

Arbeidsdepartementet

Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref:

Vår ref:
ØJ/

Arkiv:

Dato: 14.9.12

Hørings svar – utkast til ny forskrift om gebyr og sektoravgift for tilsyn med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

1. Innledning

Oljeindustriens Landsforening, OLF, viser til høringsbrev av 22. juni 2012, og takker for anledningen til å kommentere forslaget. Våre kommentarer kan listes i fire hovedpunkter:

- OLF mener at det ikke er noe behov for en ny forskrift på dette området. Gjeldende refusjonforskrift, som også omfatter Oljedirektoratets virksomhet, har med noen vesentlige forbehold virket tilfredsstillende.
- OLF er i mot forslaget om ny sektoravgift. Dette altomfattende forslaget er etter OLFs oppfatning klart utenfor det hjemmelslovene gir Arbeidsdepartementet anledning til å fastsette.
- Under enhver omstendighet er kriteriene for hvilke aktiviteter som skal inngå i grunnlaget for sektoravgiften angitt med en manglende presisjon som gjør den konkrete fastsettelsen svært vanskelig å etterprøve.
- Det er behov å tydeliggjøre regelverket om dokumentasjon for tverrlisensielle tilsynsaktiviteter, men det mener OLF kan gjøres innenfor gjeldende forskrift.

OLFs høringsuttalelse vil i det følgende ta for seg vår begrunnelse for at den foreslåtte sektoravgiften mangler lovhjemmel og deretter drøfte enkelte særspørsmål, herunder dokumentasjonskrav i forbindelse med fakturering. OLF har også gitt kommentarer til den enkelte bestemmelse med forslag til endringer.

2. Manglende lovhjemmel for sektoravgift

2.1 Hjemmelskravet på forvaltningsrettens område

Det foreliggende forskriftsutkastet inneholder forslag om betalingsplikt for aktørene i næringen for henholdsvis gebyr og sektoravgift. Gebyr- og avgiftsordningen må ligge innenfor det Stortinget har sanksjonert gjennom hjemmelslovene. Kravet til lovhjemmel har også betydning for fortolkningen av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget som må være utformet tilstrekkelig klart til å omfatte det forvaltningen ønsker å gjennomføre. Kravet til lovhjemmel må i følge Høyesteretts dom inntatt i Rt 1995 s. 530 (Polarlaks): «nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes. Også andre rettskildedefaktorer enn loven selv må etter omstendighetene trekkes inn.» Dersom myndighetene skal pålegge direkte økonomiske byrder, som skatt, avgift mv, synes kravet til klarhet å være relativt strengt.

2.2 Lovhjemmel for forskriftsutkastet

Hjemmelsgrunnlaget er i det foreliggende forskriftsutkastet angitt å være lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet og lov av 17. juli 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern, i det følgende benevnt hhv. petroleumsløven og arbeidsmiljøloven.

2.2.1 Hjemmelsgrunnlaget etter petroleumsløven

Lovhjemmelen i petroleumsløven er § 10-3 tredje ledd som lyder:

Utgifter vedrørende tilsynet kan kreves dekket av rettighetshaver eller den som tilsynet i det enkelte tilfelle retter seg mot eller finner sted hos.

Det følger forutsetningsvis av angivelsen av pliktsubjekt, «rettighetshaver eller den som tilsynet i det enkelte tilfelle retter seg mot eller finner sted hos», at det som omfattes av begrepet «tilsyn» i denne bestemmelsen dreier seg om konkret oppfølging av enkeltaktører i næringen. Dette understøttes også av § 10-3 første ledd som angir hva tilsynet etter petroleumsløven skal bestå i:

Departementet fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt av alle som utøver petroleumsvirksomhet som omfattes av loven. Departementet kan gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov.

«Tilsyn» i § 10-3s forstand består med andre ord i en oppfølging av pliktsubjektenes overholdelse av sikkerhetsregelverket. For så vidt gjelder Petroleumstilsynet vil tilsyn i denne forstand i hovedsak dreie seg om planlegging, gjennomføring og etterarbeid knyttet til oppfølging av den enkelte aktør, med andre ord i hovedsak det som er omfattet av forskriftsutkastets § 2 om gebyr. Det er bare denne typen aktiviteter loven gir hjemmel for

å kreve refusjon for. Et krav om refusjon for aktiviteter utenfor denne art vil derfor være uhjemlet og dermed ugyldig.

