

Høringsnotat

Høring – Forslag til ny forskrift om gebyr og sektoravgift til Petroleumstilsynet

1. Innledning

Arbeidsdepartementet sender med dette på høring forslag til ny forskrift om Petroleumstilsynets adgang til å kreve gebyr og sektoravgift for å dekke utgifter ved tilsyn og annen oppfølging med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

Bakgrunnen for forslaget er at det ikke lenger er tydelig samsvar mellom dagens refusjonsordning, og de tilsyns- og oppfølgingsaktiviteter Petroleumstilsynet faktisk utfører.

Ved oppstarten av norsk petroleumsvirksomhet ble det regelverksfestet at myndighetenes utgifter til tilsyn skal refunderes av næringen. Dagens refusjonsforskrift er preget av at tradisjonelt tilsyn var det viktigste virkemiddel for å sikre etterlevelse av regelverket. Petroleumsnæringen har vært og er fortsatt preget av kontinuerlig utvikling både mht. aktivitetsnivå, aktørbildet, teknologi m.m. Myndighetenes oppfølging har i takt med dette utviklet seg fra tradisjonelt tilsyn (inspeksjoner, revisjoner osv.) i medhold av et detaljert regelverk, til tilsynsaktiviteter som i større grad innrettes mot ansvarliggjøring av aktørene basert på et funksjonelt regelverk. Dette betyr bl.a. at tilsynsinnsatsen innebærer dialog med næringen og kunnskapsutvikling for å påvirke til kontinuerlig forbedring i selskapenes virksomhet. Målsetningen er at næringen selv skal være i stand til å sikre og dokumentere at virksomheten til enhver tid er forsvarlig og i samsvar med regelverket.

Den utvikling som er beskrevet ovenfor har gjort det nødvendig å tydeliggjøre, og på enkelte områder utvide grunnlaget for hva næringen skal dekke av Petroleumstilsynets utgifter, slik at dette harmonerer bedre med de tilsynsmetoder som faktisk benyttes. Forslaget innebærer at Petroleumstilsynet vil kunne kreve flere av sine utgifter til oppfølging av næringen dekket og at næringens utgifter vil øke tilsvarende.

Dette gjøres ved å innføre en kombinert gebyr- og sektoravgiftsordning. Det foreslås at det skal kreves gebyr for utgifter knyttet til tilsyn i tradisjonell betydning og en sektoravgift for andre oppgaver Petroleumstilsynet benytter i sitt oppfølgingsarbeid overfor næringen.

Gjeldende refusjonsforskrift regulerer både Petroleumstilsynets adgang til å kreve refusjon for tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet og Oljedirektoratets adgang til å kreve refusjon for tilsyn med ressursforvaltningen. Forslaget til ny forskrift innebærer også at det vil være nødvendig med tilpasninger i den gjeldende refusjonsforskriften, slik at denne ikke lenger regulerer Petroleumstilsynets adgang til refusjon. Det foreslås derfor tilpasninger i refusjonsforskriften slik at denne utelukkende regulerer Oljedirektoratets

adgang til refusjon av tilsynsutgifter. Endringene innebærer at første og andre ledd i § 1 om virkeområde oppheves slik at forskriften ikke lenger omfatter tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet. Videre foreslås det å oppheve § 2 som inneholder hvilke konkrete tilsynsoppgaver Petroleumsstilsynet kan kreve refusjon for og at Arbeids- og sosialdepartementet fjernes i § 9 som i dag gir Olje- og energidepartementet og Arbeidsdepartementet adgang til å justere timesatsene i fellesskap.

2. Gjeldende rett

2.1 Tidligere bestemmelser om utgiftsrefusjon

Det ble allerede i sikkerhetsforskrifter mv. for utforskning etter og utnyttelse av undersjøiske petroleumsforekomster av 25. august 1967, lagt til grunn at næringen skulle dekke myndighetenes omkostninger ved tilsyn. Hjemmel for denne forskriften var fullmaktsloven av 21. juni 1963 om utforskning etter og utnyttelse av petroleumsforekomster (kontinentalsokkelloven).

