

50 ÅR SIDEN KLEPPES
«RYSTENDE HARDE»
FORSLAG OM 90 %
OLJESKATT

27. NOVEMBER 1974

EN LITEN FORSMÅK PÅ
PETROLEUMSSKATTELOVENS
50-ÅRSJUBILEUM

OLJESKATTEKVELDEN 2024
HOBBYHISTORIKER FOR ANLEDNINGEN:
MAGNUS GRØN STRØMSTAD

På denne dag for 50 år siden...

- 27. november 1974
 - petroleumsbeskatningen i Norge blir alvor
 - FIN presenterer sin første skisse til nytt petroleumsskattesystem offentlig for bransjen
 - forsidestoff i VG
 - forslagene «rystende harde» (VG 3. desember 1974)
 - historien om en særskattemodell som ikke ble noe av
 - stikkord: basispriser og basisfradrag

Litt om den historiske konteksten

- 1959
 - Groningenfeltet oppdages i Nederland
- Oktober 1962
 - Phillips Petroleum ønsker enerett til leting og utvinning av norsk petroleum
- 9. april 1965
 - Kgl. res. om utforskning og utnyttelse av undersjøiske petroleumforekomster.
 - blant annet produksjonsavgift 10 %
 - Forslag til første petroleumsskattelov fremmes samme dag (vedtas 11. juni 1965)
 - incentivlov med moderat lavere skattesatser enn fastlandsindustrien og noen spesialregler
- 15. juni 1971
 - første produksjon fra Ekofisk
- 9. mai 1972
 - skjerping av petroleumsskatten – likere skattenivå som fastlandsindustrien
- 8. desember 1972 – ny kgl. res. om kontinentalsokkelen
 - Diverse virkemidler: Produksjonsavgiften justert, nettooverskuddsavtaler, produksjonsbonus og statsdeltagelse

Litt om den historiske konteksten

- Oktober 1973
 - Yom Kippur-krigen, storkonflikt i Midt-Østen med påfølgende oljeembargo
- 16. desember 1973
 - oljekrise med rasjonering i Norge
 - Kong Olav tar trikken til marka for å gå på ski
- 25. januar 1974
 - Petroleumsinntektsutvalget oppnevnes i statsråd med regjeringsadvokat Haug som formann
- 15. februar 1974
 - St. meld. nr. 25 (1973-1974) Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn
 - Regjeringen Bratteli peker ut kursen og varsler utredning av skattelegging av oljeselskapene
 - Petroleumsvirksomhet er ikke som annen virksomhet, og petroleumsskatt er ikke som annen skatt
 - Offentligheten og bransjen får et lite innblikk, men spenningen er stor
 - hva kommer nå fra finansminister Per Kleppe?