Også bestemmelsens forhistorie bekrefter en slik forståelse. I forarbeidene til petroleumsløven av 1985 § 32 var det en hjemmel for refusjon av utgifter til «*inspeksjon og kontroll*». I en uttalelse i NOU 1979: 43 s. 120 heter det: «*Bare utgifter som klart knytter seg til en bestemt rettighetshaver bør kreves refundert.*» Dersom man i 1996 skulle utvidet hjemmelen til å omfatte utgiftsdekning fra rettighetshaver til andre typer oppgaver enn de som var rettet mot et konkret subjekt, ville dette måtte ha kommet til uttrykk. I høringsnotatet drøftes hjemmelsspørsmålet med henvisning til at tilsynsmetodikken har endret seg, og at tilsynsbegrepet ikke er legaldefinert. Det siste er riktig, men det betyr ikke at man står fritt ved tolkningen av begrepet «tilsyn» i lovens forstand. Tolkningen må skje under hensyn til andre rettskildefaktorer, herunder forarbeidene.

I høringsnotatet vises det til at tilsynsmyndighetens oppfølging av næringen har endret karakter og det på side 3 heter:

For eksempel innebar overgangen til en mer utpreget vektlegging av internkontroll/egenkontroll at tilsynsmyndighetenes oppfølging av næringen endret karakter. Den økningen i kompleksitet, nye driftsmønstre og generelt økt aktivitet som har preget næringen de senere årene, har også endret tilsynets behov for mer effektive oppfølgingsmetoder. Det anses avgjørende at tilsynet er slik innrettet at det støtter opp under det bærende prinsippet om at det er næringen selv som er ansvarlig for at virksomheten drives forsvarlig. Tilsynet har derfor lagt mer vekt på å sørge for at næringen har tilstrekkelig risikoforståelse, kunnskap og ledelsesinvolvering til å ivareta dette ansvaret.

Arbeidsdepartementet «*anser forslaget som resultat av en utvikling som naturlig omfattes av tilsynsbegrepet i de respektive hjemmelsovene*» (høringsnotatet side 3).

Til dette er å si at dersom det var slik at Petroleumstilsynets arbeidsmetoder har endret seg, så kan ikke dette i seg selv begrunne at hjemmelen for å kreve gebyr etter petroleumsløven § 10-3 tredje ledd endrer seg.

Tilsynsmetodikken, i relasjon til den aktuelle lovhomeel, er heller ikke vesentlig annerledes enn den var da petroleumsløven ble vedtatt i 1996. I forarbeidene Ot.prp.nr.43 (1995-96) til § 10-3 beskrives tilsynsvirksomheten slik:

Kontrollen med at aktørene opptre i samsvar med regelverk og anerkjente standarder, gjennomføres ved tilsyn av systemer basert på internkontroll. Sikkerhetsforskriften er bygget på prinsippet om at det er aktørene selv som er ansvarlige for å organisere og gjennomføre virksomheten på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte i henhold til regelverket. Tilsynsmyndighetens oppgaver er først og fremst å verifisere at aktørene selv etablerer nødvendige systemer for å sikre etterlevelse av gjeldende regelverk.

Som man ser er beskrivelsen av et regelverk basert på internkontroll, hvor ansvaret for sikkerheten i første rekke ligger hos aktørene, langt på vei sammenfallende med beskrivelsen som gis i høringsnotatet. Videre fremgår det at det lovgiver har tenkt på som «tilsyn» i lovens forstand, var det samme som kontroll av aktørenes internkontrollsystem. Det er denne aktiviteten en har valgt skal danne grunnlag for krav om utgiftsdekning.

En slik avgrensning ivaretar også de kontrollhensyn som gjør seg gjeldende. Ved tilsynsaktiviteter rettet mot den enkelte aktør kan den som skal betale gebyret ha en mulighet til å etterprøve og kontrollere at kravet som er presentert (inkludert forarbeid, etterarbeid og administrasjon) står i rimelig forhold til de tilsynsaktiviteter man har blitt gjenstand for.