I medhold av Kgl.res. 8.12.1972 og kontinentalsokkelloven av 21.6.1963, fastsatte Industridepartementet forskrift 11.10.1977 om oppkreving av gebyrer til statskassen for besiktigelser og kontroll av midlertidige og faste anlegg som er eller tilsiktes plassert på eller over havbunnen, i indre norske farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet. Forskriften av 1977 er utgangspunktet for de senere forskriftene, inkludert dagens refusjonsforskrift av 1997.

2.2 Hjemmel og virkeområde

Gjeldende refusjonsforskrift er hjemlet i både lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 og lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62. Petroleumsloven gir anledning til å føre tilsyn med at virksomheten foregår på en forsvarlig måte som ivaretar sikkerhet, herunder storulykkessikkerhet. Petroleumsloven hjemler også tilsyn med ressursforvaltningen som utføres av Oljedirektoratet. Arbeidsmiljøloven gir hjemmel for å følge opp at krav til arbeidsmiljø og ansettelsesforhold ivaretas.

Det følger av petroleumsloven § 10-3 tredje ledd at utgifter vedrørende tilsynet kan kreves dekket av rettighetshaver eller den som tilsynet i det enkelte tilfelle retter seg mot eller finner sted hos. Av merknad til bestemmelsen i Ot.prp. nr 43 (1995-96) s., 60 går det frem at dette er en videreføring av 1985-loven § 51 fjerde ledd, bortsett fra at utgiftene nå også skal kunne kreves fra andre enn rettighetshaver, blant annet fra entreprenører.

Dagens refusjonsordning er også gitt med hjemmel i § 83 om avgifter i tidligere arbeidsmiljølov av 1977:

"Virksomhet som går inn under denne lov kan pålegges å betale til statskassen en årlig tilsynsavgift eller avgifter/gebyrer til å dekke utgifter til inspeksjon og kontroll, godkjenning og sertifisering samt til pålagte undersøkelser/ prøver."

I henhold til arbeidsmiljøloven av 2005, § 20-2 skal forskrifter gitt i medhold av loven fra 1977 gjelde inntil annet er bestemt. Tidligere arbeidsmiljølovs § 83 er med mindre endringer i ordlyden videreført i ny lov som § 18-3, uten at det er tilsiktet materielle endringer, jf Ot.prp. nr 49 (2004-2005): ”Bestemmelsen viderefører arbeidsmiljøloven § 83. Begrepet avgift erstattes gjennomgående av « gebyr» uten at dette innebærer noen realitetsforskjell.” Arbeidsmiljøloven av 2005 § 18-3 første ledd lyder:

”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.”

Begge hjemmelslover gir anledning til å fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføring av tilsynet. Begrepet tilsyn er ikke et legaldefinert begrep. Innholdet i tilsynsbegrepet har utviklet seg over tid. Denne utviklingen har til dels vært drevet av myndighetenes utvikling av mer effektiv tilsynsmetodikk. 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.

Forslaget til ny forskrift støtter opp under dette behovet. Arbeidsdepartementet anser forslaget som resultat av en utvikling som naturlig omfattes av tilsynsbegrepet i de respektive hjemmelslovene.

2.3 Særlig om tilsyn med landanlegg

Petroleumstilsynet fikk fra 1.1.2004 ansvar for å føre tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø på petroleumsanlegg på land. Tilsynet ble ført på grunnlag av midlertidig forskrift 19.12.2003 om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land og tilknyttede rørledningssystemer. Denne forskriften er også hjemlet i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver, lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr og i tillegg til petroleumsløven og arbeidsmiljøloven. Gjennom den midlertidige forskriften § 49, ble det bestemt at forskrift 27. juni 1997 om refusjon av utgifter skulle gjelde tilsvarende på den midlertidige forskriftens område. Dette fordi refusjonsforskriften ikke direkte hjemler refusjon for tilsyn med alle forhold på landanleggene.

