



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Februar 2021

Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af kontrollen med rettigheder til og beskatning af olie- og gasindvinding i den danske del af Nordsøen

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af kontrollen med rettigheder til og beskatning af olie- og gasindvin- ding i den danske del af Nordsøen

1. februar 2021

RN 702/21

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 17. december 2020 om en undersøgelse af myndighedernes afgivelse af rettigheder til den danske undergrund i Nordsøen, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i efteråret 2021.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne lægger til grund for anmodningen, at Finansministeriet i Økonomisk Redegørelse fra august 2020 skønner, at nordsøindtægterne vil være minimale i 2020 og 2021 og dermed udgøre 0 % af BNP. Statsrevisorerne bemærker, at faldet kan henføres til en lav forventet oliepris og et betydeligt lavere produktionsomfang i Nordsøen i de kommende år, men at faldet også kan skyldes skatteregler og myndighedsafgørelser.

Statsrevisorerne har på den baggrund anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om myndighederne i tilstrækkelig grad har forvaltet danske olie- og gasrettigheder i Nordsøen i overensstemmelse med gældende lovgivning om anvendelsen af Danmarks undergrund.

3. Statsrevisorerne stillede følgende overordnede spørgsmål:

- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med rettighedshaveres overholdelse af regler om anvendelsen af Danmarks undergrund?
 - 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.
- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet tildelt rettighedshavere tilladelser til Nordsøen i henhold til gældende regler og beslutningsprocesser?
 - 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- Forsyningsministeriets 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 Total S.A, og hvilke skattemæssige konsekvenser har afgørelsen haft?
- Hvordan har myndighederne forvaltet beskatningen af olieindtægterne fra Nordsøen i forhold til de gældende regler?

III. Reguleringen af den danske undergrund i Nordsøen

Dansk Undergrunds Consortium (DUC)

DUC består af de 4 selskaber, som har rettigheder i den eneretsbevilling til efterforskning og indvinding af olie i Nordsøen, som staten indgik aftale med A.P. Møller – Mærsk om første gang tilbage 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 %).

Status på den danske olie- og gasindvinding i Nordsøen

4. I 1962 indgik den danske stat en aftale med A.P. Møller – Mærsk, som gav dem eneret til i 50 år at efterforske og indvinde kulbrinter i Nordsøen. Samme år blev Dansk Undergrunds Consortium (DUC) oprettet, så olieselskaberne Shell og Gulf kunne assistere A.P. Møller – Mærsk med at udnytte eneretsbevillingen. Siden etablerede DUC en række yderligere olie- og gasletter og har i dag 16 producerende letter i Nordsøen. I 2003 indgik staten en aftale med A.P. Møller – Mærsk om at forlænge eneretsbevillingen til 2042.

Ud over eneretsbevillingen er der 16 aktive tilladelser til at efterforske og indvinde kulbrinter i den danske del af Nordsøen, som primært er tildelt via udbudsrunder. Der har siden 1962 været gennemført 7 udbudsrunder, og i dag er der 21 producerende letter fordelt på 16 letter, som primært producerer olie, og 5 letter, som primært producerer gas. Statens samlede indtægter i perioden 1972-2019 fra aktiviteterne i Nordsøen beløber sig foreløbigt til ca. 541 mia. kr.

5. I december 2020 blev der indgået en ny politisk aftale om den fremtidige olie- og gasindvinding i Nordsøen. Med aftalen blev det besluttet, at muligheden for nye udbudsrunder fjernes fra undergrundsloven, og at den igangsatte 8. udbudsrunde aflyses. Aftalen indebærer dog, at der fortsat kan meddeles tilladelser til ny efterforskning, idet der frem til 2050 fortsat kan igangsættes minirunder og gives tilladelser via naboblokproceduren. Gennem tiden og senest i 2012 er der blevet tildelt 4 licenser via 3 danske minirunder.

Reguleringen af statens indtægter fra olie- og gasindvinding i Nordsøen

6. Statens indtægter fra olie- og gasindvinding i Nordsøen består i dag af 3 hovedkilder: 1) den almindelige selskabsskat for de selskaber, som opererer Nordsøen, 2) en særlig kulbrinteskatt på overskud ved indvinding af kulbrinter og 3) den statslige ejerandel i de udstedte licenser i Nordsøen, som varetages af statens olie- og gasselskab Nordsøfonden.