Driften av et tilsynsorgan vil ha mange elementer som kommer forut for tilsynsaktiviteten rettet mot aktørene. Tilsynet må besettes med personell som har riktig kompetanse, og kompetansen må vedlikeholdes og videreutvikles. Videre må tilsynet holde løpende oppsyn med hva som foregår innenfor deres ansvarsområde, og innhente kunnskap. Ut i fra et etablert risikobilde vil man så definere fokusområder, og på denne bakgrunn starte planlegging av tilsyn mot enkeltaktører. I etterkant av slike tilsyn vil det skje en naturlig oppfølging av enkeltaktører og kunnskapsoverføring til næringen som sådan. Alt som skjer frem til planlegging av tilsyn med enkeltaktører er en del av tilsynsorganets alminnelige drift som ikke er rettet mot noen spesifikk aktør, og kan følgelig ikke belastes tilsynsobjektene.

2.2.2 Hjemmelsgrunnlaget etter arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens gebyrhjemmel følger av § 18-3 første ledd som har slik ordlyd:

Virksomhet som går inn under denne lov, kan pålegges å betale til statskassen et årlig tilsynsgebyr eller gebyrer til dekning av utgifter til kontroll, godkjenning, sertifisering eller til pålagte undersøkelser eller prøver.

Arbeidsmiljøloven gir på samme måte som petroleumsloven hjemmel for å kreve gebyr for oppfølging av den enkelte virksomhet, men gir en mer presis definisjon enn petroleumsloven av hvilke aktiviteter dette gjelder. Arbeidsmiljølovens hjemmelsgrunnlag styrker ytterligere vår tolkning av hva som kan anses å være refunderbart "tilsyn". Vi viser til det som er sagt ovenfor under punkt 2.2.1.

I og med at bestemmelsen er så konkret, fremstår det som åpenbart at sektoravgiften som foreslås ligger utenfor det arbeidsmiljøloven hjemler. Vi vil i det følgende utdype dette nærmere.

2.3 Særlig om sektoravgift

2.3.1 Omfanget

Det fremgår av høringsnotatet (side 10) at "Forlaget tar i hovedsak ikke sikte på å innføre realitetsendringer i dagens refusjonsordning, utover at det innføres en sektoravgift." Sektoravgiften er altså den eneste realitetsendring i følge Arbeidsdepartementet. Imidlertid har særlig operatørene under gjeldende refusjonsforskrift de seneste årene blitt møtt med en 'de facto sektoravgift' i form av fakturering av aktiviteter som går ut over hjemmelslovenes tilsynsbegrep og som er basert på en av Petroleumstilsynet fastsatt fordelingsnøkkel. Når det gjelder refusjonsberettigede tilsynsaktiviteter hvor Petroleumstilsynet, for å effektivisere sin spesifikke tilsynsvirksomhet mot flere aktører,

har funnet det hensiktsmessig å benytte en tverrlisensiert fordelingsnøkkel-metodikk, har ikke OLF i prinsippet hatt innvendinger mot dette. En effektivisering av tilsynsarbeidet vil komme aktørene til gode, også kostnadmessig. Men vi har påpekt at det foreligger manglende hjemmel for fakturering av andre aktiviteter som etter vårt syn ligger utenfor den konkrete tilsynsvirksomhet. Slik vi forstår forslaget til sektoravgift, er det slike aktiviteter den pretenderer å omfatte. OLF mener imidlertid at det ikke finnes hjemmel for den foreslåtte sektoravgiften. Vi vil utdype dette i det følgende. Forslaget til sektoravgift er rettet mot næringen som sådan, men kun mot begrensede aktørgrupper i næringen, og etter fordelingsnøkler som Petroleumstilsynet fastsetter. De aktivitetene som er omfattet av forslaget til sektoravgift er angitt slik i forskriftsutkastet § 4:

- a) etablering av helhetlig risikobilde
- b) forberedelse og tilrettelegging av tilsynskampanjer og annen oppfølging
- c) kunnskapsutvikling knyttet til sikkerhetsmessige utfordringer
- d) kunnskapsinnhenting fra ulykker og hendelser utenfor tilsynets myndighetsområde
- e) erfaringsoverføring og veiledning
- f) døgnkontinuerlig beredskapsvakt
- g) administrasjon, herunder ledelse, regnskap og andre serviceytelser i den utstrekning det angår ovennevnte.