Den nevnte ordningen med å gjøre refusjonsforskriften gjeldende er videreført i den nye rammeforskriften § 66 som trådte i kraft 1.1.2011.

2.4 Nærmere om innholdet i refusjonsforskriften

Forskrift av 27. juni 1997 nr. 652 om refusjon av utgifter for tilsyn med sikkerhet, arbeidsmiljø og ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten (refusjonsforskriften), regulerer hvilke tilsynsutgifter Petroleumstilsynet kan kreve refundert. Samme forskrift

regulerer også Oljedirektoratets adgang til å kreve refusjon av utgifter ved tilsyn med ressursforvaltningen.

En beskrivelse av de oppgaver som Petroleumstilsynet kan kreve refusjon for, må ses i sammenheng med forskriftens saklige virkeområde. Det saklige virkeområdet fremgår av § 1 og det er bestemmelsens nr. 1 og nr. 2 som beskriver forskriftens virkeområde innenfor de områder Petroleumstilsynets fører tilsyn:

§ 1 Virkeområde

Denne forskriften gjelder tilsyn med:

1. Sikkerhet i petroleumsvirksomheten på områder som nevnt i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 1-4, men likevel ikke for utvinning og transport av undersjøiske petroleumsfremkomster på landterritoriet eller sjøgrunn undergitt privat eiendomsrett.
2. Arbeidervern og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på områder som nevnt i forskrift 27. november 1992 nr. 870 om arbeidervern og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten § 1.

Det følger av § 1 nr. 1 at forskriften gjelder for tilsyn med sikkerhet i petroleumsvirksomheten og av samme bestemmelses nr. 2 fremgår det at forskriften gjelder for tilsyn med arbeidervern og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten. Bestemmelsene bidrar til å skape en ytre ramme for hvilket formål refusjonsberettigede aktiviteter kan ha – sikkerhet, arbeidervern og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten. Tilsyn og oppfølging av næringen som ikke retter seg mot sikkerhet, herunder storulykkesrisiko, eller arbeidsmiljø har Petroleumstilsynet derfor ikke adgang til å kreve refusjon for.

Nærmere opplysninger om hvilke typer av tilsynsoppgaver som er refusjonsberettigede fremgår av forskriftens § 2, tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet. Det listes her opp en rekke tilsynsoppgaver som skal gi grunnlag for refusjon, og disse omtales nedenfor:

Revisjoner og verifikasjoner, herunder forarbeid, reisevirksomhet og etterarbeid, samt planlegging av tilsynet med den enkelte operatør.

Dette dreier seg om tradisjonelle tilsynsaktiviteter rettet mot en innretning eller et prosjekt, eller aktiviteter rettet mot en virksomhet eller flere virksomheter for eksempel boreentreprenører. Det fremgår av bestemmelsen at det også skal være adgang til refusjon for forarbeid, reisevirksomhet og etterarbeid ved slike aktiviteter. Forarbeid vil kunne være innhenting av dokumentasjon, forberedende møter med virksomheten, gjennomgang av dokumentasjon og styringssystemer og planlegging av hvordan tilsynet skal gjennomføres. Etterarbeid vil kunne være gjennomgang av observasjoner som ble gjort under tilsynet, kategorisering av observasjonene og tilbakemelding til den enkelte virksomheten eller til flere virksomheter samlet der det er mest hensiktsmessig. Dersom det er aktuelt å utstede pålegg eller komme med øvrige reaksjoner, herunder oppfølging av slike reaksjoner overfor virksomheten vil også dette være å anse som etterarbeid det kan kreves refusjon for.

Oppfølging av inntrådte fare- og ulykkessituasjoner og behandling av rapporter knyttet til fare- og ulykkessituasjoner.

