsen har et overblik over, hvilke vilkår der gælder på de enkelte olie- og gasfelter. Vores gennemgang viser, at styrelsen for ingen af de 5 udvalgte felter har et samlet dokumenteret overblik over vilkår, fx en liste på feltniveau med gældende vilkår.

69. Vores gennemgang og opgørelse af tilladelser givet i perioden 2016-2020 viser, at der på de 5 felter tilsammen er stillet 84 vilkår. Vilrårene er kendetegnet ved, at Energistyrelsen i sine afgørelser til rettighedshaverne entydigt fremlægger vilrårene som vilkår for afgørelsen og derfor også som en betingelse for afgørelsen. Gennemgangen giver ikke et fuldstændigt billede af alle de gældende vilkår på de 5 felter. Det skyldes, at vilkår kan gælde i en længere tidsperiode. I tilsynssagen for ét af de 5 felter omtales fx et vilkår, som gælder tilbage fra 1993. Da vi kun har gennemgået materiale for perioden 2016-2020, er der risiko for, at vi ikke har identificeret alle gældende vilkår.

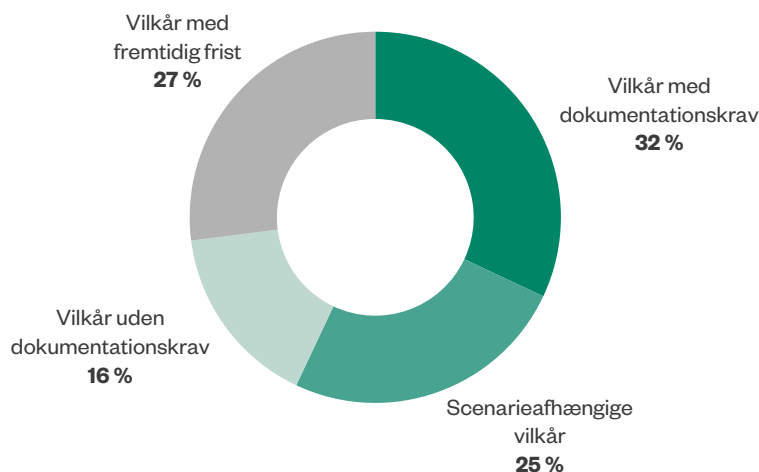
Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at se på, hvordan der kan sikres et mere lettilgængeligt overblik over opfølgning på vilkår.

70. Vi har opdelt de 84 vilkår i 4 overordnede typer af vilkår. Typen af vilkår siger ikke noget om indholdet af vilkårene, men typen henviser til, hvordan Energistyrelsen kan følge op på vilkårene. De 4 overordnede typer af vilkår er:

- **Vilkår med dokumentationskrav** er karakteriseret ved at være vilkår med krav om (en konkret) handling og dokumentation herfor. For denne type vilkår er der som hovedregel også fastsat en tidsfrist for overholdelse af vilkåret.
- **Scenarieafhængige vilkår** er karakteriseret ved, at vilkåret kun træder i kraft, hvis en bestemt situation opstår. Det kan fx være et vilkår, hvor det fremgår, at Energistyrelsen skal godkende begrundelsen for, at en rettighedshaver vil ændre udførelsen af et allerede godkendt program.
- **Vilkår uden dokumentationskrav** er karakteriseret ved, at Energistyrelsen har stillet krav om handling, men ikke stiller krav om, at rettighedshaverne skal fremsende dokumentation for, at vilkåret efterleves.
- **Vilkår med fremtidig frist** er karakteriseret ved, at fristen til overholdelse af vilkåret ligger efter 2020.

Figur 4 viser, hvordan de 84 vilkår er fordelt på typer.

Figur 4
Vilkår fordelt på typer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Energistyrelsens tilsynsmateriale.

Det fremgår af figur 4, at 27 % af vilkårene, svarende til 23 af de 84 vilkår, har en fremtidig frist, og Energistyrelsen skal derfor ikke følge op på dem endnu. Det betyder, at styrelsen skal påse, at 61 vilkår efterleves. Det fremgår desuden af figuren, at 25 % af vilkårene er scenarieafhængige, og at 16 % af vilkårene ikke har krav om dokumentation.

71. Energistyrelsen har oplyst, at når styrelsen fører tilsyn med vilkår, som er scenarieafhængige, og vilkår uden dokumentationskrav, følger styrelsen med i, om den scenarieafhængige situation opstår, fx gennem styrelsens deltagelse i møder med operatøren og ved gennemgang af månedsrapporter, borerapporter, årsrapporter mv.

Energistylens tilsyn med scenarieafhængige vilkår og vilkår uden dokumentationskrav betyder i praksis, at styrelsen i lidt over 40 % af vilkårene har ansvaret for at følge med i, om rettighedshaverne efterlever vilkårene. Energistyrelsen har derfor ved disse typer vilkår ansvaret for at kræve dokumentation. Styrelsen er forpligtet til at påse, at vilkårene er efterlevet, selv om styrelsen i vilkårene ikke stiller krav om, at rettighedshaverne skal reagere, når et scenarie opstår, eller stiller krav om, at rettighedshaverne skal sende dokumentation.

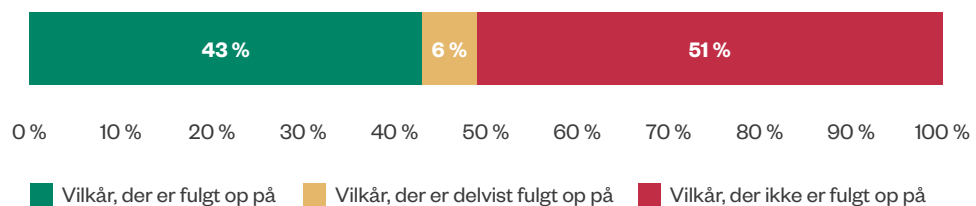
Det er Rigsrevisionens opfattelse, at tilsynet med scenarieafhængige vilkår og vilkår uden dokumentationskrav er afhængigt af, at Energistyrelsen anmoder om dokumentation og på den baggrund vurderer, om vilkårene efterleves af rettighedshaverne.

Dokumentation for opfølgning på vilkår

72. Energistyrelsen skal påse, at vilkår overholdes, og det betyder, at styrelsen som en del af tilsynsarbejdet skal redegøre for opfølgningen på, om rettighedshaverne overholder de vilkår, som styrelsen har stillet.

73. Figur 5 viser opgørelsen af, hvor mange vilkår Energistyrelsen har fulgt op på i sit tilsyn. I opgørelsen indgår de 23 vilkår med fremtidige frister ikke.

Figur 5
Energistylens opfølgning på vilkår i perioden 2016-2020



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Energistylens tilsynsmateriale.

Det fremgår af figur 5, at Energistyrelsen ikke har fulgt op på 51 % af de vilkår, som styrelsen har stillet til aktiviteterne på de 5 undersøgte felter i perioden 2016-2020. 6 % af de fastsatte vilkår har styrelsen delvist fulgt op på. At styrelsen delvist har fulgt op på vilkår, betyder, at de relevante oplysninger til at vurdere overholdelsen af vilkåret ligger på sagen, men at der ikke er dokumentation for, at styrelsen har behandlet og gennemgået oplysningerne. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at se på, hvordan der kan sikres en mere sikker dokumentationspraksis.

Energistyrelsen har oplyst, at der er en række vilkår, som ikke bør ses som egentlige vilkår, men i stedet er tænkt som serviceinformation til rettighedshaverne. Styrelsen har oplyst, at 23 ud af 61 vilkår er tænkt som serviceinformationer.

Vores gennemgang har vist, at Energistyrelsen fx har sat et vilkår på ét af de 5 felter om, at rettighedshaveren skal planlægge og gennemføre et fremsendt arbejdsprogram. Styrelsen har efterfølgende oplyst, at der ikke er tale om et vilkår. Rigsrevisionen bemærker, at vilkår er bebyrdende for rettighedshaverne, når de fastsættes i forbindelse med en tilladelse. Derfor vil det ikke være lovligt at karakterisere noget som et vilkår, hvis det ikke er et vilkår. I vores gennemgang af Energistyrelsens afgørelser og tilsynssager fremgår det ingen steder, at der for nogle vilkår i givet fald kun skulle være tale om serviceinformationer.

Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen overvejer en ny praksis, hvor serviceinformationer ikke fremadrettet fremgår som egentlige vilkår i afgørelser, så der ikke opstår tvivl om, hvad der er et vilkår, og hvad der blot er til information.

74. Vores gennemgang af Energistyrelsens tilsyn med vilkår viser også, at når styrelsen modtager datasæt og tekniske statusrapporter, er det sjældent, at styrelsen i tilsynssagen samler op på, hvordan det fremsendte materiale anvendes i styrelsens tilsyn med vilkår, eller om materialet afføder, at et vilkår er efterlevet og derfor kan lukkes. Boks 6 viser et eksempel på dette.

Boks 6

Eksempel på manglende behandling af modtaget tilsynsmateriale

I tilsynssagen for ét af de 5 undersøgte felter modtog Energistyrelsen tekniske rapporter i april og december 2016, ugentlige produktionsrapporter og mødemateriale fra operationskomitémøder og tekniske komitémøder i 2017, en risiko- og evalueringsanalyse i 2018 og materiale fra et operationskomitémøde i 2019. På tilsynssagen er der ikke oplysninger om, hvorvidt styrelsen har forholdt sig til materialet, og det fremgår derfor ikke klart, om materialet er sagsbehandlet.

Energistyrelsen har oplyst, at når styrelsen udarbejder afgørelser, tager styrelsen også stilling til materiale, som styrelsen har modtaget i tilsynet, fx tekniske rapporter og mødemateriale.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Energistyrelsen.

Energistyrelsens reaktion i forbindelse med opfølgning på vilkår

75. Undergrundsloven giver Energistyrelsen mulighed for at udstede påbud over for rettighedshavere, der ikke efterlever fastsatte vilkår. Styrelsen kan give påbud om fx at stoppe forundersøgelser og efterforsknings-, indvindings- og afviklingsaktiviteter, til rettighedshaverne har efterlevet styrelsens vilkår. Det fremgår af Energistyrelsens tilsynsstrategi, at styrelsen i udgangspunktet anvender mundtlig eller skriftlig vejledning af rettighedshaverne ved mindre overtrædelser. Ved mere alvorlige eller gentagne overtrædelser af undergrundsloven giver loven Energistyrelsen hjemmel til at give bøder og fængselsstraf på op til 4 måneder ved manglende efterlevelse af påbud. Derudover kan styrelsen også delvist eller helt tilbagekalde tilladelser, som rettighedshaverne tidligere har fået. Styrelsen har dog oplyst, at disse alvorlige sanktioner sjældent er relevante.

76. Vores gennemgang af tilsynssager for de 5 undersøgte felter viser, at Energistyrelsen i flere tilfælde gør brug af vejledning og korte tidsfrister, når rettighedshaverne ikke kan nå at efterleve vilkår inden for fristen. Når styrelsen beder om uddybende forklaringer og materiale i forbindelse med opfølgningen, gør styrelsen også brug af korte tidsfrister. Fx modtog styrelsen et statusbrev vedrørende ét af de 5 felter i starten af 2019, hvortil styrelsen svarede, at operatøren skulle fremsende en opdateret tidsplan inden udgangen af 2. kvartal 2019. Operatøren fremsendte efterfølgende tidsplanen inden for fristen. Energistyrelsen skrev på baggrund af den fremsendte tidsplan, at styrelsen var bekymret for de fortsatte forsinkelser i projektet og perspektiverne for projektets fremtid. Styrelsen anmodede derfor operatøren om at fremsende en detaljeret tidsplan og resurseplan i starten af 2. kvartal 2020. Styrelsen modtog den detaljerede tidsplan og resurseplan inden for den fastsatte frist.

77. Gennemgangen af tilsynet med 5 felter viser et billede af, at Energistyrelsen udsætter fristerne og i flere tilfælde gentager udsættelsen, når der er manglende fremdrift på felterne.

Energistyrelsen har i sine afgørelser begrundet fristudsættelserne, men vi kan ikke vurdere, om udsættelserne er fagligt velbegrundede, og vores gennemgang viser kun et billede af styrelsens opfølgning på vilkår og frister. Boks 7 viser eksempler på udsættelse af frister.

Boks 7

Udsættelse af frister på 2 af de 5 felter

Felt 1

Energistyrelsen godkendte i 2000 en plan for udbygning af et felt, og udbygningsarbejdet er endnu ikke sat i gang. Styrelsen har siden 2000 givet en række udsættelser og har senest godkendt en udsættelse til den 1. april 2020.

Energistyrelsen har oplyst, at prioriteringen af feltet er ændret flere gange i perioden, og at udsættelserne er fagligt forsvarlige og proportionale.

Felt 2

Energistyrelsen har på et andet felt siden 2016 afventet en revideret plan for projektets afslutning. Styrelsen godkendte i 2011 en udbygningstilladelse. Efter en delvis udførelse af udbygningen godkendte styrelsen i 2016 en udsættelse af færdiggørelsen af udbygningen. I 2017 godkendte styrelsen en overdragelse af licensen til et nyt selskab. I 2018 skrev styrelsen til det overtagende selskab, at styrelsen på baggrund af oplysninger fra selskabet var bekymret for projektets fremtid. I 2019 afholdt styrelsen et møde med selskabet, hvor styrelsen igen udtrykte bekymring for den mangelfulde projektstyring, der udmøntede sig i forsinkelser og gentagne udsættelser. Feltet er fortsat ikke færdigbygget og er derfor ikke sat i drift endnu.

Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har hjemmel til at trække udbygningstilladelsen tilbage, da der er tale om en begunstigende forvaltningsakt. Derfor er tilsynets opgave at presse på, så projektet ikke går i stå.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

78. Boks 8 viser et eksempel på Energistyrelsens opfølgning på overholdelse af vilkår om den tekniske kapacitet, i forbindelse med at godkendelsen af en licensoverdragelse ikke var blevet efterlevet inden for tidsfristen.

Boks 8

Eksempel på opfølgning på vilkår om teknisk kapacitet

I en afgørelse om at godkende overdragelse af licensrettigheder fastsatte Energistyrelsen et vilkår om, at det overtagende selskab skulle udvide sin organisation i Danmark senest 7 måneder efter godkendelsen. Da styrelsen efterfølgende fulgte op på, om vilkåret var efterlevet, fandt styrelsen, at selskabet ikke havde udvidet organisationen som forudsat i styrelsens afgørelse. Selskabet argumenterede for, at selskabet var i stand til at opfylde sine forpligtelser til den tekniske kapacitet med den eksisterende organisation.

14 måneder efter fristen for at efterleve vilkåret godkendte Energistyrelsen selskabets niveau af teknisk kapacitet, selv om det var lavere end forudsat i godkendelsen af overdragelsen. Styrelsen lagde bl.a. til grund, at selskabets repræsentanter havde optrådt fagligt kvalificerede og aktive på møder med styrelsen. Derudover bemærkede styrelsen i sin afgørelse, at styrelsen som led i sit generelle tilsyn med selskabernes tekniske kapacitet ville påse, at det pågældende selskab fortsat havde tilstrækkelig teknisk kapacitet til at opfylde sine forpligtelser.

Energistyrelsen har efterfølgende oplyst, at det var styrelsens konkrete vurdering, at det reducerede niveau af teknisk kapacitet var tilstrækkeligt til at kunne følge, vurdere og agere i de pågældende licenser, og at en fastholdelse af det oprindelige vilkår ikke ville have været et proportionalt krav.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

På baggrund af vores gennemgang kan vi ikke vurdere, om Energistyrelsens reaktioner i forbindelse med opfølgning på vilkår har været korrekte, da det er en fagfaglig vurdering. Vi kan derfor kun konstatere, at styrelsen ikke har givet påbud om fx at stoppe forundersøgelser-, efterforsknings-, indvindings- og afviklingsaktiviteter på de 5 felter, til rettighedshaverne har efterlevet styrelsens regler og vilkår. Styrelsen har ligeledes ikke givet bøder eller tilbagekaldt en tilladelse eller licens på de 5 felter.

Resultater

Energistyrelsen følger ikke i tilstrækkelig grad op på, om rettighedshaverne efterlever de vilkår, som styrelsen har stillet til deres aktiviteter i Nordsøen.