Selv om disse aktivitetene innledningsvis i § 4 benevnes «*andre oppfølgingsoppgaver rettet mot virksomhetene*», er det vanskelig å se at disse oppgavene i realiteten har karakter av oppfølgingsoppgaver, og enn mindre «tilsyn» i petroleumsloven § 10-3 tredje ledds forstand. Her kan særlig etablering av helhetlig risikobilde, kunnskapsutvikling og -innhenting nevnes. Dette skjer langt på vei gjennom innkjøp av ulike studier, og arbeidet skjer i liten grad i kontakt med næringen. Slike oppgaver synes derfor å være en del av Petroleumstilsynets generelle virksomhet, som ikke kan sies å ha noen direkte innretning mot aktørene, hverken enkeltvis eller samlet.

Ordlyden i § 4 fremstår som uklar. Riktignok er bestemmelsens innledende sekkebegrep "*andre oppfølgingsoppgaver rettet mot virksomhetene*" søkt avgrenset ved de fra (a) til (g) oppramsede oppgaver. Men også disse er uklare, så som "*etablering av et helhetlig risikobilde*", "*..tilrettelegging av tilsynskampanjer og annen oppfølging*", "*kunnskapsutvikling*", "*kunnskapsinnhenting fra ulykker... utenfor tilsynets myndighetsområde*", "*erfaringsoverføring og veiledning*", (våre understrekninger). I praksis gir dette Petroleumstilsynet mulighet for en bredt anlagt faktureringspraksis, under henvisning til disse generelle og vage begrepene. Denne form for utgiftsdekning er ikke i tråd med legalitetsprinsippet.

Som påvist i avsnitt 2.2.2, har lovgiver ikke sanksjonert en finansieringsordning i form av sektoravgift for Petroleumstilsynets aktiviteter av denne karakter. Dette støttes av uttalelser i Statsbudsjettet for 2010 hvor det i Prop. 1 S (2009-2010) kap. 64 Petroleumstilsynet/Driftsutgifter heter:

Petroleumstilsynet foreslås styrket med 2 mill. kroner til økt bemanning knyttet til oppgaver som ikke gir rett til å kreve refusjon fra næringen. Tilsynsmyndigheten må i mye større grad kunne kartlegge og påvise utfordringer/svakheter for næringen totalt sett som næringen selv må finne løsningene på. Slik form for tilsyn er ikke

refunderbart. Det handler om en proaktiv, forebyggende og kunnskapsbasert påvirkning. (Vår understrekning.)

Selv om uttalelsen er myntet på gjeldende refusjonsforskrift, er den etter OLFs oppfatning i tråd med rettstilstanden som følger av petroleumsloven § 10-3 tredje ledd. Proaktive og forebyggende prosjekter, studier og kartlegginger er med andre ord ikke noe Petroleumstilsynet kan kreve at næringen skal betale for. Arbeidsdepartementet deler tilsynelatende ikke denne oppfatning, da det i høringsnotatet på side 11-12 heter:

Et grunnleggende prinsipp for sektoravgiften er imidlertid at den skal relatere seg til aktiviteter/myndighetshandlinger som har til formål å gjøre næringen bedre i stand til å håndtere den risiko petroleumsvirksomheten innebærer og som næringen selv er ansvarlig for å håndtere. Dette innebærer en saklig avgrensning i forhold til hvilke oppgaver Petroleumstilsynet kan kreve sektoravgift for.

Til dette er å si at det generelle prinsippet som Arbeidsdepartementet her beskriver favner så vidt at det er vanskelig å se at det i praksis gir noen særlig avgrensning av hva det kan kreves sektoravgift for. Dernest er uttalelsen, som tidligere påpekt, basert på en feil forståelse av hvilke avgifter loven gir hjemmel for å kreve.