7. I forbindelse med at staten i 2003 indgik en aftale med A.P. Møller – Mærsk om at forlænge DUC's eneretsbevilling frem til 2042, vedtog Folketinget en ny beskatningsmodel for DUC og de selskaber, som ville få tilladelse til at indvinde olie og gas fra og med den 1. januar 2004. Formålet med beskatningsmodellen var at øge statens indtægter fra kulbrinteindvindingen. Modellen indebar bl.a. en ny kulbrinteskattesats og et lavere fradrag for investeringer. Staten fik samtidig en overskudsandel på 20 % af overskuddet i DUC (hvilket i 2012 blev erstattet af en ejerandel på 20 % af rettighederne i DUC). Beregninger fra Skatteministeriet i 2013 viser, at statens andel af det skattemæssige overskud – dvs. uden indtægterne fra overskudsdeling/statsdeltagelse – steg fra 40 % til 61 % som følge af de ændrede kulbrinteskatteregler. På baggrund af et serviceeftersyn af kulbrintebeskatningen i 2013 harmoniserede Folketinget efterfølgende beskatningsreglerne, så alle selskaber med aktiviteter i Nordsøen fra og med 2014 blev beskattet efter den nye model.

8. Af forarbejderne til den fremsatte lov fra 2003 fremgår det, at statens aftale med A.P. Møller – Mærsk indeholder en kompensationsbestemmelse. Kompensationsbestemmelsen betyder, at selskaberne i DUC i visse omstændigheder skal kompenseres ved fremtidige ændringer i beskatningen af olie- og gasindvindingen i Nordsøen, hvis selskaberne stilles dårligere som følge af ændringerne. Kompensationsbestemmelsen skulle skabe sikkerhed om de økonomiske rammevilkår. Den skulle ligeledes fastholde selskabernes investeringsvilje, så indtægtsgrundlaget i videst muligt omfang kunne opretholdes i hele rettighedsperioden. Kompensationsbestemmelsen gælder alene for selskaberne i DUC, hvorfor ingen af de andre selskaber har ret til kompensation ved senere ændringer.

Minirunde

I undergrundsloven er der mulighed for, at staten kan igangsætte en minirunde, fx på baggrund af en uopfordret ansøgning. Vælger klima-, energi- og forsyningsministeren at behandle ansøgningen, skal beslutningen offentliggøres, så andre interesserede får mulighed for at ansøge i det pågældende område.

Naboblokproceduren

I undergrundsloven er der mulighed for, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan meddele tilladelse til et område til indehavere af tilladelser til et tilstødende område, når særlige geologiske eller produktionsmæssige forhold er til stede. Derved kan rettighedshaver(e) til en eksisterende tilladelse få mulighed for at søge om en ny tilladelse i et tilstødende område.

Udbytte fra Nordsøfonden de seneste 3 år

Nordsøfonden udbetalte 400 mio. kr. i udbytte til staten i 2019. I 2017 og 2018 udbetalte fonden henholdsvis 600 mio. kr. og 1 mia. kr. i udbytte til staten.

9. I 2017 lempede Folketinget kulbrintebeskatningen ved bl.a. at give kulbrinteproducenterne i Nordsøen højere fradrag for visse investeringer og højere satser for afskrivning i perioden 2017-2025. Hensigten med dette "investeringsvindue" var ifølge den politiske aftale bag lovændringen (Nordsøaftalen) at få selskaberne til at investere i deres anlæg i Nordsøen og dermed skabe større sikkerhed for, at de resterende ressourcer i Nordsøen blev hentet op. Den politiske aftale refererer i den forbindelse til DUC's anlæg i Tyra-feltet, som stod for 90 % af den danske produktion af gas, men som ikke kunne fortsætte produktionen uden omfattende renoveringer. Forud for lempelserne i kulbrintebeskatningen indgik regeringen en aftale med DUC om, at DUC under de lempede vilkår ville gennemføre en fuld genopbygning af Tyra-feltets anlæg. Af aftalen fremgår det bl.a., at renoveringen af anlæggene i Tyra-feltet skal være gennemført, så produktionen derfra kan genoptages med udgangen af 2022.

I et svar til Folketingets Finansudvalg opgjorde Finansministeriet i 2017 de forventede årlige provenumæssige konsekvenser af Nordsøaftalen for perioden 2017-2042. Ministeriets prognose viste et fald i statens indtægter fra Nordsøen til et niveau tæt på 0 kr. i perioden 2020-2022. En af årsagerne til faldet i statens indtægter fra Nordsøen er fx renovering af Tyra-feltet, som har sat produktionen på pause. Prognosen viste dog også, at statens indtægter samlet set ville overstige 250 mia. kr. i den efterfølgende periode frem til 2042. Finansministeriet redegør derudover løbende for de kortsigtede forventninger til statens indtægter fra Nordsøen i ministeriets økonomiske redegørelser. Forventningerne for 2020-2022 i Finansministeriets seneste økonomiske redegørelse viser det samme billede, som ministeriets prognose fra 2017.