Energistyrelsen har fastsat 84 vilkår i perioden 2016-2020. Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen for ingen af de 5 undersøgte felter har en samlet liste over gældende vilkår. Når Energistyrelsen ikke har en samlet liste over vilkår på feltniveau, er der en risiko for, at styrelsen ikke har det fulde overblik over vilkår, og derfor også en risiko for, at tilsynet ikke dækker alle gældende vilkår.

Undersøgelsen viser, at der for 51 % af de fastsatte vilkår for de 5 felter ikke foreligger dokumentation for, at Energistyrelsen har fulgt op på, om vilkårene er blevet efterlevet. For yderligere 6 % af de fastsatte vilkår er det på baggrund af dokumentationen uklart, om styrelsen har fulgt op på vilkårene.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen har formuleret lidt over 40 % af sine vilkår, så det i praksis er styrelsen, der har ansvaret for at indhente dokumentation for, at et vilkår er efterlevet. Det er således i særlig grad problematisk, at det i Energistyrelsens tilsynssager ikke altid fremgår, om styrelsen følger op på, om rettighedshavernes fremsendte materiale lever op til vilkårene.

3.2. Energistyrelsens tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter

79. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen fører et dækkende tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter. Det gør vi ved at se på, om Energistyrelsen har planlagt sine tilsynsaktiviteter på basis af en vurdering af risiko og væsentlighed, og om styrelsen efterfølgende har gennemført og fulgt op på de planlagte tilsynsaktiviteter.

Rammen for planlægning af tilsynet

80. Energistyrelsen udrullede i november 2018 for første gang en strategi for tilsynet med aktiviteterne i Nordsøen. Formålet med tilsynsstrategien er, at Energistyrelsen skal prioritere tilsynet efter effekt, tilrettelægge tilsynet systematisk og gennemføre tilsynet gennemsigtigt og produktivt. Tilsynsstrategien sætter rammen for, hvilke risici, metoder og sanktioner der er i tilsynet.

81. Tilsynsstrategien dækker 3 år, og Energistyrelsen udarbejder derudover årlige tilsynsplaner, som beskriver et 1-årigt aktivitetsforløb for tilsynet på de enkelte felter.

Tilsynsplaner

82. Energistyrelsen udarbejder årligt 2 typer af tilsynsplaner: en tilsynsplan for de enkelte olie- og gasfelter og en samlet plan for det finansielle tilsyn med rettighedshaverne. I tilsynsplanerne for de enkelte felter er hovedvægten overordnet på tilsynet med den tekniske kapacitet, og tilsynsplanerne behandler den finansielle kapacitet i mindre grad. Styrelsens plan for det finansielle tilsyn behandler kun rettighedshavernes finansielle kapacitet.

I tilsynsplanerne for de enkelte felter står der grundlæggende informationer om feltet, fx hvornår feltet blev fundet, og hvilken geologi der er på feltet. Tilsynsplanerne beskriver også status for feltet, det overordnede risikobillede, og hvilke fokusområder der er udvalgt for det kommende tilsynsår. I planen for det finansielle tilsyn fremgår der en række tilsynsaktiviteter fordelt på de enkelte rettighedshavere, fx gennemgang af budget og gennemgang af regnskab. Energistyrelsen har oplyst, at der løbende udveksles informationer mellem de ansvarlige sagsbehandlere for henholdsvis den tekniske og den finansielle kapacitet.

83. Energistyrelsens tilsynsplaner for de enkelte olie- og gasfelter indeholder et skema, hvor den ansvarlige sagsbehandler kan opliste de planlagte tilsynsaktiviteter. Her skal sagsbehandleren oplyse, hvilket fokusområde tilsynsaktiviteten berører. Styrelsens tilsynsplaner behandler de enkelte felter generelt, dvs. både rettighedshavernes tekniske og finansielle kapacitet.

Når Energistyrelsen giver tilladelser, gælder de ofte for flere år, og informationer fra tilsynet det ene år kan derfor være afgørende for tilsynet de efterfølgende år. For at sikre, at tilsynet er dækkende, skal styrelsen derfor bruge viden fra tidligere års tilsyn både i planlægningen og udførelsen af tilsynet.

84. Det fremgår af Energistyrelsens tilsynsstrategi, at styrelsen fra 2019 skal udarbejde en årlig opsummering af styrelsens vurdering af udviklingen på de enkelte felter, og at opsummeringen skal indgå i planlægningen af det næste års tilsynsaktiviteter. Styrelsen skal hertil indsamle og dokumentere data på en systematisk måde, som understøtter anvendelsen af data over tid. Det betyder, at styrelsen skal have et dokumenteret tilsyn, som er tilgængeligt for de feltansvarlige sagsbehandlere. Det betyder også, at styrelsen skal følge op på, om tilsynsaktiviteter fra tidligere år er gennemført, og om aktiviteterne skal forlænges til efterfølgende tilsynsår.

85. Vores gennemgang af Energistyrelsens tilsynsplaner viser, at der i 2018 blev udarbejdet tilsynsplaner for 2 af de 5 undersøgte felter. Gennemgangen viser også, at styrelsen har udarbejdet tilsynsplaner for alle 5 felter fra og med 2019.

Fokusområder i tilsynsplanerne

86. For at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af undergrunden har Energistyrelsen identificeret 14 fokusområder, som skal inddrages og vurderes i styrelsens tilsyn, jf. boks 9.

Boks 9

Fokusområder i Energistyrelsens tilsynsplaner

- Fiskalt tilsyn
- Fremdriftstilsyn
- Tilsyn med rettighedshavernes tekniske kapacitet
- Tilsyn med rettighedshavernes vurderingsforudsætninger
- Tilsyn med resurse-/reservekortlægning og prognoser
- Tilsyn med rettighedshavernes finansielle forhold
- Tilsyn med afvikling
- Tilsyn med tredjepartsadgang til infrastruktur
- Tilsyn med overholdelse af vilkår i tilladelser og godkendelser
- Tilsyn med optimeret produktion og energieffektivitet
- Tilsyn med produktionsfremmende tiltag
- Tilsyn med feltudvikling
- Tilsyn med udvikling af tillægspotentialer
- Vejledning og dialog om regelsættet efter behov.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Energistyrelsens tilsynsstrategi.

Det fremgår af boks 9, at ét af de fokusområder, som Energistyrelsen skal vurdere, er, om der er behov for fokus på tilsyn med overholdelse af vilkår. Vi har undersøgt, hvor mange af tilsynsplanerne for 2019, 2020 og 2021 på de 5 felter der behandler overholdelse af vilkår som fokusområde.

Vores gennemgang viser, at overholdelse af vilkår ikke er udvalgt som fokusområde i nogen af tilsynsplanerne for 3 af de 5 felter. Gennemgangen viser også, at overholdelse af vilkår er udvalgt som fokusområde i tilsynsplanerne for de 2 sidste felter, nemlig i 2019 for det ene felt og i 2019 og 2020 for det andet felt. Energistyrelsen inddrager derfor i mindre omfang fokusområdet om overholdelse af vilkår i sine tilsynsplaner.

Udførelse af tilsynsaktiviteter

87. Det fremgår af Energistyrelsens tilsynsstrategi, at styrelsen skal udføre tilsynet ved systematisk at registrere og analysere regelefterlevelsen. Det skal ske ved at indsamle og analysere data om regelefterlevelsen for at skabe overblik og målrette tilsynsaktiviteter systematisk, så tilsynet kan få den maksimale effekt.

88. Vores gennemgang viser, at Energistyrelsen i 11 ud af 46 planlagte tilsynsaktiviteter ikke har dokumenteret eller registreret, om tilsynsaktiviteten er udført. Derudover viser undersøgelsen, at styrelsen i forbindelse med 17 af de 46 tilsynsaktiviteter havde indhentet relevante dokumenter eller afholdt møder med rettighedshaverne, dog uden at forholde sig til materialet eller udkommet af møderne, selv om dette fremgik som en del af tilsynsaktiviteten i tilsynsplanen. Fx skal Energistyrelsen på ét af de 5 undersøgte felter udarbejde en analyse af månedlige statusrapporter, men analysen af rapporter er ikke dokumenteret på tilsynssagen. Det betyder, at når vi sammenholder de planlagte tilsynsaktiviteter og tilsynsmaterialet på sagerne for 2019 og 2020, er det ikke muligt at følge, om 28 af de 46 planlagte tilsynsaktiviteter er udført. Dette svarer til 61 % af de planlagte tilsynsaktiviteter. Boks 10 viser et eksempel på manglende udførelse af tilsynsaktivitet.