Som påpekt i punkt 2.2.1 har Petroleumstilsynet under gjeldende forskrift i noen grad fakturert arbeid som omfattes av forslaget til sektoravgift, jf. høringsnotatet pkt. 2.6. OLF har i møter med Petroleumstilsynet gjort gjeldende at hjemmelen for dette har vært sviktende. OLFs notat om "Refusjon av tilsynsutgifter etter refusjonsforskriften" av 22. november 2010 omhandler blant annet dette spørsmålet. Notatet er tidligere overlevert Petroleumstilsynet, og ble overlevert Arbeidsdepartementet på møtet den 8. august d.å. mellom departementet og industrien (OLF, Norges Rederiforbund, Norsk Industri, NHO og representanter fra arbeidstakerorganisasjonene). Det kan derfor ikke hevdes at en utvidelse av gebyrhjemmelen i petroleumsloven har sin støtte i en forvaltningspraksis som de berørte har innrettet seg etter. OLF kjenner også til at enkeltselskaper har protestert på det man har ment har vært uhjemlede fakturaer.

2.3.2 Likebehandling av aktører

Hjemmelsgrunnlaget i petroleumsloven og arbeidsmiljøloven for å kreve utgiftsdekning av tilsynsvirksomhet omfatter alle og ikke bare en begrenset krets av aktører. Dersom forslaget om sektoravgift skulle bli innført, innebærer forskriftsutkastet § 5 at sektoravgift kun kan kreves av (a) rettighetshaverne ved operatøren og (b) eierne av landanlegg ved operatøren. Dette innebærer videre at Petroleumstilsynet ikke har hjemmel til å kreve at andre aktører (enn de ovenfor nevnte) betaler sektoravgift, selv om disse faller inn under de oppfølgingsoppgaver som er rettet mot næringen. En slik distinksjon mellom aktørene som er underlagt Petroleumstilsynets myndighetsområde innebærer etter OLFs oppfatning et brudd på prinsippet om likebehandling av pliktsubjekter som er underlagt samme hjemler og samme tilsyn.

2.3.3 Tilbakeholdenhet med innføring av sektoravgift

Det fremgår av Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger (R-112/2006) pkt. 3.2.1 at det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter. Unntak fra dette kan tenkes ved finansiering av fellestiltak overfor en næring, og avgiften betales av næringen selv og at avgiftsordningen bør være rasjonell ut fra en fiskalbetraktning. OLF ønsker å knytte noen kommentarer til det poeng at avgiftsordningen bør være rasjonell ut fra en fiskalbetraktning.

I høringsnotatet (side 17) fremgår det at forslaget om nytt gebyr- og sektoravgiftssystem ikke er basert på økt aktivitetsnivå, men på *"det prinsipp at Petroleumtilsynets samlede utgifter til oppfølging av virksomhetene, både i form av tradisjonelle tilsynsoppgaver og andre oppfølgingsaktiviteter, skal finansieres av næringen."* Som følge av forslaget har departementet beregnet at Petroleumtilsynets samlede årlige inntekter vil øke med om lag 25 millioner 2012-kroner. Til sammenligning opplyses at Petroleumtilsynets budsjett for 2011 utgjør 209 millioner kroner (feilaktig opplyst til å være 290 millioner på side 17). Man må anta at mesteparten av økningen relaterer seg til den nye sektoravgiften, i og med at forslaget ikke er basert på økt aktivitetsnivå. I så fall utgjør økningen 10 - 12 % av Petroleumtilsynets budsjetter. Dette viser at en innføring av sektoravgift heller ikke er rasjonell eller kostnadseffektiv ut fra en fiskalbetraktning. En slik marginal inntektsøkning innebærer at prinsippet om "stor tilbakeholdenhet" med å innføre sektoravgifter må slå igjennom.

2.3.4 Kostnadseffektivitet i tilsynsvirksomheten

Finansieringssystemet for Petroleumstilsynet er utformet etter bruttobudsjetteringsprinsippet. Dette innebærer at utgiftene dekkes over statsbudsjettet, og at gebyrer og sektoravgifter tilbakeføres til statskassen og ikke kan disponeres av tilsynsorganet selv.