Oppfølging av hendelser og ulykker er et sentralt element i tilsynets oppfølging av virksomhetene. Dette kan være ved at Petroleumstilsynet beslutter å iverksette en egen granskning av hendelsen, som normalt vil være en grundig og ressurskrevende oppfølging. Hvor tilsynet ikke iverksetter granskning, vil det være aktuelt å følge opp hendelsen på annen måte, for eksempel ved en oppfølging basert på virksomhetens egen granskning eller gjennomgang. Et viktig element i oppfølgingen av ulykker og hendelser er erfaringsoverføring slik at næringen for øvrig kan lære av de feil og mangler som er avdekket ved tilsynets oppfølging.

Arbeid på fast arbeidssted med kontroll av dokumentasjon.

Petroleumstilsynet behandler og forbereder enkeltvedtak blant annet i forhold til søknader om samtykke, samsvarsuttalelser vurdering av PUD/PAD, herunder også konsekvensutredninger og aktørvurderinger. I disse sakene vil det være omfattende dokumentasjon som skal vurderes og det vil også kunne være aktuelt å avholde møter og ha annen dialog med virksomhetene det gjelder.

Deltakelse i statusmøter med operatørselskapene.

Petroleumstilsynet holder regelmessig statusmøter med operatørselskapene. Disse kan være av rutinemessig karakter eller de kan dreie seg om generelle utfordringer i næringen eller konkrete utfordringer for den aktuelle virksomheten.

Deltakelse i beredskapsøvelser.

Det er et krav i petroleumsloven at selskapene skal ha en effektiv beredskap med sikte på å møte fare- og ulykkessituasjoner. Som et ledd i å følge opp selskapenes beredskapsorganisasjon deltar Petroleumstilsynet i både i planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser.

Deltakelse som observatør på komitémøter i tillatelser som nevnt i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Petroleumstilsynet deltar i utvalgte lisenser for å følge opp rettighetshavernes HMS-arbeid i lisensene.

Møter med bistands- og koordineringsetater i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tilsynsaktiviteter.

Petroleumstilsynet bruker ressurser på å samhandle med andre myndigheter som skal delta i tilsynsaktiviteten. Dette omfatter arbeid Petroleumstilsynet gjør for å sikre at tilsynsaktiviteten skal være samordnet og effektiv, og er begrenset til gebyrbelagte handlinger.

Alle de oppgaver som er listet i § 2 er refusjonsberettigede tilsynsaktiviteter, hvor det kan kreves refusjon for forarbeid, reisevirksomhet og etterarbeid. Reiseutgifter vil det kunne kreves refusjon for etter de gjeldende satser i statens reiseregulativ, jf refusjonsforskriftens § 5. Det følger også av § 2 at det også skal kunne kreves

refusjon for administrasjon, ledelse, regnskap og andre serviceytelser i det omfang de er knyttet til tilsynsaktivitetene nevnt ovenfor.

Forskriften er utformet slik at den primært gir adgang til refusjon av utgifter ved konkrete utadrettede tilsynsaktiviteter mot tilsynsobjektene. De forskjellige tilsynsaktivitetene kan være rettet mot ulike typer virksomheter (operatører, redere, entreprenører), grupper av virksomheter eller hele næringen samlet.

Forskriftens ordlyd tilsier at oversikten over refusjonsberettigede oppgaver er en uttømmende oppstilling. Dersom det er behov for å kreve refusjon for ytterligere oppgaver gir forskriftens § 2, andre ledd hjemmel for at Arbeidsdepartementet kan bestemme at det også i andre tilfeller skal kunne kreves refusjon for tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø. Denne bestemmelsen er ikke benyttet i praksis.

Refusjonen skal fastsettes på grunnlag av medgått tid til de refusjonsberettigede oppgavene etter gjeldende timesats. Timesatsen er i gjeldende forskrift fastsatt til kroner 820,- per time. Den som betaler refusjonen kan kreve at det legges frem timeoppgaver. Justering av satsene kan gjøres av Olje- og energidepartementet og Arbeidsdepartementet i fellesskap.

Forskriftens § 7 har bestemmelser om refusjon i særskilt tilfeller. Første ledd regulerer fastsettelse av refusjon hvor tilsynet ikke kan gjennomføres som følge av forhold virksomheten har ansvar for, blant annet at det påløper et gebyr på kroner 1430 dersom tilsynet ikke kan gjennomføres av grunner som tilsynsobjektet svarer for. Bestemmelsen fastslår videre at tilsynsmyndigheten kan benytte andre offentlige eller private virksomheter til å bistå med tilsynet og at størrelsen på refusjonen da kan fastsettes særskilt i hvert enkelt tilfelle. Videre åpnes det for at satsene kan fastsettes særskilt der forskriftens alminnelige satser ikke passer, under hensyn til arbeidets art, omfang og forholdene for øvrig.

2.6 Nærmere om praktisering av dagens refusjonsforskrift

Refusjonsforskriften er etter sin ordlyd preget av at refusjon primært skal være knyttet til tilsynshandlinger som manifesterer seg i form av konkrete handlinger overfor virksomhetene, for eksempel som tilsyn og revisjoner. I takt med at næringen har endret seg har også tilsynets behov for oppfølgingsmetoder overfor næringen endret seg. Dette har ledet til en utvikling hvor Petroleumsstilsynet har endret sin oppfølging, slik at det i større grad benyttes aktiviteter som i tillegg treffer hele eller deler av næringen. Arbeidet med Risikonivå norsk petroleumsvirksomhet¹ (RNNP) et eksempel på dette.

¹ RNNP ble igangsatt i 1999/2000 for å utvikle og anvende et måleverktøy som viser utviklingen i risikonivået på norsk sokkel. Arbeidet har en viktig posisjon i næringen ved at det bidrar til en omforent forståelse av utviklingen i risikonivå blant partene.

For å legge til rette for en mer rettferdig fordeling av utgifter forbundet med slike oppfølgingsaktiviteter, har Petroleumstilsynet anvendt to ulike ordninger for fordeling og beregning av tilsynsutgifter:

- Ved tilsynsoppgaver i tradisjonell betydning som kan henføres til enkelte virksomheter kreves det refusjon for hele tilsynsaktiviteten (planlegging, gjennomføring og oppfølging) fra denne aktøren.
- Ved tilsynsoppgaver rettet mot hele eller deler av næringen fordeles kostnader på virksomhetene ut fra fordelingsnøkler som reflekter hvilke grupper av virksomheter som berøres av tilsynet og aktivitetsnivå hos den enkelte virksomhet. Dette betegnes også som ”tverrlisensielle” tilsyn.

3. Nærmere om behovet for klargjøringer og endringer

Petroleumstilsynet skal legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap, og gjennom dette også bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet.

3.1 Utviklingen i næringen

I løpet av de siste årene har antall operatører og rettighetshavere økt fra noen få store til rundt 70 operatører og rettighetshavere av ulik størrelse og med ulik erfaring. Infrastrukturen og aktivitetsnivået er mangedoblet i løpet av de siste 20 årene. I den samme perioden har Petroleumstilsynet fått ansvar for tilsynet med virksomheten på nærmere angitte petroleumsanlegg på land. Petroleumstilsynet har i løpet av denne perioden valgt i økende grad å føre tilsyn direkte mot ikke bare operatører, men også enkelte grupper entreprenører så som:

- Boreentreprenører og andre som står for driften av flyttbare innretninger
- Andre entreprenører, som forpleiningsselskaper og vedlikeholds- og modifikasjonsentreprenører.

Totalt har Petroleumstilsynet nå tilsynsoppfølging mot en bransje som sysselsetter ca 25 000 arbeidstakere. Ptil har valgt å rette sitt tilsyn mot ca. 100 – 120 av de mest sentrale virksomhetene. For å møte denne utviklingen, har det være nødvendig for Petroleumstilsynet å arbeide kontinuerlig med å forbedre og effektivisere tilsynet. Dette har resultert i økt bruk av oppfølgingsaktiviteter som retter seg mot felles utfordringer for hele eller deler av næringen, fremfor tilsyn som retter seg mot en enkelt virksomhet. Tilsyn og revisjoner mot enkelt virksomheter vil imidlertid fortsatt være en viktig del av Petroleumstilsynets oppfølging av næringen.

Arbeidet med å følge opp risikonivået i petroleumsvirksomheten på en systematisk måte (RNNP) er et eksempel på oppfølging der Petroleumstilsynet overvåker utviklingen i næringen for å kunne gi tilbakemelding om problemområder for hele næringen samlet, så vel som i den enkelte virksomhet. Det systematiske arbeidet i regi av RNNP er således en viktig bidragsyter i arbeidet med å identifisere områder der det må iverksettes tiltak for å redusere risiko.

Overfor nye aktører må Petroleumstilsynet drive omfattende ansvarliggjøring og veiledning slik at aktørene forstår hva som forventes av dem i forhold til etterlevelse av regelverk, forebyggende arbeid, engasjement i partssamarbeidet og vilje til å bidra til kontinuerlig forbedring. Dette er eksempel på en oppfølging som gjøres mest effektivt om den retter seg mot større deler av næringen samlet, og som heller ikke kan karakteriseres som tilsyn i tradisjonell betydning.

Utviklingen i næringen både når det gjelder driftskonsept og teknologi, skjer i et raskt tempo og medfører teknologiske, operasjonelle og organisatoriske endringer. Dette påvirker risikobildet og det er derfor en viktig forutsetning for et effektivt og målrettet tilsyn at Petroleumstilsynet kan drive kunnskapsutvikling og kompetansebygging for fortsatt å kunne være i forkant av utviklingen. Dette er blant annet viktig for å unngå at tilsynet blir en flaskehals i forhold til implementering av ny teknologi, og for å sikre at tilsynet gjennomføres med høy kvalitet og forutsigbarhet. Utvikling av slik kunnskap, enten det forstås av Petroleumstilsynet eller det skjer i form av kjøp av ulike utredninger, studier eller tjenester, foreslås finansiert gjennom sektoravgifter.

Kunnskapsutvikling kan også oppnås ved gjennomgang av større hendelser/ulykker utenfor Petroleumstilsynets myndighetsområde, hvor formålet er å identifisere forbedringsområder som kan overføres til norsk virksomhet. Dette legger til rette for ny erfaringsbasert kunnskap om risiko og forebygging som kan nyttiggjøres av både eksisterende virksomheter og nye utbygginger.

En annen oppfølging som ikke kan karakteriseres som tradisjonelt tilsyn er oppgaver knyttet til forberedelse og oppfølging av tilsynskampanjer og oppsummeringsmøter med hele eller deler av næringen m.v. Når det for eksempel identifiseres nye utfordringer kan dette føre med seg betydelige behov for kunnskapsutvikling for å skape et faglig grunnlag for oppfølging mot næringen. Et eksempel på dette er de utredninger Petroleumstilsynet innhentet for å legge til rette for at næringen skulle få et faglig grunnlag for å følge opp utfordringer knyttet til levetidsforlengelse av aldrende innretninger. Dette faglige grunnlaget ble også lagt til grunn for tilsynets oppfølging av hvordan virksomhetene håndterte denne problematikken.

I stedet for at tilsyn i tradisjonell betydning bare skal ha effekt overfor de konkrete tilsynsobjektene, vil funn og erfaringer fra disse tilsynene bli bearbeidet og tilrettelagt for en bredere oppfølging mot næringen samlet. I dette arbeidet vil det kunne være behov for analyser, kunnskapsutvikling, møter og dialog med næringen.

3.2 Plassering av utgifter ved tilsyn

Ved oppstarten av norsk petroleumsvirksomhet ble det regelverksfestet at myndighetenes utgifter til tilsyn skal refunderes av næringen. Refusjonsordningen er preget av at klassisk tilsyn var myndighetenes viktigste virkemiddel for å bidra til etterlevelse av regelverket. På bakgrunn av den utvikling som har skjedd i næringen har Petroleumstilsynet også endret sin oppfølging av næringen. Prinsippet om at tilsynet skal dekkes av næringen er imidlertid ikke endret, og begrunnelsen for dette er

til stede i samme utstrekning. I tråd med dette er det hensiktsmessig å klargjøre og på noen områder utvide grunnlaget for finansiering fra næringen. Det anses på denne bakgrunnen nødvendig å endre systemet for finansiering fra næringen, slik at denne i større grad er tilpasset nye tilsynsmetoder og i større grad reflekterer de reelle utgifter Petroleumstilsynet har som følge av sin oppfølging av næringen

Også den nye modellen for utgiftsdekning legger til grunn prinsippet om at det er næringen som skal dekke utgiftene ved tilsynet. Dette må også ses på bakgrunn av at petroleumsnæringen er en spesialisert næring der ulykker kan ha svært alvorlige konsekvenser. Det er derfor sterke samfunnsinteresser som tilsier at næringen holder et høyt sikkerhetsnivå, og det er viktig at myndighetene til enhver tid kan benytte de tilsynsmetoder som vurderes som mest effektive.

På denne bakgrunn har Arbeidsdepartementet foretatt en vurdering hvordan et mest mulig hensiktsmessig framtidig gebyr- og sektoravgiftssystem skal utformes.

4. Forslag til ny ordning for utgiftsdekning

I forbindelse med valg av forslag til ny ordning for finansiering av Petroleumstilsynets oppfølging av næringen har ulike modeller blitt vurdert. Det er i den vurderingen lagt vekt på behovet for at Petroleumstilsynet i større grad må kunne foreta nødvendige prioriteringer og velge de metoder som til enhver tid vurderes som mest hensiktsmessige i forhold til ressurseffektiv måloppnåelse. Ut fra en totalvurdering anser departementet det som mest hensiktsmessig å etablere et nytt finansieringssystem bestående av en kombinert løsning, med en mer rendyrket gebyrordning for utgifter knyttet til tilsyn i tradisjonell betydning og en avgiftsordning for andre oppfølgingsoppgaver rettet mot næringen. Oppgaver hvor det skal kunne kreves utgiftsdekning i form av gebyr vil vanligvis være rettet mot en bestemt aktør. På samme måte vil utgifter som skal dekkes ved sektoravgift vanligvis rette seg mot hele eller deler av næringen.

Et bærende prinsipp for finansieringsordningen er at Petroleumstilsynet ikke skal kunne kreve mer i gebyr eller sektoravgift enn kostnadene ved den enkelte tilsyns- eller oppfølgingsaktivitet.

Gjennomgangen har blant annet tatt utgangspunkt i hvilke oppgaver som er av slik karakter at de bør finansieres over Petroleumstilsynets driftsbudsjett (statsbudsjettet). Dette er foruten en rekke administrative forhold som klagesaker og unntakssøknader, oppgaver knyttet til oppfølging av det etablerte partssamarbeid i sektoren, regelverksarbeid, internasjonalt samarbeid og rene forvaltningsoppgaver m.v. Forslaget tilsikter ikke å gjøre endringer i prinsippet om at slike oppgaver fortsatt skal dekkes over statsbudsjettet..

Med tilsynsvirksomhet i tradisjonell betydning menes oppgaver som inspeksjoner, revisjoner og verifikasjoner mv. Disse foreslås finansiert gjennom en gebyrordning og vil i hovedsak bestå av medgått til gjennomføring av tilsyn. Andre

oppfølgingsaktiviteter, som etablering av et helhetlig risikobilde, forberedelse av større kampanjer og kunnskapsutvikling innenfor områder med sikkerhetsutfordringer, foreslås i den nye ordningen finansiert gjennom en sektoravgift. Forslaget tar i hovedsak ikke sikte på å innføre realitetsendringer i dagens refusjonsordning, utover at det innføres en sektoravgift. Enkelte bestemmelser i gjeldende forskrift som i praksis ikke benyttes av Petroleumstilsynet foreslås ikke videreført.