Boks 10

Eksempel på manglende udførelse af tilsynsaktivitet

Det fremgår af tilsynsplanen, at der skal udarbejdes en analyse af afviklingsplanen (ifølge § 32 a i undergrundsloven skal alle tilladelser til efterforskning og indvinding ledsages af en plan for afvikling af alle anlæg og installationer mv.). Det fremgår videre af tilsynsplanen, at der skal foretages en intern analyse/gennemgang af den modtagne rapport, igangsættes en dialog og gives en tilbagemelding. Det fremgår dog ikke af tilsynssagen, om disse tilsynsaktiviteter er sat i gang.

Kilde: Energistyrelsens tilsynsplan for 2019.

Energistyrelsen har oplyst, at når der i en tilsynsplan står, at der skal udarbejdes en analyse, betyder det ikke, at styrelsen skal udarbejde en skriftlig analyse. Styrelsen har oplyst, at analysen, som tilsynsplanen refererer til, består i at læse rapporterne og vurdere, om rapporterne kræver videre handling. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at når Energistyrelsen oplyser i tilsynsplanen, at der skal foretages en analyse, skal analysen dokumenteres på sagen.

89. På flere af tilsynssagerne er der i Energistyrelsens tilsynsrapporter opmærksomhedspunkter med åbne spørgsmål, som ikke bliver håndteret i den efterfølgende sagsbehandling. Der kan derfor opstå tvivl om, hvorvidt det noterede opmærksomhedspunkt er håndteret. Fx bemærkede Energistyrelsen i tilsynsrapporter for ét af de 5 felter fra marts 2019, at der var behov for kontrol af produktionsindberetninger og behov for analyse af og opfølgning på det fiskale målesystem. I september 2020 bemærkede Energistyrelsen igen i en tilsynsrapport, at der stadig var udeståender i forbindelse med produktionsindberetninger og det fiskale målesystem. Af tilsynssagen fremgår der ikke en status på, hvordan der er fulgt op på kontrollen, og hvad kontrollen har resulteret i.

Opfølgning på tilsynet

90. Energistyrelsen skal i tilsynet foretage en årlig opsummering af vurderingen af udviklingen på de enkelte olie- og gasfelter. Der fremgår ikke af Energistyrelsens tilsynsstrategi, hvordan styrelsen skal følge op på tilsynet for at sikre, at viden fra tidligere tilsyn anvendes i efterfølgende tilsyn. Styrelsen har oplyst, at det er den feltansvarlige sagsbehandler, som er ansvarlig for at sikre, at tilsynsplanen og det udførte tilsyn baserer sig på viden fra tidligere tilsyn. Opfølgningen på tilsynet er således personafhængig, og det betyder, at der er risiko for, at tilsynsopfølgningen generelt bliver uensartet på tværs af tilsynet med felterne. Det betyder også, at der er risiko for en mangelfuld opfølgning på tilsynet i tilfælde af fratrædelser.

91. Vores gennemgang af tilsynssagerne for de 5 udvalgte felter viser, at der ikke er nogen dokumenteret opsamling på det udførte tilsyn. Det betyder, at når Energistyrelsen skal udarbejde tilsynsplaner, skal sagsbehandlerne søge i sagsakter for at finde viden om, hvorvidt tidligere tilsynsaktiviteter er udført. Sagsbehandlerne skal for at kunne foretage denne opfølgning finde relevante tilsynsaktiviteter, som kan ligge på flere forskellige sagsnumre, uden at det klart fremgår, om der er tale om sagsakter, der omhandler tilsynet. Styrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at se på, hvordan der kan sikres et mere lettilgængeligt overblik over opfølgningen på det gennemførte tilsyn.

Resultater

Energistyrelsen har ikke planlagt et dækkende tilsyn med rettighedshavernes aktiviteter før 2019, og efterfølgende har styrelsen ikke i tilstrækkelig grad udført de planlagte tilsynsaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen først i 2018 udarbejdede en strategi for tilsynet med rettighedshavernes aktiviteter i Nordsøen og i forlængelse heraf udarbejdede tilsynsplaner for de enkelte olie- og gasfelter. Der blev i 2018 udarbejdet tilsynsplaner for 2 af de 5 undersøgte felter. Der er fra 2019 udarbejdet tilsynsplaner for alle 5 felter. Tilsynsplanerne er udarbejdet på baggrund af en vurdering af risiko og væsentlighed. For 3 af de 5 felter har Energistyrelsen ikke udvalgt overholdelse af vilkår som fokusområde i tilsynsplanerne.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen for 28 ud af 46 planlagte tilsynsaktiviteter på de 5 felter i perioden 2019-2020 ikke kan dokumentere, at tilsynsaktiviteterne er udført. Dette svarer til 61 % af de planlagte tilsynsaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen ikke dokumenterer en årlig opsummering af tilsynet med de enkelte felter. Det giver en risiko for, at viden fra de gennemførte tilsynsaktiviteter ikke bliver taget i betragtning i planlægningen af tilsynet for de efterfølgende år.

4. Skatteministeriets forvaltning af beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen



Delkonklusion

Skatteministeriet har forvaltet beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen tilfredsstillende.

Skattestyrelsen foretager en gennemgang af alle selvangivelser fra de rettighedshavende selskaber og prioriterer herefter sagerne efter risiko og væsentlighed. Styrelsen afgør sagerne inden for tidsfristerne, så sagerne ikke forældes.

Skattestyrelsen har siden 2017 haft det som fast driftsopgave manuelt at kontrollere skatteopgørelserne fra alle rettighedshavende selskaber i Nordsøen. Undersøgelsen viser, at styrelsen inden for tidsfristerne har visiteret og færdigbehandlet sager fra de producerende selskaber, som er de mest væsentlige og risikofyldte.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen har truffet 113 afgørelser vedrørende skatteopgørelsen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen i perioden 2016-2020. Rigsrevisionens gennemgang af 24 af afgørelserne viser, at de gældende tidsfrister er overholdt i alle sagerne.

Undersøgelsen viser derudover, at 60 af de 113 afgørelser i perioden 2016-2020 medførte ændringer i skatteopgørelsen, hvilket førte til et øget skatteprovenu på ca. 3,6 mia. kr.

92. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skatteministeriet har forvaltet beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen tilfredsstillende. De rettighedshavende selskaber i Nordsøen er skattepligtige efter reglerne i både selskabsskatteloven og kulbrinteskatteloven, og Skattestyrelsen har ansvaret for at sikre, at selskaberne opgør og afregner deres skat korrekt. Vi har derfor undersøgt, om Skattestyrelsen har en tilfredsstillende kontrol med selskabernes skatteopgørelser.

Statens indtægter fra olie- og gasindvindingen i Nordsøen i perioden 2016-2020

I perioden 2016-2020 havde staten indtægter for olie- og gasindvindingen i Nordsøen for i alt ca. 20,7 mia. kr. (løbende priser). Heraf udgjorde ca. 18,6 mia. kr. indtægter fra selskabs- og kulbrinteskatter.

Statens indtægter for perioden 2016-2020 var betydeligt lavere end for den foregående periode primært på grund af lave oliepriser. Til sammenligning var statens samlede indtægter for perioden 2011-2015 ca. 105,7 mia. kr. (løbende priser).

93. Reglerne for beskatning af indtægter ved indvinding af olie og gas er reguleret i kulbrinteskatteloven. Loven gælder indkomster fra alle aktiviteter i forbindelse med indvinding i Danmark, dvs. forundersøgelser, efterforskning og indvinding af olie eller gas og dertil knyttet virksomhed.

Boks 11 beskriver, hvordan kulbrinteskattereglerne fungerer i dag, og hvordan en ændring i metoden til at opgøre beskatningen har haft betydning for de rettighedshavende selskaber, herunder bl.a. Noreco.