Økningen i refusjonsinntekter har for Petroleumstilsynet vært større enn økningen av de samlede kostnadene for tilsynet. Refusjonsinntektene utgjorde i 2009 32 % av de samlede driftsutgiftene. Denne andelen har i etterfølgende år økt til ca. 40 %.

Næringen har ikke oppfattet at den konkrete tilsynsaktiviteten mot operatørene har økt. Risikobildet hos Petroleumstilsynet er økende. Det er denne virksomheten som synes å være bakgrunnen for å innføre en sektoravgift.

På tross av bruttobudsjettprinsippet er det grunn til å tro at årets samlede gebyr- og sektoravgifter kan påvirke bevilgningene for tilsynet for neste år. Dette trekker i retning av at Petroleumstilsynet ikke ønsker å kutte i kostnadene til de gebyrbelagte områdene. En kan slik få flytting av ressurser og aktiviteter bort fra annen tilsynsaktivitet mot de gebyrbelagte aktivitetene i Petroleumstilsynet. Det er et problem dersom insentivene fører til at oppgaver flyttes bort fra det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Departementet opplyste i høringsmøtet 8. august 2012 at forslaget til ny forskrift medfører en ytterligere økning av gebyr- og sektoravgiftinntekter til Petroleumstilsynet fra 40 til

52 % av tilsynets samlede utgifter. Forslag til ny forskrift innebærer som nevnt ovenfor at Petroleumstilsynet kan kreve sektoravgift for blant annet kunnskapsutvikling, annen oppfølging, kunnskapsinnhenting, erfaringsoverføring og veiledning. Sektoravgift for denne type oppgaver kan være lite kostnadseffektive i et samfunnsøkonomisk perspektiv ved at det utføres parallelle og dublerende utredninger.

OLF er opptatt av at Petroleumstilsynet skal være et faglig sterkt tilsyn. Dette utelukker på ingen måte at det må stilles samme krav til kostnadseffektivitet som til bransjen for øvrig.

3. Dokumentasjon

Etter § 6 i gjeldende refusjonsforskrift skal utgifter som kreves refundert betales på grunnlag av oppgaver over den tiden som er medgått, og den som skal betale kan kreve at tilsynsmyndigheten legger frem timeoppgaver. Forslagets § 10 viderefører tilsynsmyndighetens plikt til å legge frem timeoppgaver på forespørsel. I tillegg, fremdeles på forespørsel, må tilsynsmyndigheten legge frem dokumentasjon for kostnader ved bruk av bistandsetater, kjøp av tjenester og utgifter til tjenestereiser.

OLFs erfaring er at mangeårig faktureringspraksis fra Petroleumstilsynets side har vært mangelfull, i likhet med flere andre statlige etater. Dette fremkommer i den dybdeanalyse av statlige tilsyns gebyrinntekter som ble utført av Vista Analyse AS i juni 2011 på oppdrag fra NHO, og som tidligere er tilsendt departementet. Et av hovedfunnene i rapporten side 89 er at "dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for de ulike gebyrene i de langt fleste tilsynene er nær ikke-eksisterende, svært overordnet og/eller gammel. I tillegg er det slik at den dokumentasjonen som finnes kun unntaksvis gjøres offentlig tilgjengelig." Tilsvarende konklusjon fremgår av OLFs notat om "Refusjon av tilsynsutgifter etter refusjonsforskriften" av 22. november 2010.

Det er særdeles viktig at pliktsubjektet er i stand til både å kontrollere at hjemmelsgrunnlaget er tilstede og at dokumentasjonen er fyldestgjørende. Som nevnt på side 17 i ovennevnte notat fra OLF må pliktsubjektet kunne kreve samme grad av dokumentasjon av Petroleumstilsynet som det man krever av sine vare- og tjenesteleverandører, og som er nødvendig i intern-, ekstern- og partnerrevisjonssammenheng. Det bør blant annet oppgis navn på eksterne leverandører som har utført refunderbare tjenester for Petroleumstilsynet. Det må også oppgis reisemål for refunderbare reiser. Dertil kommer at Statens eget økonomireglement krever at fakturaer bygger på spesifisert innhold som muliggjør etterprøving og kontroll. Fakturerbare utgifter i henhold til den nye forskriften må følgelig tilfredsstille samme krav.