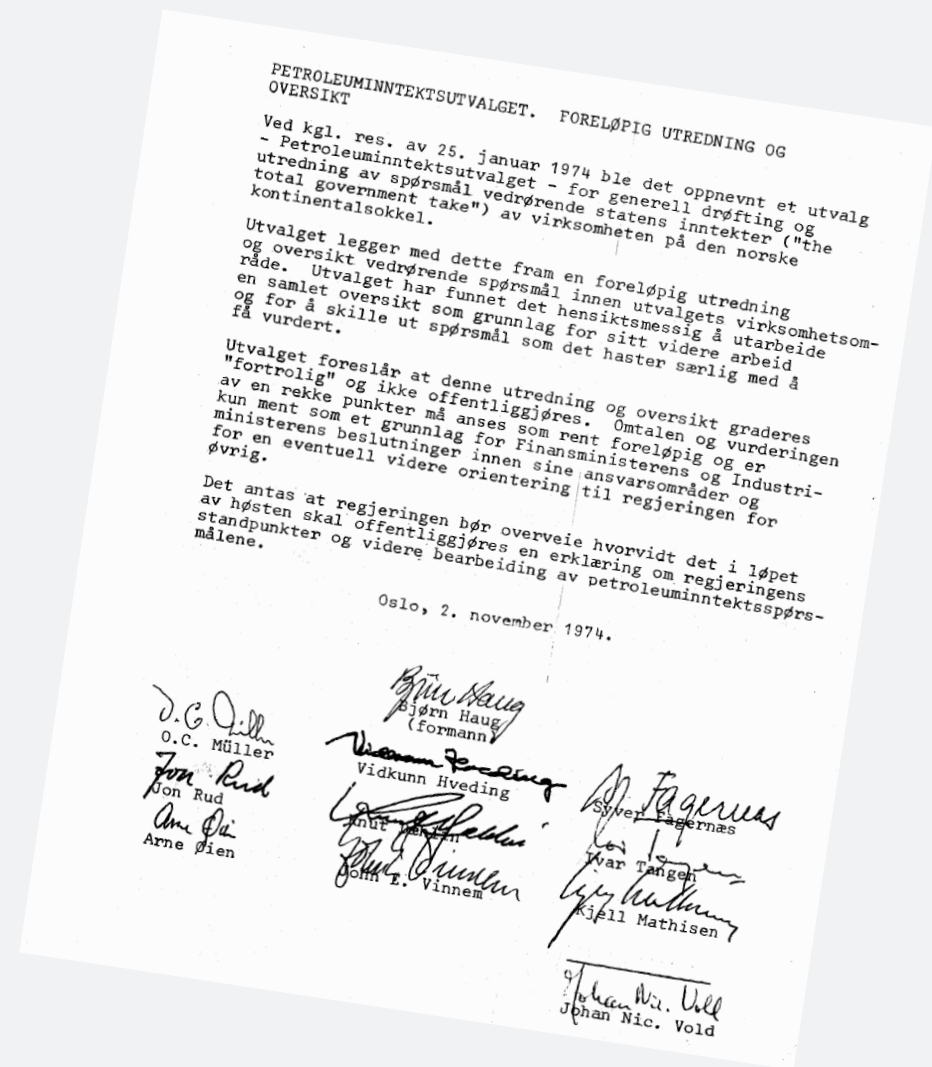
Beretning fra et sentralt tidsvitne

Med oljepriseksplasjonen høsten 1973 oppsto en helt ny situasjon, både i synet på skattleggingen og mer generelt makroøkonomisk sett. Dette førte til den foran omtalte Stortingsmelding nr. 25 (1973-74), som ble fremmet i februar 1974. Meldingen ble fulgt opp av Odelstingsproposisjon nr. 26 (1974-75), der Finansdepartementet la fram sine forslag til et nytt skatteregime for petroleumssektoren. Men før vi kom så langt, hadde vi vært igjennom **adskillig dramatikk**.

- Eivind Erichsen i *Glimt fra et langt liv Finansdepartementet* (1999) side 117
 - finansråd fra 1957 til 1986

November 1974 med høy aktivitet

- Petroleumsinntektsutvalget avgir utredning i hemmelighet
 - «foreløpig» utredning og oversikt 2. november 1974
 - stemplet «fortrolig»
- FIN og Industridepartementet jobber på spreng
 - *Utkast* til proposisjon til Odelstinget foreligger i midten av november 1974
 - flere departementer og politisk ledelse (helt til statsministernivå) i full sving
 - Plan om å fremme proposisjon for Odelstinget allerede 6. desember 1974
- Ingen ordinær høringsrunde etter dagens mønster
 - Men: Innkaller oljeselskapene til møte 27. november 1974
 - Utenriksdepartementets store møtesal
 - Ny skatteregler skal presenteres

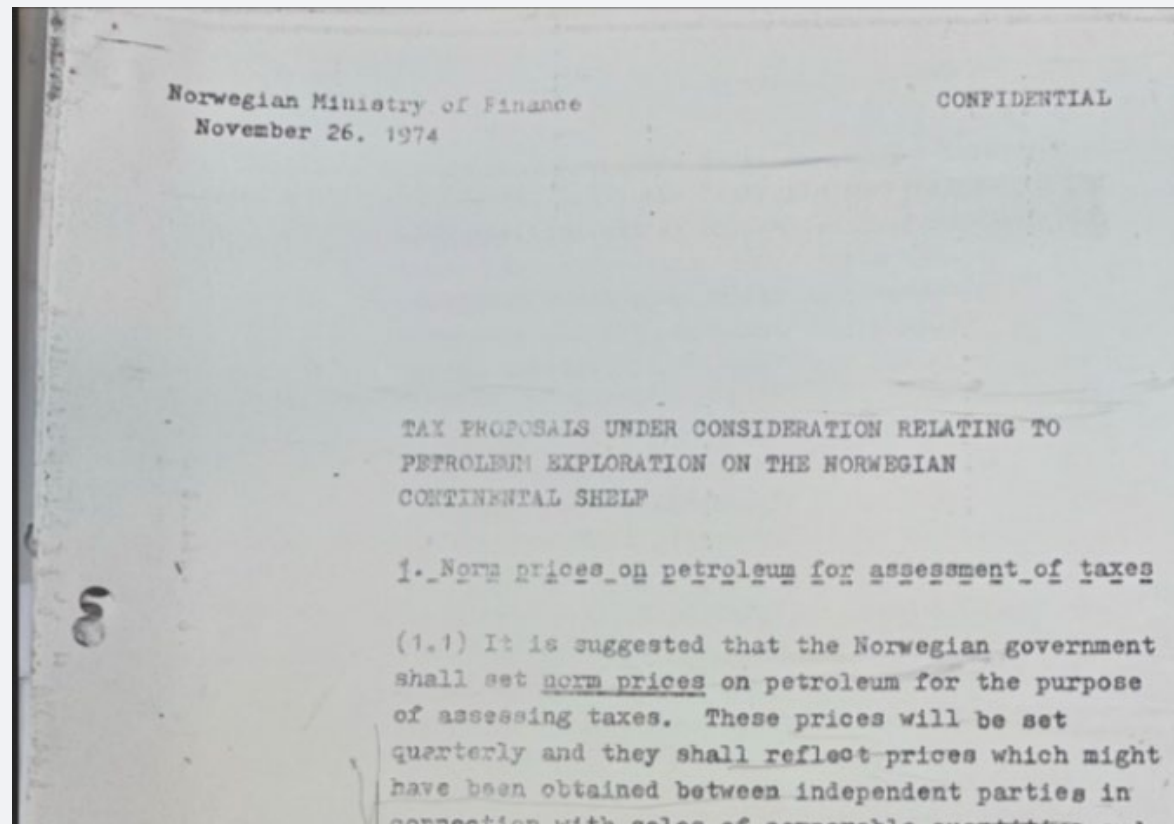


Aktørene for 50 år siden

- Statens representasjon
 - Finansdepartementet
 - Industridepartementet
- Mange utenlandske aktører
 - men mange som A/S
- Foredragsmanuskripter på engelsk
- Murphy Oil Corporation på tilleggsliste

MEETING ON FORTHCOMING TAX PROPOSALS ON NOVEMBER 27th, 1974 AT 10 A.M.	
Representing	Representatives
Ministry of Finance	Mr. E. Erichsen, Permanent Secretary Mr. A. Scheel, Director General Mr. A. Øien, Director General Mr. K. Mathisen, Budget Director Mr. H. Eikesdal, Legal adviser
Ministry of Industry	Mr. K. Døhlin, Director General Mr. K.-E. Manshaus, Deputy Director Mr. I. Tangen, Head of Division
Aquitaine Norge A/S	Mr. P. LeRest
Amerada Petroleum Corporation of Norway	Mr. Briggs
Amoco Norway Oil Company	Mr. Howard Mr. Stratton
Den norske stats oljeselskap A/S	Mr. A. Johnsen Mr. J. Rud
Elf Norge A/S	Mr. A. Koetsier Mr. Viber Amundsen
Esso Exploration Norway Inc.	Mr. Eriksen Mr. Lund
K/S Femogtyvefire Norsk A/S	Mr. P. Gulbrandsen
Mobil Development Norway A/S	Mr. Gorman Mr. Medley
Norsk Agip A/S	Mr. Arne Mr. Bandinelli
Norske Conoco A/S	Mr. Atkinson Mr. Saunders
Norske Fina A/S	Mr. Soyer Mr. Tallaksen
A/S Norske Shell	Mr. Ellingsen Mr. Solvang
Phillips Petroleum Company Norway	Mr. Akright Mr. Kaiser Mr. Scully
Saga Petroleum A/S	Mr. Addison
Texas Eastern Norway A/S	Mr. Hjort
Total Marine Norsk A/S	Mr. Escaravage Mr. Underland

Hva ble presentert for 50 år siden?



Forslaget som ble presentert 27. november 1974

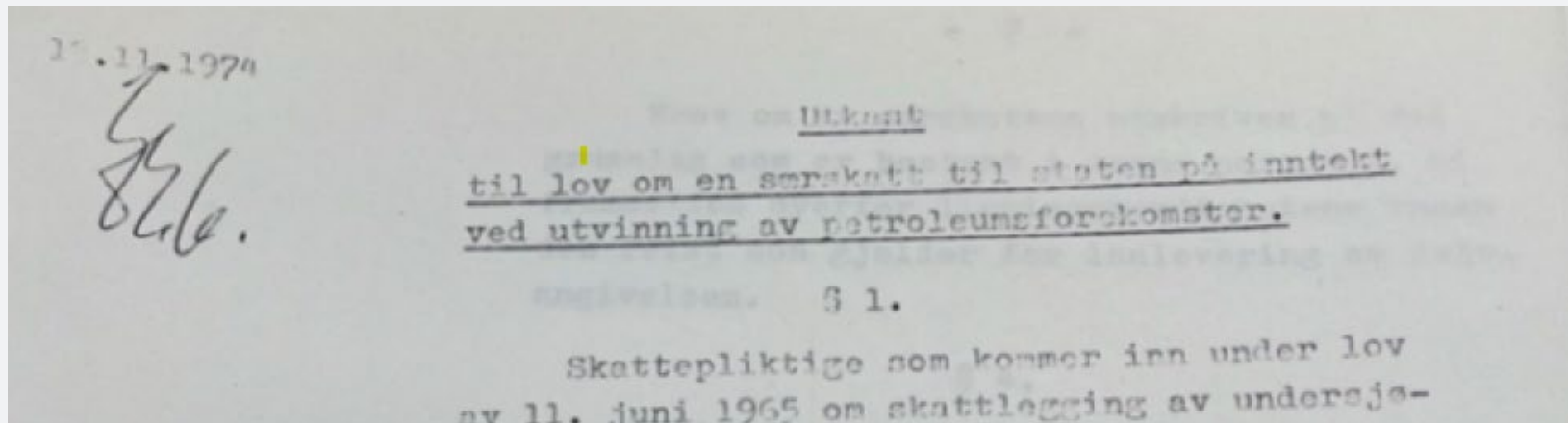
- Normpris
 - normprisråd
- Ordinær skatt
 - begrensninger på underskuddsfremføring
 - reglene om åpnings- og tilleggsavskrivninger i alminnelig beskatning skal ikke gjelde
 - avskrivninger etter produksjonsenhetsmetoden under utarbeidelse
 - ulike ring-fence-løsninger til vurdering

Forslaget som ble presentert 27. november 1974

- Innføring av særskatt
 - under vurdering **40 prosent skattesats**
 - *total government-take*
 - rimelig fortjeneste etter skatt for selskapene, og de økonomiske virkninger av de høye marginalsatter når alle skattene sees under ett
 - Som så vidt jeg kan se pr. 1974 var slik:
 - statsskatt (med fradragrett for utbytte) – 26,5 prosent
 - kommuneskatt - 21,3 prosent
 - 1,7 prosent skatt til Skattefordelingsfondet
 - 1,3 særskatt til utviklingshjelp
 - Formuesskatt 0,7 prosent
 - Arealavgifter
 - Produksjonsavgift (lisensavhengig, mellom 8-16 prosent)
 - Nettooverskuddavtaler (på enkelte lisenser)
 - Statsdeltagelsesvilkår (enkelte lisenser der staten hadde opsjon på 5-50 prosent til Statoil hvis det ble gjort kommersielt funn)

Forslaget som ble presentert 27. november 1974

- Lovteknisk gjennomføring
 - endringslov til petroleumsskatteloven av 1965
 - pluss ny lov om særskatt til staten



Om utformingen av særskatten

- Petroleumsinntektsutvalget (2. november 1974)
 - Alternativ 1:
 - Produksjonsavgift
 - Alternativ 2:
 - Særskilt skatt på inntekt som skriver seg fra særlig eller ekstraordinær verdi på den utvunne petroleum
 - Alternativ 3:
 - Særskatt etter bestemt sats på (i hovedsak) samme inntekt som den ordinære inntektsbeskatning (uten fradrag for utbytte)
 - **Alternativ 4:**
 - Samme form som alternativ 3, men med **fradrag for en viss basisfortjeneste** som fastsettes av myndighetene pr. produsert enhet olje eller gass – «særskatt på inntekt utover en nærmere fastsatt basisinntekt»
 - Alternativ 4 «knytter seg bedre til begrunnelsen for særskatt»
 - Et viktig hensyn med basisprisene er at de skal forenkle arbeidet med likningen, slik at likningsmyndighetene i stor utstrekning slipper å vurdere kostnaden. Dette tilsier at basisrisene settes høyere enn produksjonskostnaden pr. enhet, på de viktigste produksjonsområdene og at det ikke gjøres for mange individuelle avvik mellom produksjonsområder.

Om utformingen av særskatten – 27. november 1974-forslaget

- «Særskatten utlignes på grunnlag av **differansen mellom salgsverdien** for de produkter som er omsatt i vedkommende år, når denne beregnes etter den eller de **normpriser** som er fastsatt til bruk ved inntektsligningen, **og salgsverdien** for de samme produkter, **beregnet etter en basispris som fastsettes av Kongen** eller den han gir fullmakt.»
- Formelt sett formulert som en valgadgang skattyteren kunne velge i stedet for mer ordinær ligning
 - men presentert som normalordningen fordi det var meningen at basisprisene normalt skulle settes høyere enn de regnskapsmessige fradragene
 - kun unntaksvis aktuelt i følge presentasjonen

Om utformingen av særskatten - 27. november 1974-forslaget

- En ganske grovmasket måling av grunnrenten
- «Basisprisene må i stor utstrekning fastsettes ut fra et samlet skjønn med utgangspunkt i formålet med særskatten og den funksjon basisprisene er ment å skulle tjene. (...) Et hovedformål med særskatten er at denne ekstraordinære fortjeneste skal skattlegges. Dette tilsier at en ved fastsettingen av basisprisene **på den ene side** legger vekt på prisforholdene før den sterke prisstigningen på petroleumsprodukter satte inn, **på den andre siden** må en også mer direkte prøve å se hen til den pris som med dagens kostnadsnivå stort sett og over en årrekke vil gi en rimelig fortjeneste. Særlig hvis særskatten skal opprettholdes i den nå foreslåtte formen over en årrekke, må **denne siste betraktningssmåten** etter hvert tillegges avgjørende vekt.»

Om utformingen av særskatten - 27. november 1974-forslaget

- differensiering under vurdering
 - forskjell på art eller typer produsert petroleum
 - praktiske grunner taler mot sterk differensiering
- ligningstekniske hensyn
 - skinner gjennom at man hadde begrenset optimisme for at man skulle klare å bygge opp en skatteadministrasjon som kunne hamle opp med sterke bransjeaktører
- «svært nær sammenheng» mellom basisfradraget og skattesats
 - Men rollefordeling mellom fastsetting av skattesats (Stortinget) og basisfradrag (Kongen)
 - fastsettelse av basisfradraget krever teknisk innsikt og innsikt i pris- og markedsmekanismen for petroleum
 - begrenset domstolsprøvelse

Om utformingen av særskatten – 27. november 1974-forslaget

(4.2) In 1975, the introductory year, the special tax will not be made fully operative. For this year a particularly high base price of about N.kr 38 per bbl crude oil may be envisaged.

ca 7 \$

(4.3) Based on present conditions for 1976 a base price for crude oil of N.kr 20 per bbl and for gas of N.kr 0,20 per N m³ may be envisaged. The base prices for 1976 will, however, not be formally decided upon until late 1975.

Reaksjonene

Finansråd Eivind Erichsen

- «skissen **sjokkerte selskapene**»
- «ikke bare fikk de seg presentert forslag om normpriser og en høy særskatt på petroleumsutvinning, men også forslag om bruk av en såkalt basispris for beregning av særskatten.»
- «ikke bare selskapene – men **også Industridepartementets folk syntes skissen var i drøyeste laget**»

(Norsk Oljemuseums årbok 1991 s. 14)

Reaksjonene

- Ingen koordinert svar fra bransjen
- Men mange brev med utredninger fra ulike selskaper ble forfattet i stor hast og overlevert FIN
 - møter på alle nivåer, også statsrådsnivå
- Tilsynelatende gjennomgående (nærmere studier faller utenfor dette foredraget):
 - Samlet *government take* (alt) for høyt i følge beregninger
 - Angivelig gjennomsnittlig lønnsomhet på **2,6 prosent etter skatt** og andre vesentlige statlige virkemidler (særlig produksjonsavgift og pålagt overdragelse av lisensandeler til Statoil)
 - Angivelig flere antatt lønnsomme felt som blir ulønnsomme etter skatt eller der forventet overskudd blir så lavt at det ikke er interessant for store oljeselskaper
 - Løftebrudd, avtalebrudd, i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven
 - Manglende forutsigbarhet ugunstig for investeringsbeslutninger (basisfradraget særlig nevnt)