Boks 11

Kulbrinteskattereglerne og betydningen af en ændret opgørelsesmetode for de rettighedshavende selskaber i Nordsøen

Kulbrinteskatteloven pålægger de rettighedshavende selskaber i Nordsøen en skærpet beskatning af indtægter ved salg af olie og gas og beskatning af 6 andre typer indtægter og fortjenester, fx finansielle indtægter, der direkte er knyttet til aktiviteterne vedrørende indvinding af olie og gas. Kulbrinteskattesatsen er på 52 %. Frem til og med 2025 får selskaberne et årligt fradrag på anlægsinvesteringer på 6,5 % i 6 år, svarende til et samlet fradrag på 39 %. Efter 2025 er fradragssatsen 5 % om året.

Med lovændringen af kulbrinteskatteloven i 2013 vedtog Folketinget bl.a., at metoden til at opgøre kulbrintebeskatningen skulle ændres fra en feltbaseret til en selskabsbaseret opgørelse. Ved den feltbaserede opgørelsesmetode blev indtægter og fradrag udregnet for hvert enkelt felt, hvilket betød, at selskaber ikke kunne bruge underskud på ét felt til at nedsætte skattegrundlaget på andre felter. Med den selskabsbaserede opgørelsesmetode fik selskaberne mulighed for at opgøre underskud eller overskud samlet, hvilket også betyder, at årets samlede underskud kan fremføres til modregning i kommende års overskud. Der blev indført en overgangsordning for selskaber med underskud fra før 2014, hvor de var omfattet af den feltbaserede opgørelsesmetode. Overgangsordningen indebærer, at 71 % af underskuddet kan fradrages i løbet af indkomstårene 2014-2025. De sidste 29 % af underskuddet kan ikke bruges som fradrag og er derfor tabt.

Skatteministeren oplyste i besvarelsen af Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets spørgsmål nr. 163 den 6. februar 2019, at bl.a. Noreco er omfattet af denne overgangsordning. I kraft af overgangsordningen er det således muligt for Noreco at benytte selskabets skattemæssige underskud som et fradrag i beskatningen af indtægterne fra DUC.

4.1. Skattestyrelsens kontrol med kulbrintebeskattningen

94. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen prioriterer sagerne til kontrol på baggrund af en vurdering af risiko og væsentlighed. Vi har endvidere undersøgt, om styrelsen afgør sagerne inden for tidsfristerne, så sagerne ikke forældes.

95. Det fremgår af Skattestyrelsens interne vejledning for behandling af kulbrinteskattesager, at styrelsen manuelt skal gennemgå selvangivelserne fra alle rettighedshavende selskaber i Nordsøen. Styrelsen har oplyst, at styrelsen i 2017 besluttede, at den manuelle gennemgang af alle de rettighedshavende selskabers skatteopgørelser (selvangivelser) skulle gøres til en fast driftsopgave i styrelsen. Dette tiltag valgte styrelsen efter at have gennemført et projekt med en styrket kontrolindsats på kulbrinteskatteområdet i perioden 2013-2016, som havde vist positive resultater i form af et øget skatteprovenu som følge af kontrollerne.

Skattestyrelsen opgør hvert år antallet af rettighedshavende selskaber i Nordsøen, som potentielt skal betale kulbrinteskatt. Skattestyrelsen modtager oplysninger om tildeling af rettigheder til selskaber fra Energistyrelsen.

96. Når Skattestyrelsen modtager selskabernes selvangivelser, visiterer styrelsen dem og udfylder et visiteringsskema for hver sag. Visiteringsskemaerne er et værktøj til at screene selskabernes oplysninger for mulige problemer, som kan give anledning til yderligere kontrol. Ifølge visiteringsskemaet skal sagsbehandleren forholde sig til alle relevante forhold i henhold til kulbrinteskattelovgivningen og angive eventuelle anmærkninger. I forbindelse med visiteringen kan styrelsen indhente andre oplysninger fra selskaberne, hvis styrelsen finder det relevant. Det kunne fx være årsregnskaber eller skatteoplysninger fra Skattestyrelsens egne systemer, hvis der er behov for at krydstjekke oplysningerne i selvangivelsen. Skattestyrelsen indførte ordningen med visiteringsskemaer i 2017. Styrelsen har oplyst, at styrelsen i perioden 2013-2016 også gennemgik alle selvangivelser manuelt efter de samme principper, men ikke dokumenterede det systematisk ved hjælp af visiteringsskemaer.

Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen prioriterer sin visiterings- og kontrolindsats ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed. Således prioriterer styrelsen altid at gennemføre kontrollen af selskaberne i DUC først, idet DUC står for langt størstedelen af skatteindtægterne fra Nordsøen og har de mest komplekse skatteforhold. Derefter prioriteres visitering og kontrol af de øvrige selskaber i forhold til de allokerede ressourcer. Fristen for at varsle ændringer i skatteansættelsen er som hovedregel 4 år efter, at selvangivelsen er modtaget.

97. Tabel 1 viser status på sager fra indkomstårene 2017-2020 fordelt på producerende selskaber og efterforskningselskaber. De producerende selskaber har større væsentlighed, da der er større sandsynlighed for, at de er i position til at skulle betale kulbrinteskatt. Efterforskningselskaberne har primært kun omkostninger, hvilket svarer til en negativ indkomst, som potentielt kan modregnes, hvis et selskab opnår et overskud de efterfølgende år. Derfor er de mindre væsentlige.

Skatteprovenu

Et skatteprovenu er det samlede beløb, som statens indtægter stiger med som direkte konsekvens af afgørelser om ændring i skatteansættelserne.

Skatteansættelse

En skatteansættelse er den årlige fastsættelse af beregningsgrundlaget for opkrævning af skatt.

Tabel 1
Status på sager for indkomstårene 2017-2020 fordelt på producerende selskaber og efterforskningselskaber

	2017	2018	2019	2020
Antal sager	25	24	23	21
Producerende selskaber	13	12	12	12
Efterforskningselskaber	12	12	11	9
Andelen af visiterede sager	84 %	67 %	57 %	19 %
Producerende selskaber	100 %	92 %	58 %	17 %
Efterforskningselskaber	67 %	42 %	55 %	22 %
Andelen af færdigkontrollerede (afgjorte) sager	68 %	17 %	17 %	5 %
Producerende selskaber	92 %	8 %	8 %	0 %
Efterforskningselskaber	42 %	25 %	27 %	11 %
Andelen af sager, hvor kontrol er fravalgt efter visitering	16 %	0 %	9 %	0 %
Producerende selskaber	8 %	0 %	17 %	0 %
Efterforskningselskaber	25 %	0 %	0 %	0 %
Andelen af sager, som er under behandling	0 %	54 %	39 %	14 %
Producerende selskaber	0 %	92 %	50 %	17 %
Efterforskningselskaber	0 %	17 %	27 %	11 %
Frist for at varsle ændringer	1. maj 2021	1. maj 2022	1. maj 2023	1. maj 2024

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen pr. 9. september 2021.

Det fremgår af tabel 1, at for indkomståret 2017 – hvor fristen for at varsle ændringer i skatteansættelsen udløb i maj 2021 – er 84 % af sagerne visiteret, og 68 % af sagerne færdigkontrolleret. Alle sager for de producerende selskaber er dog visiteret, og 92 % af sagerne er færdigkontrolleret, mens kontrollen er fravalgt efter visiteringen i de sidste 8 % af sagerne (én sag). For efterforskningselskaberne er 67 % af sagerne visiteret, og 42 % af sagerne er færdigkontrolleret.

Skattestyrelsen har oplyst, at efterforskningselskaberne i 3 af de 4 sager fra 2017, som ikke er visiteret, tilbageleverede deres licens til Energistyrelsen, inden Skattestyrelsen gik i gang med visiteringen. Derved ville selskaberne ikke fremadrettet kunne opnå et skattemæssigt overskud, hvilket gjorde visitering overflødig. Skattestyrelsen har i forhold til den sidste sag oplyst, at kontrollen af sagen blev fravalgt på baggrund af lav risiko og væsentlighed, men at prioriteringen af sagen ikke er dokumenteret i visiteringsskemaet.

Det fremgår også af tabellen, at Skattestyrelsen stort set har visiteret alle sagerne fra de producerende selskaber for indkomståret 2018, men at sagerne ikke er afsluttet endnu. Fristen for at varsle ændringer i disse sager er den 1. maj 2022.