Myndighedernes opgaver

10. Udnyttelsen af Danmarks undergrund reguleres i lov om anvendelse af Danmarks undergrund – også kaldet undergrundsloven. Undergrundsloven indeholder bestemmelser om meddelelse af tilladelser til efterforskning og indvinding af olie og gas i Nordsøen og tilsynet hermed. Undergrundsloven sætter derfor rammerne for både tildeling af tilladelser og tilsynet med de efterfølgende efterforsknings- og indvindingsaktiviteter.

11. Tildeling af tilladelser og godkendelse af nye aktiviteter i Nordsøen og tilsynet hermed forvaltes i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Klima-, energi- og forsyningsministeren skal bl.a. give tilladelse, hvis der skal foretages efterforskning og indvinding af råstoffer, og godkende overdragelser. Tilladelserne behandles og gives på grundlag af selskabernes tekniske og finansielle kapacitet. Derudover er måden, selskaberne vil udføre efterforskningen og foretage indvindingen på, også afgørende for, om selskaberne opnår en tilladelse. De specifikke vilkår for efterforskning og produktion er fastlagt i de enkelte tilladelser, som staten har tildelt selskaberne, og i Energistyrelsens løbende godkendelser af aktiviteter.

Teknisk kapacitet

Teknisk kapacitet kan fx være, at rettighedshaveren afsætter kompetencer til at varetage sine forpligtelser såsom bemanding.

Finansiel kapacitet

Finansiel kapacitet kan fx være, at rettighedshaveren er likvid, så de nødvendige aktiviteter kan gennemføres.

12. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet fører tilsyn med, at bestemmelserne i undergrundsloven overholdes. Det betyder, at ministeriet bl.a. skal føre tilsyn med efterforskning, produktion og godkendelser af nye aktiviteter, fx udbygning af felter og udførelse af borer. Derudover skal rettighedshaverne løbende sikre, at operatørerne lever op til kravene i tilladelsen.

13. Ansættelsen og opkrævningen af skatter fra aktiviteterne i Nordsøen er reguleret i henholdsvis kulbrinteskatteloven og kulbrinteopkrævningsloven, og kontrollen hermed hører under Skatteministeriet. Undergrundsloven omfatter ikke skattemæssige forhold, hvorfor disse ikke indgår i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets sagsbehandling på området.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet har dog et samarbejde i forhold til deres myndighedsforvaltning af olie- og gasrettighederne i Nordsøen. Fx udveksler ministerierne oplysninger om, hvor meget olie og gas der forventes indvundet i Nordsøen til brug for Skatteministeriets prognoser for statens skatteindtægter.

IV. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet har forvaltet tildelingen, anvendelsen og beskatningen af olie- og gasrettighederne i Nordsøen tilfredsstillende.

15. I den første del af undersøgelsen vil vi undersøge, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har givet tilladelser til efterforskning og indvinding af råstoffer samt godkendt overdragelse af tilladelser på et dækkende grundlag og i henhold til gældende regler. Herunder vil vi bl.a. undersøge ministeriets vurderinger af, om den fornødne tekniske og finansielle kapacitet er til stede hos rettighedsindehaverne, når tilladelser gives. I den forbindelse vil vi derudover undersøge Statsrevisorernes specifikke spørgsmål til de 2 konkrete rettighedsoverdragelser, som er nævnt i anmodningen.

16. I den anden del af undersøgelsen vil vi undersøge, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et tilstrækkeligt tilsyn med, at rettighedshavere overholder de fastsatte regler og vilkår i undergrundsloven, herunder rettighedshaveres eget tilsyn med operatørerne.

17. I den tredje del af undersøgelsen vil vi undersøge, om Skatteministeriet har ført en tilfredsstillende kontrol med skatteindtægter fra olie- og gasindvindingen i Nordsøen, herunder at ministeriet har forvaltet i overensstemmelse med loven.

Operatører i Nordsøen

Operatører er selskaber, der står for de daglige operationer vedrørende produktion af olie og gas i Nordsøen.

Afgræsning

18. Undersøgelsen vil omhandle ministeriernes forvaltning fra 2015 og frem. Ved at inddrage sagsmateriale fra en årrække får vi indblik i tildelingen af en række tilladelser, og hvordan tilsynet med anvendelsen af tilladelser og kontrollen med kulbrinte-skatteopkrævningen er udført over tid. Det kan blive relevant at undersøge forhold, der går endnu længere tilbage.

19. I det omfang vi finder det relevant, kan vi indhente materiale fra Nordsøfonden, hvor vi har revisionsadgang. Rigsrevisionen har ikke revisionsadgang til de øvrige kulbrinteproducerende selskaber i Nordsøen. Undersøgelsen baserer sig derfor på oplysninger og materiale fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet.

Derudover vil undersøgelsen afgrænse sig fra at inddrage 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.

20. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm