

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Også sendt postmottak@ad.dep.no

Deres ref.
11/4691

Arkiv / Saksnr.
12/00322

Oslo, 15. september 2012

HØRING – Utkast til ny forskrift om gebyr og sektoravgift for tilsyn med helse, miljø og sikkerhet i Petroleumsvirksomheten

Det vises til departementets høringsbrev datert 22. juni d.å. hvor det bes om merknader til ovennevnte innen 15. september.

1 INNLEDNING

Norges Rederiforbund deler myndighetenes ambisjoner om at petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel skal være verdensledende på helse, miljø og sikkerhet. Forutsetninger for å lykkes med dette inkluderer et godt og robust regelverk og myndigheter som både kontrollerer at regelverket etterlevs og stimulerer til kontinuerlig forbedring gjennom et samspill med næringslivet. Et godt og tillitsfullt samarbeid forutsetter igjen ryddighet og åpenhet i myndighetsutøvelsen.

Den nye forskriften skal erstatte gjeldende refusjonsforskrift hva gjelder brukerfinansiering av Petroleumstilsynets tilsynsoppgaver. Bakgrunnen er angitt å være mangel på "tydelig samsvar mellom dagens refusjonsordning og de tilsyns- og oppfølgingsaktiviteter som Petroleumstilsynet faktisk utfører". Norges Rederiforbund er enig med departementet i at det er behov for å tydeliggjøre enkelte sider ved gjeldende regelverk og rydde opp i det som kan ha vært en uhjemlet praksis. Vi har ved flere anledninger siden 2005 tatt opp det vi oppfatter som manglende åpenhet og transparens i myndighetenes praktisering av regelverket. Det har vært svært vanskelig for bedriftene å føre kontroll med hvorvidt det kreves betaling for en "klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer", jf. Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger pkt 3.1.1. Det vises i denne forbindelse til vårt høringsbrev datert 30. oktober 2009.

Vi kan imidlertid ikke se at forslaget verken bidrar til å trekke klare grenser for refunderbare aktiviteter eller gjøre praktiseringen av brukerfinansieringen mer transparent. Vi har videre sterke innvendinger mot innføring av en egen sektoravgift. Vi vil først redegjøre for våre overordnede synspunkter og innvendinger mot forslaget under punkt 2 nedenfor. Deretter vil vi i punkt 3 kommentere på de enkelte bestemmelsene i utkastet.

2 OVERORDNEDE SYNSPUNKTER

Norges Rederiforbund mener prinsipielt sett at Petroleumstilsynets driftsutgifter bør dekkes over statsbudsjettet. Man aksepterer imidlertid at utgiftene som kan relateres til kontroll med etterlevelse av regelverket finansieres av brukerne så langt dette utgjør en klart definert myndighetshandling som bidrar til å heve selskapenes standard for helse, miljø og sikkerhet.

Vi går i mot forslaget om å innføre en sektoravgift. De formål som ønskes dekket inn gjennom en ny sektoravgift er etter vår oppfatning alminnelige forvaltningsoppgaver som vi ikke ser noen rimelighet i at næringen skal finansiere. Så langt vi er kjent med har en brukerfinansiering av dette omfanget ingen paralleller på andre tilsynsområder. I andre sammenhenger fremstår gebyr eller sektoravgift som alternative modeller for finansiering av spesifikke myndighetshandlinger. Vi savner en bredere drøftelse og begrunnelse for hvorfor man skal innføre en mer vidtgående brukerfinansiering på akkurat dette området.

Det er videre prinsipielt betenkelig at en sektoravgift skal omfatte så vidt generelt formulerte forvaltningsoppgaver. Selv om sektoravgifter kan ha andre formål enn gebyrer må de etter vår oppfatning dekke klart definerte oppgaver/formål og ikke vagt formulerte virksomhetsområder slik det her foreslås, jf. blant annet alternativet "forberedelse og tilrettelegging av tilsynskampanjer **og annen oppfølging**" (vår utheving). Den manglende presisjon vil gjøre det svært vanskelig å trekke grensen for hva som er refunderbare aktiviteter, og dette reiser spørsmål om forslaget er i tråd med legalitetsprinsippet.

Vi stiller oss også uforstående til hvordan departementet kan mene at sektoravgiften har hjemmel i lov. De formål den skal dekke synes å gå langt utover det som begrepsmessig kan rubiseres som tilsynsoppgaver. Det vises til at arbeidsmiljøloven kun hjemler "et årlig tilsynsgebyr **eller** gebyrer" (vår utheving) knyttet til tradisjonelle tilsynsoppgaver som "kontroll, godkjenning, sertifisering eller til pålagte undersøkelser eller prøver". Hjemmelen er altså klart avgrenset til tilsyn i tradisjonell forstand; å føre kontroll med tilsynsobjektene etterlevelse av sikkerhetsregelverket. Det samme gjelder etter vår oppfatning petroleumsloven § 10-3 som taler om at "utgifter vedrørende tilsynet kan kreves dekket av rettighetshaver eller den som tilsynet i det enkelte tilfelle retter seg mot eller finner sted hos". Det forutsettes således også i denne sammenheng at det dreier seg om konkret oppfølging av enkeltaktører.