Resultaterne af Skattestyrelsens afgørelser for perioden 2016-2020

98. Skattestyrelsen har i perioden 2016-2020 truffet 113 afgørelser på kulbrinteskateområdet, hvoraf de 60 afgørelser har resulteret i, at skatteansættelsen er blevet ændret. Tabel 2 viser antallet af afgørelser fordelt på de enkelte rettighedshavende selskaber og det samlede årlige skatteprovenu i perioden 2016-2020.

Tabel 2
Afgørelser fordelt på selskaber afsluttet i perioden 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	I alt
Producerende selskaber						
Selskab A	10	1	11	7	6	35
Selskab B	11	1	11	1	1	25
Selskab C	5	4	2	4	3	18
Selskab D	-	1	2	3	1	7
Selskab E	10	-	-	-	1	11
Selskab F	-	-	-	1	2	3
Selskab G	2	-	-	3	-	5
Efterforskningselskaber						
Selskab H	1	1	-	-	1	3
Selskab I	4	-	-	-	-	4
Selskab J	-	1	-	-	-	1
Selskab K	-	1	-	-	-	1
Sager i alt	43	10	26	19	15	113
Skatteprovenu (mio. kr.)	2.068,2	163,5	640,8	573,7	198,4	3.643,6

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skattestyrelsens opgørelse over afgørelsessager for perioden 2016-2020.

Det fremgår af tabel 2, at størstedelen af de 113 afgørelser, som Skattestyrelsen har truffet i perioden 2016-2020, vedrører de producerende selskaber, som har været i position til at skulle betale kulbrinteskate. Afgørelserne vedrører fx beskatning af valutagevinster, rentegevinster og problemstillinger vedrørende transfer pricing.

99. Vores gennemgang af 24 afgørelser fra perioden 2016-2020 viser, at sagerne i gennemsnit er afsluttet 6 år efter det første indkomstår, som sagen vedrører, og i et enkelt tilfælde 10 år efter. De gældende tidsfrister for skatteansættelsen er dog overholdt i alle 24 sager. De afgørelser, som lå mere end 4 år efter det første indkomstår, som sagen vedrørte, var alle undtaget fra skatteforvaltningslovens almindelige fristbestemmelser, fx hvis sagen havde været gennem domstolsprøvelse forud for den endelige afgørelse.

Transfer pricing

Transfer pricing er prisfastsættelse af koncerninterne transaktioner, herunder overdragelse af varer, serviceydelser mv. mellem koncernforbundne selskaber, hovedaktionærer eller faste driftssteder. Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst skal denne prisfastsættelse foretages på armslængdevilkår.

Resultater

Skattestyrelsen har haft en tilfredsstillende kontrol med skatteopgørelserne fra de rettighedshavende selskaber i Nordsøen.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen sagsbehandler alle selvangivelser og herefter foretager en prioritering efter risiko og væsentlighed. Styrelsen afgør sagerne inden for tidsfristerne.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen siden 2017 har gennemgået alle selskabers selvangivelser manuelt efter en fast model. Området var blevet opprioriteret på baggrund af et projekt med en styrket kontrolindsats på kulbrinteskatteområdet i perioden 2013-2016, som havde vist positive resultater i form af et øget skatteprovenu som følge af indsatsen.

Undersøgelsen viser, at sager vedrørende producerende selskaber, som er de mest væsentlige og risikofyldte, er visiteret og færdigkontrolleret inden for tidsfristerne.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen har truffet 113 afgørelser vedrørende skatteopgørelsen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen i perioden 2016-2020. Gennemgangen af 24 af afgørelserne viser, at de gældende tidsfrister er overholdt i alle sagerne.

Undersøgelsen viser, at 60 af de 113 afgørelser i perioden 2016-2020 førte til et øget skatteprovenu på ca. 3,6 mia. kr.

Rigsrevisionen, den 2. december 2021

Lone Strøm

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
<p>Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med rettighedshaveres overholdelse af regler om anvendelsen af Danmarks undergrund?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Her tænkes særligt på ministeriets vurderinger af, om den fornødne tekniske og finansielle kapacitet er til stede hos rettighedshaver, når en tilladelse gives, og når operatører udpeges. 	<p>Kapitel 3.</p> <p>Kapitel 2.</p>
<p>Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet tildelt rettighedshavere tilladelser til Nordsøen i henhold til gældende regler og beslutningsprocesser?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad var Energistyrelsens juridiske grundlag for at godkende Noreco Oil Denmark A/S' køb af Shells andel af de danske olieletter i Nordsøen, og hvordan var beslutningsprocessen for godkendelsen? • Hvad var det juridiske grundlag for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energistyrelsens afgørelse om at fastholde kompensationsbestemmelsen i forbindelse med A.P. Møller – Mærsk A/S' salg af sine andele af olierettighederne i Nordsøen til TotalEnergies, og hvilke skattemæssige konsekvenser har afgørelsen haft? 	<p>Kapitel 2.</p> <p>Bemærk, at spørgsmålet om overdragelsen af Shells licensrettigheder i DUC til Noreco behandles eksplisit i boks 3 i kapitel 2 og i boks 11 i kapitel 4.</p>
<p>Hvordan har myndighederne forvaltet beskatningen af olieindtægterne fra Nordsøen i forhold til de gældende regler?</p>	<p>Kapitel 4.</p>

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet har forvaltet de danske olie- og gasrettigheder i Nordsøen tilfredsstillende. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet behandlet sager om overdragelse af licensrettigheder tilfredsstillende?
- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med rettighedshavernes anvendelse af undergrunden i Nordsøen været tilfredsstillende?
- Har Skatteministeriet forvaltet beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen tilfredsstillende?

I undersøgelsen indgår Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, herunder Energistyrelsen, og Skatteministeriet, herunder Skattestyrelsen. Undersøgelsen vedrører primært perioden 2016-2020.

Undersøgelsen baserer sig på materiale fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet i form af interne retningslinjer, procesdokumenter, opgørelser af sager og materiale fra konkrete sager, som vi har gennemgået. Derudover baserer undersøgelsen sig på møder med de reviderede.

Rigsrevisionen foretager i undersøgelsen ikke fagfaglige vurderinger af ministeriernes sagsbehandling og Kammeradvokatens juridiske vurderinger.

Nedenfor beskrives metoden for de enkelte delmål, herunder centrale dokumenter, kriterier for udvælgelse af sager og anvendte analysemetoder.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets behandling af sager om overdragelse af licensrettigheder

Undersøgelsens anvendte metode til at undersøge Energistyrelsens behandling af overdragelsessager er baseret på en dokumentgennemgang af:

- dokumentation for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets grundlag for at administrere/sagsbehandle sager vedrørende godkendelser af overdragelser, herunder interne retningslinjer og procedurebeskrivelser, vejledninger og hjælpemateriale i øvrigt
- dokumentation for sagsbehandlingen i et udvalgt antal konkrete overdragelsessager.

Energistyrelsen har behandlet 32 sager om overdragelse af licensrettigheder i perioden 2016-2020, som alle er blevet godkendt. Til brug for vores undersøgelse har vi gennemgået 4 af de 32 sager. Sagerne er udvalgt på baggrund af en vurdering af risiko og væsentlighed og Statsrevisorernes anmodning. Sagerne varierer bl.a. i forhold til handelspris, antallet af overdragede licenser, om der fulgte operatørforpligtelser med overdragelsen, og hvilken udviklingsfase licenserne var i. Alle 4 sager vedrørte indirekte overdragelser, dvs. hvor et selskab overtog ejerskabet af det selskab, som ejede licensrettighederne. Energistyrelsen har oplyst, at størstedelen af de behandlede overdragelsessager i perioden vedrørte indirekte overdragelser.

De 4 udvalgte sager er:

- overdragelsen fra DONG til INEOS i 2017
- overdragelsen fra Mærsk til Total i 2018
- overdragelsen fra Hansa til Discover i 2018
- overdragelsen fra Shell til Noreco i 2019.

Tabel A viser centrale karakteristika for de 4 sager.