OLF vil her og vise til at selskapenes prosedyrer relatert til antikorrupsjon og gjennomsiktighet (compliance and transparency) stiller krav til klar lovhjælp og dokumentasjon for utgifter betalt/refundert til det offentlige.

Krav til nødvendig fakturadokumentasjon er så fundamental at pliktsubjektet ikke selv bør pålegges en aktivitetsplikt ad forskriftsvei for å få tilgang til nødvendig dokumentasjon. Dersom Petroleumstilsynet pålegger pliktsubjektet en byrde i form av gebyr eller avgift, bør tilsynet av eget tiltak vedlegge tilstrekkelig dokumentasjon i hvert enkelt tilfelle slik at faktureringen kan kontrolleres og etterprøves. Den faktureringspraksis som Petroleumstilsynet har operert med til nå styrker behovet for å klargjøre i forskriften at

Petroleumstilsynet uoppfordret plikter å vedlegge dokumentasjon for betalingskrav.

I den grad det faktureres etter en fordelingsnøkkel for tverrlisensielle tilsynsaktiviteter som er refunderbare, må pliktsubjektets andel tydelig fremgå av fakturaen. OLF kan imidlertid ikke se at dette fremgår direkte av ordlyden til § 10. Vårt forslag til omskrivning av § 10 fremgår av punkt 5 nedenfor.

4. Unødig økning i antall forskrifter – økt kompleksitet

Aktørene i petroleumsvirksomheten må forholde seg til flere ulike forvaltningsorganer også når det gjelder krav om refusjon av tilsynsutgifter. Samtidig vet vi at de enkelte organer og etater har ulike gebyr- og avgiftsordninger, ulik praktisering av disse, og få felles overordnede prinsipper. I denne forbindelse kan vises til Vista-rapporten nevnt ovenfor som påpekte dette og foreslo ulike forbedringstiltak. Uansett bør nye forslag om gebyrer og avgifter – som det foreliggende - ikke ytterligere forsterke en slik uønsket utvikling.

Gjeldende refusjonsforskrift (for petroleumssektoren) representerer faktisk et unntak i så måte, i og med at den representerer en felles og ensartet forskrift for Petroleumstilsynets og Oljedirektoratets refusjonsadgang. Denne tilnærmingen letter også aktørenes kunnskap om forskriften og fakturering som følger av denne, istedenfor at man trenger å forholde seg til to forskriftssett hvor ordlyden er forskjellig, og hvor sprikende tolkningsmuligheter derfor foreligger.

5. Kommentarer til de enkelte bestemmelser

OLF har følgende kommentarer til de enkelte bestemmelser:

Til § 1:

"og sektoravgift" og "og annen oppfølging" må strykes. Slik OLF ser det er disse begrepene ikke hjemlet i arbeidsmiljøloven og petroleumsløven.

Til § 2:

I relasjon til spørsmålet om hjemmel vil OLF også peke på at virkeområdet for gebyr er angitt videre enn det som følger av de aktuelle lovhomele. I forskriftsutkastet § 2 heter det at det kan kreves gebyr *«for utgifter ved forarbeid, gjennomføring, etterarbeid og reisevirksomhet i forbindelse med tilsyn med helse, miljø og sikkerhet, for følgende oppgaver»* (vår understrekning).

Høringsnotatet er inne på spørsmålet i sin omtale av gjeldende refusjonsforskrift på side 4. Her heter det: *«Bestemmelsene bidrar til å skape en ytre ramme for hvilket formål refusjonsberettigede aktiviteter kan ha – sikkerhet, arbeidervern og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten.»* Likeledes heter det i pkt. 4.1 første avsnitt at: *«Petroleumstilsynet skal kunne kreve gebyr til dekning av utgifter i forbindelse med [...] tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet».*

Da denne avgrensningen følger av virkeområdet for hjemmelslovene, må ordene «helse, miljø og sikkerhet» erstattes med «arbeidsmiljø og sikkerhet». Storulykkerisiko anses å ligge innenfor, mens tilsyn med helse og ytre miljø faller utenfor en slik avgrensning.