Reaksjonene

- «Verdens hardeste»
- Britenes rammevilkår oppfattet som særlig relevant i samtiden
- «Toppmøte» om Nordsjøoljen fredag 13. desember 1974

Hva skjedde videre?

- Det får bli tema for andre arrangementer og foredrag
- Ny petroleumsskattelov ble vedtatt 13. juni 1975
 - Jubileumsåret 2025
 - Regner med at det blir en verdig markering av vår kjære 50-årsjubiliant
 - (her Microsoft Copilots variant)



Men... hva skjedde egentlig med basisprismodellen?

- Stor evaluering av petroleumsskattesystemet i 1979-1980
- Ot.prp. nr. 37 (1979-1980) s. 41 og Innst. O. nr. 64 (1979-1980) s. 5 - alternativer
 - Avgift som legges på produksjonsverdien som overstiger visse basispriser
 - Fordel: høyere marginalvirkninger overfor inntektsvariasjoner som skyldes petroleumprisene
 - «Avgjørende» ulempe: vil redusere nettoinntekten forholdsvis sterkest for de funn som på forhånd gir lavest nettoavkastning og dermed tendere til at det blir ulønnsomt å bygge ut mange funn
 - Som forrige, men med graderte basispriser for ulike typer funn
 - Inspirert fra amerikansk skattemodell
 - Fordel: Oppnå høy marginalsatt og unngå at mange funn blir ulønnsomme prosjekter
 - Ulempe: Vanskelig å finne frem til hensiktsmessige kriterier som skattesatsene skal graderes etter
 - «Vårt skatte- og avgiftssystemet forutsetter dessuten at skattlegging skal skje etter generelle kriterier og ikke på individuell basis»
- Begge modellene forkastes

Men... hva skjedde egentlig med basisprismodellen?

- Ny vurdering av *Øiengruppen* rundt 1983
 - arbeidsgruppe nedsatt vinteren 1981
 - samme Arne Øien som var sentral i 1974, og som siden ble Olje- og energiminister og finansråd
 - «foreta en bred gjennomgåelse av petroleumsskattesystemet»
- Mulig forslag til en gradert særavgift:
 - Utgangspunktet for en slik avgift er å sikre staten en størst mulig del av overskuddet utover en rimelig godtgjørelse for arbeid, kapital, teknisk kunnskap og risiko (ressursrenten). En tenker seg avgiftsgrunnlaget definert som differansen mellom normpris/salgpris og en såkalt basispris.
 - Denne basisprisen skulle ideelt sett settes slik at avgiftsgrunnlaget nøyaktig tilsvarer ressursrenten.
 - Systemets progresjonsegenskaper ville i så fall være ideelle.
 - Utbyggings- og driftskostnadene varierer betydelig mellom feltene
 - naturlig å dele feltene inn i avgiftsregioner etter objektive kriterier (havdyp, geografiske områder, geologiske egenskaper, feltenes størrelse).
- Heller ikke disse modellene fulgt opp

Noen sentrale kilder

- Petroleumsinntektsutvalgets foreløpige innstilling, 2. november 1974
- Industridepartementets arkiv, Olje- og bergverksavdelingen – diverse tidsnære dokumenter
 - boks nr. L0085 - L0102
 - herunder deltagerliste for møtet 27. november 1974, manuskripter, utkast til lovtekst, svarbrev fra mange selskaper, m.m.
- VG, 3. og 4. desember 1974
- Handels- og sjøfartstidende, 13. desember 1974
- Aftenposten, 14. desember 1974
- Ot.prp. nr. 26 (1974-1975), 14. februar 1975
- Ole Andreas Engen og Tore Jørgen Hanisch: *Olje: Et skattkammer for skattemyndighetene. Norsk petroleumsbeskatning 1965-1975*. Årbok 1991 Norsk Oljemuseum.
- Eivind Erichsen: *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet* (1999)