Tabel A
Centrale karakteristika ved de 4 udvalgte overdragelsessager

Karakteristika	DONG → INEOS	Mærsk → Total	Hansa → Discover	Shell → Noreco
År for godkendelse af overdragelsen	2017	2018	2018	2019
Direkte/indirekte overdragelse	Indirekte	Indirekte	Indirekte	Indirekte
Efterforskning	Ja	Ja	Ja	Ja
Indvinding (produktion)	Ja	Ja	Nej	Ja
Operatørforpligtelse	Ja	Ja	Ja	Nej
Antal felter involveret i overdragelsen	12	2 ¹⁾	2	2 ¹⁾
Inden for/uden for eneretsbevillingen	Uden for	Inden for	Uden for	Inden for
Godkendt overdragelse	Ja	Ja	Ja	Ja

¹⁾ Ud over overdragelse af andele i DUC og i 8/06 B vedrørte sagerne også overdragelse af andele i Tyra-NOGAT-rørledningen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

Analysen af Energistyrelsens vurdering af den tekniske og finansielle kapacitet

Vi kan ikke vurdere, om Energistyrelsens afgørelser er korrekte. I vores analyse af Energistyrelsens vurderinger af den tekniske og finansielle kapacitet har vi således ikke forholdt os til det. Tabel B og tabel C viser udvalgte karakteristika for Energistyrelsens vurdering af den tekniske og finansielle kapacitet.

Table B**Udvalgte karakteristika for Energistyrelsens vurdering af den tekniske kapacitet i de 4 overdragelsessager**

Karakteristika	Sag 1	Sag 2	Sag 3	Sag 4
Er vurderingsgrundlaget klart?	Ja	Ja	Ja	Ja
Har der været konsulenter inddraget?	Ja	Nej	Nej	Nej
Er den tekniske kapacitet vurderet tilstrækkelig?	Ja	Ja	Nej	Ja, på kort sigt. Sandsynligvis nej på længere sigt.
Fremgår der en begrundelse for vurderingen af afgørelsen?	Nej	Ja	Ja	Ja
Er der dokumentation for begrundelsen for vurderingen?	Nej	Ja	Ja	Ja
Er der i afgørelsen fastsat vilkår om teknisk kapacitet?	Nej	Nej	Ja	Ja
Beskrivelse af eventuelle tilknyttede vilkår	-	-	Dokumentation for aftale om teknisk bistand på overdragelsestidspunktet.	7 måneder til implementering af udvidet organisation. 45 dage til indgåelse af serviceaftaler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale om de 4 overdragelsessager.

Tabel C

Udvalgte karakteristika for Energistyrelsens vurdering af den finansielle kapacitet i de 4 overdragelsessager

Karakteristika	Sag 1	Sag 2	Sag 3	Sag 4
Er vurderingsgrundlaget klart?	Ja	Ja	Ja	Ja
Har en konsulent bistået med finansielle analyser til vurderingen?	Ja	Ja	Nej	Ja
Hvis ja:				
• Var konsulenternes finansielle analyser baseret på regnskabsdata og vurderinger fra tredjepart, fx kreditvurderingsinstitutter, revisorer o.l.?	Ja	Ja	-	Nej
• Identificerede konsulenterne væsentlige risici?	Ja	Nej	-	Ja
• Anbefalede konsulenterne mitigerende handlinger?	Nej	Nej	-	Ja
• Fulgte Energistyrelsen konsulenternes anbefalinger?	-	-	-	Delvist
Hvis nej:				
• Udarbejdede Energistyrelsen selv finansielle analyser baseret på regnskabsdata?	-	-	Nej	-
• Var analyserne substantielle og dokumenterede?	-	-	Nej	-
Har Energistyrelsen vurderet den finansielle kapacitet tilstrækkelig?	Ja	Ja	Nej	Delvist
Fremgår der en begrundelse for vurderingen af afgørelsen?	Ja	Ja	Ja	Ja
Er der dokumentation for begrundelsen af afgørelsen?	Ja	Nej	Ja	Ja
Har Energistyrelsen knyttet vilkår om den finansielle kapacitet til afgørelsen?	Ja	Ja	Ja	Ja
Hvis ja, hvilke:				
• Krav om moderselskabsgaranti?	X	X	X	(X)
• Krav om subsidiær hæftelse?	X	X	-	X
• Krav om forsikring?	-	-	-	-
• Andre krav, fx bankgaranti?	-	-	X	-
Er vilkårene begrundet i afgørelsen?	Ja	Ja	Ja	Ja

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale om de 4 overdragelsessager.

Undersøgelsen af grundlaget for at overdrage kompensationsaftalen

Undersøgelsesspørgsmålet vedrørende overdragelsen af kompensationsaftalen er kun relevant i forhold til Mærsk's overdragelse af eneretsbevillingen til Total i 2018. Vi har gennemgået alle tilgængelige sagsakter på alle relaterede sager med henblik på at identificere al intern og ekstern korrespondance, notater, bestillinger, orienteringer mv. for at danne os et overblik over grundlaget for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering af og senere afgørelse om at tillade at overdrage kompensationsaftalen sammen med eneretsbevillingen.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn med anvendelsen af undergrunden i Nordsøen

Vores undersøgelse af Energistyrelsens tilsyn baserer sig på en gennemgang af tilsynet med 5 felter i perioden 2016-2020. Felterne er udvalgt efter et ønske om at inddrage store og små felter. De udvalgte felter står tilsammen for over 90 % af gasproduktionen og knap 30 % af olieproduktionen i Nordsøen i 2018.

Tabel D viser et overblik over de udvalgte felter, hvilke selskaber der er rettighedshavere, hvem der er operatør på feltet, og hvilken fase feltet er i. De udvalgte felter er i indvindingsfasen. Indvindingsfasen betyder, at der er aktiviteter rettet mod indvinding af olie og gas på feltet.

Tabel D
Udvalgte felter

	Selskaber, som er rettighedshavere	Operatør	Fase
Tyrafeltet Licens: eneretsbevillingen af 8. juli 1962	Noreco Oil Denmark A/S Total E&P Danmark A/S Total Denmark ASW, filial af Total Denmark ASW, INC., USA	Total E&P Danmark A/S	Indvindingsfase og i produktion.
Ravnfeltet Licens: 2/16 og 5/06	Wintershall Noordzee B.V.	Wintershall Noordzee B.V.	Indvindingsfase og i produktion.
Sirifeltet Licens: 6/95	INEOS E&P A/S INEOS E&P Siri (UK) Limited	INEOS E&P A/S	Indvindingsfase og i produktion.
Hejrefeltet Licens: 5/98 og 1/06	INEOS E&P A/S INEOS E&P (Norge) Petroleum DK A/S INEOS E&P (Petroleum Denmark) ApS	INEOS E&P A/S	Indvindingsfase. Produktion ikke påbegyndt.
Bojefeltet Licens: eneretsbevillingen af 8. juli 1962	Noreco Oil Denmark A/S Total E&P Danmark A/S Total Denmark ASW, filial af Total Denmark ASW, INC., USA	Total E&P Danmark A/S	Indvindingsfase. Produktion ikke påbegyndt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

Ud over de selskaber, der fremgår af tabel D, er statens eget olie- og gasselskab Nordsøfonden medejer af 7 licenser. Energistyrelsen skal dog ikke føre tilsyn med Nordsøfonden, da det fremgår af lov om Nordsøenheden og Nordsøfonden, at erhvervsministeren fører tilsyn med Nordsøenhedens og Nordsøfondens virksomhed. Nordsøfonden indgår derfor ikke i denne undersøgelse af Energistyrelsens tilsyn med selskaberne i Nordsøen.

Vi har på tilsynssager for de 5 udvalgte felter gennemgået alle tilladelser og alle tilsynsakter fra perioden 2016-2020. Vi har også gennemgået alle tilsynsakter på de 5 felter fra perioden 2016-2020.

Skattestyrelsens forvaltning af beskatningen af de rettighedshavende selskaber i Nordsøen

Undersøgelsen af Skattestyrelsens forvaltning af beskatningen af de rettighedshavende selskaber er baseret på en dokumentgennemgang af internt materiale og opgørelser over sager fra styrelsen. Følgende dokumenter har været særligt relevante i den henseende:

- Skattestyrelsens drejebog for driftsopgaven med oliebranchen
- Skattestyrelsens årlige interne evalueringer af kontrollen med oliebranchen
- Skattestyrelsens slutevaluering for indsatsprojektet på oliebranchens område i 2017
- opgørelser over og dokumentation for gennemførte visitationer i perioden 2017-2020
- opgørelser over afgørelser truffet på kulbrinteskatteområdet i perioden 2016-2020.