Vi vil også bemerke at sektoravgifter skiller seg fra rene fiskale skatter ved at de er øremerket til å finansiere bestemte formål/tiltak overfor en næring, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112 punkt 3.2.2. Dette forutsetter at avgiftens formål er definert og avgrenset på en klar og tydelig måte. Når formålsangivelsen blir for vid og uklar, slik vi mener er tilfellet i forskriftsutkastet, taler dette for at avgiften må anses som en ren fiskal avgift som skal finansiere den alminnelige løpende virksomheten til petroleumstilsynet. I så fall må avgiften regnes som skatt i Grunnlovens forstand, og vedtas av Stortinget for ett år av gangen, jf. Grunnloven § 75 bokstav a.

Endelig vil vi påpeke at den vide og uklare formålsangivelsen vil medføre at avgiftsberegningen i stor grad påvirkes av tilsynets egne, løpende valg og prioriteringer, med liten grad av forutsigbarhet for avgiftssubjektene. Dette forsterkes av at avgiften beregnes etterskuddsvis. Det vil også være svært vanskelig for avgiftssubjektene å etterprøve om alle kostnadene som inngår i beregningsgrunnlaget er relevante, herunder kontrollere at avgiftsinntektene ikke overstiger kostnadene ved de tiltak som avgiften skal

finansiere, jf. krav om dette i ovennevnte rundskriv. Det er svært viktig for avgiftssubjektene tillit til avgiftsberegningen at den kan etterprøves og kontrolleres. Vi kan ikke se at et uformelt brev som skal gi uttrykk for "forventet sektoravgiftspliktig aktivitet" gir den forutsigbarhet og tillit som bør kunne forventes av et avgiftsregime.

Som nevnt svarer ikke utkastet på de spørsmål om åpenhet og klarhet i hjemmelsgrunnlag som har vært gjenstand for diskusjon mellom næringen og myndighetene. For det første er hjemmelen for å kreve brukerfinansiering så vag og generelt utformet at det blir vanskelig å se hvor grensene går for hvilke aktiviteter som er refunderbare. For det andre finner vi det uholdbart at ikke forvaltningsorganet uoppfordret skal dokumentere grunnlaget for et betalingskrav. Utgangspunktet må være at kravene skal dokumenteres på en måte som tilfredsstiller statens egne retningslinjer, revisjonstekniske hensyn og betalerens mulighet til å kontrollere at betalingskravet har tilstrekkelig hjemmel. Erfaringene har vist at forskriften må inneholde klare føringer for hva fakturaene skal inneholde.

3 MERKNADER TIL ENKELTE BESTEMMELSER I UTKASTET

Til § 1 Virkeområde

Bestemmelsen er angitt å regulere Petroleumstilsynets adgang til å kreve brukerbetaling av "myndighetshandlinger i form av tilsyn og annen oppfølging". Som vi har redegjort for ovenfor går forskriften her lenger enn det er grunnlag for i hjemmelslovene, som kun åpner for brukerfinansiering av tradisjonell tilsynsvirksomhet. Ordene "...og sektoravgift" samt "...og annen oppfølging" må derfor strykes.

Til § 4, 5 og 6


Det er vår oppfatning at sektoravgiften mangler tilstrekkelig grunnlag i hjemmelslovene. Vi vil derfor foreslå at §§ 4-6 tas ut.

Til § 9 Ordene "eller sektoravgift" strykes.

Til § 10 Dokumentasjon

Etter vår oppfatning er utgangspunktet feil. Det kan ikke være opp til den som avkreves for gebyr å kreve dokumentasjon. Utgangspunktet må være at fakturaene inneholder den dokumentasjon og den informasjon som gir grunnlag for å føre kontroll med at forskriften etterleves. Forskriften bør inneholde klare retningslinjer for hva som skal spesifiseres på faktura, herunder hva arbeidet har bestått i med henvisning til aktuell hjemmel. Hvis det er benyttet konsulent, bør konsulentens og prosjektets navn spesifiseres. For reiseutgifter bør det fremgå hvor reisen er foretatt og hva som er formålet med denne.

Alternativt forslag: *Dersom det kreves gebyr etter denne forskrift, skal nødvendig dokumentasjon vedlegges den enkelte faktura, herunder timeoppgaver, dokumentasjon for kostnader ved bruk av bistandsetater og kjøp av tjenester, dokumentasjon for tjenestereiser, samt angivelse av hva det enkelte tilsyn har bestått i med henvisning til aktuell hjemmel.*



Til § 11 og 12 samt rammeforskriften § 66

Referanse til sektoravgift strykes.

Med hilsen
NORGES REDERIFORBUND



Are Gauslaa