Til §§ 4, 5 og 6:

Bestemmelsene utgår i sin helhet, jf. det som er sagt ovenfor, men foreslås erstattet med at et gebyr inntas i § 3 som skal dekke tverrlisensielle tilsynsaktiviteter som er refunderbare:

Til § 3:

Følgende bestemmelse inntas som andre setning i første ledd: *"Dersom det etter Petroleumtilsynets vurdering er hensiktsmessig og/eller besparende å foreta planlegging, gjennomføring og/eller etterarbeid av tilsyn som angår flere enn en enkelt virksomhet, kan det kreves gebyr fra angjeldende virksomheter på grunnlag av en fordelingsnøkkel, jf § 7."*

Til § 7:

Det foreslås at § 7 omskrives som følger:

Overskrift endres til følgende: *"§ 7 Fordelingsnøkkel for gebyr som fordeles på flere virksomheter".* "Sektoravgift" i første ledd erstattes med *"Gebyr som nevnt i § 3 første ledd annen setning..."*.

Vi foreslår at siste ledd utvides med følgende: *"Før fordelingsnøkkelen fastsettes skal de berørte virksomheter konsulteres."*

For øvrig forblir bestemmelsen uendret.

Til § 9:

Det foreslås at *"eller sektoravgift"* strykes.

Til § 10:

I tråd med våre kommentarer om dokumentasjon, foreslår OLF at § 10 omskrives som følger:

"Dersom det kreves gebyr etter denne forskrift, skal nødvendig dokumentasjon vedlegges den enkelte faktura, herunder timeoppgaver, dokumentasjon for kostnader ved bruk av bistandsetater, dokumentasjoner for kjøp av tjenester, dokumentasjon for utgifter til tjenestereiser, samt virksomhetens andel av utgifter som beregnes med utgangspunkt i fordelingsnøkkel etter § 7."

Til § 11:

Henvisningen til *"og sektoravgift"* og *"eller sektoravgift"* i henholdsvis først og annet ledd utgår

Til § 12:

"eller sektoravgift" utgår.

Til foreslått endring i rammeforskriften § 66:

Stryk "og sektoravgift" og "og annen oppfølging".

6. Oppsummering

OLF vil oppsummere de viktigste punktene i vår høringsuttalelse som følger:

- Forslaget om sektoravgift mangler lovhjemmel, fordi forslaget omfatter virksomhet som ikke dekkes av hjemmelslovenes tilsynsbegrep og heller ikke retter seg mot den enkelte aktør.
- Den foreslåtte sektoravgift, dersom den hadde vært hjemlet, pålegges kun enkelte aktører (rettighetshaver og eiere av landanlegg), og ikke andre aktører, og representerer derfor en urimelig forskjellsbehandling.
- Det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter, med mindre den (blant annet) er rasjonell ut fra en fiskalbetraktning (jfr. Finansdepartementets retningslinjer, Rundskriv R-112/2006). Den foreslåtte sektoravgift utgjør ca. 10 % (25 millioner kroner) av Petroleumstilsynets 2012-budsjett, og innføring av en avgift som gir slik marginal inntektsøkning synes ikke rasjonell ut fra en fiskalbetraktning.
- Forslaget om sektoravgift kan bidra til lite kostnadseffektive og unødvendige dublett-aktiviteter mellom Petroleumstilsynet og næringen, for eksempel når det gjelder forskjellige typer utredninger, hvor næringen må betale for begge aktivitetene.
- Det må kunne kreves at Petroleumstilsynet uoppfordret dokumenterer sine fakturaer, og ikke at den berørte aktør aktivt må kreve dokumentasjon.
- Forslaget innebærer en økning av antall gebyr-/refusjonsforskrifter som pliktsubjektene må forholde seg til. Dette går i motsatt (og byråkratiserende) retning av hva som er ønskelig.

Med vennlig hilsen
OLF Oljeindustriens Landsforening



Gro Brækken
Administrerende direktør