Til at verificere rigtigheden i de opgjorte lister har vi indhentet 25 afgørelsessager fra perioden. Sagerne er udvalgt delvist tilfældigt, idet vi har foretaget en sorteret udvælgelse på baggrund af sagernes reguleringsværdi (skatteprovener), så både sager med meget stor, mellem og med ingen reguleringsværdi er blevet udvalgt med en fordeling over de 5 år, som undersøgelsesperioden dækker over. Da knap halvdelen af de afgjorte sager ifølge Skattestyrelsens opgørelse havde en reguleringsværdi på 0 kr., er denne type sager underrepræsenteret i vores udvælgelse. Da der ikke er tale om en simpel, tilfældig sagsudvælgelse, kan vi ikke på baggrund af de udvalgte sager udtale os generelt om Skattestyrelsens praksis i forhold til at træffe afgørelser på området. Vi har ikke kompetencerne til at vurdere, om et selskabs oplyste indkomst eller udgift er korrekt. Derfor har vi ikke forholdt os til, om Skattestyrelsens afgørelser om ændringer i skatteansættelsen er korrekte.

Det har ikke været muligt for os at vurdere, om Skattestyrelsen har overholdt fristen for at varsle ændringer af den oplyste indkomst i alle de sager, hvor det var relevant i perioden. Det skyldes, at vi ikke i denne undersøgelse har haft forudsætningerne for at vurdere, om en oplyst indkomst var korrekt. Skattestyrelsen har oplyst, at der for indkomstårene 2013-2016 ikke har været sager, som er faldet for en forældelsesfrist.

Én af de 25 sager viste sig at være en fejl på listen over kulbrinteafgørelsessager, da sagen ikke havde noget at gøre med kulbrinteskate. Antallet af sager, som omtales i beretningen, er derfor 24 i stedet for 25.

Ud over ovenstående har vi holdt møder med Skatteministeriet og Skattestyrelsen for at få indsigt i området. Endelig har Skatteministeriet også skriftligt redegjort for sin praksis på området.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Dansk Undergrunds Consortium (DUC)	<p>Dansk Undergrunds Consortium (DUC) blev oprettet af Mærsk-koncernen i 1962, så olieselskaberne Shell og Gulf kunne assistere Mærsk med at udnytte eneretsbevillingen. DUC er den største rettighedshaver i den danske del af Nordsøen med operationer i 16 felter, herunder Tyrafeltet.</p> <p>Ejerkredsen i DUC er løbende blevet ændret. Senest overtog Total rettigheder fra Mærsk i 2018, mens Noreco overtog Shells rettigheder i 2019. I dag består DUC således af følgende 4 selskaber (ejerandele i parentes):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Noreco Oil Denmark A/S (36,8 %) • Total E&P Danmark A/S (31,2 %) • Nordsøfonden (20 %) • Total Denmark ASW (12 %).
Direkte overdragelse	En direkte overdragelse er, når selve licensrettigheden (eller andele af den) overdrages fra ét selskab til et andet.
Eneretsbevillingen	Eneretsbevillingen er oprindeligt en aftale mellem Mærsk og staten fra 1962, som gav Mærsk ret til efterforskning og produktion af olie og gas på nogle geografisk afgrænsede områder i Nordsøen. Mærsk-koncernen havde allerede olietransport som et stort forretningsområde, men havde ingen erfaring med efterforskning og produktion af olie og gas, hvorfor DUC blev oprettet.
Felt	Et felt i denne sammenhæng er et område (eller reservoir) i undergrunden, som indeholder olie eller gas. For at få fat i olien og gassen, må man foretage borer, og derefter må olien pumpes op af reservoiret.
Finansiel kapacitet	Et selskabs finansielle evne til at udføre projektet med alt, hvad det indebærer – lige fra at udføre borer, udbygge produktionen og i sidste ende lukke og rydde op efter alle aktiviteterne.
Indirekte overdragelse	En indirekte overdragelse er, når et selskab overtager ejerskabet af det selskab, som har licensrettigheden. Det indbefatter således som udgangspunkt, at organisation, medarbejdere og ekspertise fortsat er tilknyttet licensen.
Kompensationsaftalen	<p>En aftale om kompensation fra staten til selskaberne i DUC. Hvis selskaberne i DUC specifikt bliver pålagt omkostninger ved lovgivningsmæssige ændringer i betingelserne for olie- og gasindvindingen i Nordsøen, og hvis selskaberne i DUC stilles dårligere som følge af ændringerne, vil selskaberne i DUC have krav på at modtage fuld kompensation fra staten til at dække disse omkostninger.</p> <p>Kompensationsaftalen blev indgået mellem Mærsk og staten i 2003 i forbindelse med deres aftale om at forlænge eneretsbevillingen frem til 2042 og indgår i dag som tillæg til eneretsbevillingen. Kompensationsbestemmelserne gælder kun for selskaberne i DUC, og det betyder, at ingen af de øvrige selskaber, som har aktiviteter i Nordsøen, har ret til kompensation ved senere ændringer.</p>
Kulbrinter	Fællesbetegnelse for organiske stoffer, der udelukkende består af kulstof og brint, fx råolie og naturgas, der hentes op af undergrunden.
Kulbrinteskatteloven	Kulbrinteskatteloven regulerer beskatningen af kulbrinter.
Licens	I denne undersøgelse bruges betegnelsen licenser om brugsretten til et geografisk afgrænset område i Nordsøen. I undergrundsloven benævnes dette som tilladelser.
Nordsøfonden	Statens olie- og gasselskab, som varetager statsdeltagelsen i licenserne på dansk område.

Operatør	Det selskab, som står for selve driften, dvs. den faktiske efterforskning og indvinding på felterne. I de fleste tilfælde er ejeren af den største andel af en licens også operatør, men rettighedshaveren har også mulighed for at vælge en ekstern operatør, som ikke har ejerandele i licensen.
Rettighedshaver	Ét eller flere selskaber, som deltager i en licens og dermed har rettighed til et geografisk afgrænset område i Nordsøen tildelt af Energistyrelsen.
Sikkerhedsstillelse	Sikkerhedsstillelse er i denne sammenhæng, at et selskab stiller sikkerhed for at hæfte økonomisk.
Skattemæssigt underskud	Et skattemæssigt underskud opstår, når en skatteydners fradragsberettigede omkostninger mv. overstiger de skattepligtige indtægter. Et sådant underskud kan under visse omstændigheder modregnes i sambeskattede selskabers indkomst for samme år eller fremføres til modregning i kommende års positive indkomster.
Subsidiær hæftelse	Subsidiær hæftelse betyder, at staten først skal gå til den direkte hæftende nuværende rettighedshaver, og at den tidligere rettighedshaver kun hæfter, hvis rettighedshaver ikke kan betale.
Teknisk kapacitet	Et selskabs tekniske evne til at deltage i og udføre projektet med alt, hvad det indebærer – lige fra at udføre borer, udbygge produktionen og i sidste ende lukke og rydde op efter alle aktiviteterne.
Tilladelser	I denne undersøgelse bruges betegnelsen tilladelser om Energistyrelsens myndighedsafgørelser om godkendelse af aktiviteter på et olie- og gasfelt, som ligger inden for en licens.
Transfer pricing	Prisfastsættelsen af koncerninterne transaktioner, herunder overdragelse af varer, serviceydelser mv. mellem koncernforbundne selskaber, hovedaktionærer eller faste driftssteder. Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst skal denne prisfastsættelse foretages på armslængdevilkår.
Udbudsrunde	Efter undergrundslovens § 12 sender Energistyrelsen et geografisk afgrænset område i udbud ved en offentlig indkaldelse af ansøgninger, hvor alle interesserede parter kan indsende en ansøgning om en eneretstilladelse/licens inden for det udbudte område. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan efterfølgende efter undergrundslovens § 5 tildele tilladelser med eneret til efterforskning og indvinding.