4.1 Forslag om gebyrordning

Petroleumstilsynet skal kunne kreve gebyr til dekning av utgifter i forbindelse med forberedelse, planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet. Gebyr kan kreves fra operatør eller den tilsynet retter seg mot eller finner sted hos i det enkelte tilfelle. Gebyrbelagte handlinger vil være tradisjonelle tilsynshandlinger som revisjoner, verifikasjoner, granskninger og annen oppfølging av hendelser. Det vil også omfatte behandling eller saksforberedelse av ulike søknader, samt etablering av avtaler med utenlandske myndigheter for å avgrense tilsynsansvar i forhold til spesifikke felt og tilsynsobjekt. Gebyrbelagte handlinger vil i praksis være av en slik karakter at utgiftene kan henføres direkte til en virksomhet.

Forslaget til gebyrordning er tatt inn i utkastets § 2 og innebærer i praksis en videreføring av gjeldende refusjonsforskrift § 2. Ordlyden er i stor grad sammenfallende.

Følgende tilsynsoppgaver foreslås å gi grunnlag for gebyr:

- a) revisjoner og verifikasjoner
- b) kontroll av dokumentasjon
- c) deltakelse i statusmøter med operatørselskapene
- d) deltakelse som observatør på komitémøter i tillatelser som nevnt i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet
- e) oppfølging av inntrådte fare- og ulykkessituasjoner, herunder granskning
- f) deltakelse i beredskapsøvelser
- g) møter med bistands- og koordineringsetater
- h) administrasjon, herunder ledelse, regnskap og andre serviceytelser i den utstrekning det er knyttet til tilsynsaktiviteter som nevnt i denne bestemmelsen.

Petroleumstilsynet utfører også en rekke oppgaver knyttet til behandling av søknader og forberedelse av vedtak som treffes på departementsnivå. Det skal også kunne kreves gebyr for medgått tid til behandling av slike oppgaver. I forslaget til ny § 2 andre ledd er det konkretisert hvilke oppgaver som det skal kunne kreves gebyr for.

Gebyrordningen foreslås å omfatte tilsynsoppgaver som allerede er refusjonsberettiget etter ordlyden til gjeldende forskrifts § 2., For en nærmere omtale av de konkrete gebyrbelagte handlinger vises det derfor til gjennomgangen av gjeldende rett under pkt. 2 ovenfor. I tillegg er det nå presisert i § 2 andre ledd at Petroleumstilsynet skal kunne kreve gebyr for sine utgifter ved samsvarsuttalelser og aktørvurderinger.

Gjeldende forskrifts § 2 andre ledd åpner for at Arbeidsdepartementet kan bestemme at det skal betales gebyr også for tilfeller som ikke dekkes av bestemmelsen for øvrig. Denne bestemmelsen benyttes ikke i praksis og foreslås ikke videreført i utkastet til ny forskrift. Dersom det skulle bli behov for å gjennomføre tilsynsaktiviteter som ikke omfattes av forslaget, må det eventuelt foretas endringer i ordlyden for å kreve gebyr for disse.

4.2 Forslag om sektoravgiftsordning

Utkastet til ny forskrift baserer seg på at det skal legges opp til en todelt finansieringsordning som på en bedre måte fanger opp den tilsyns- og oppfølgingsaktivitet Petroleumstilsynet faktisk utfører. I tillegg til gebyrordningen som er omtalt ovenfor, foreslås det en sektoravgift som skal bidra til å finansiere de øvrige oppfølgingsaktiviteter Petroleumstilsynet benytter overfor næringen. I likhet med gebyrfinansiert tilsyn er også formålet med sektoravgiften at den skal finansiere aktiviteter som bidrar til et forsvarlig sikkerhetsnivå i petroleumsvirksomheten. I tråd med Finansdepartementets retningslinjer for gebyr og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger skal avgiftene ikke overstige kostnadene ved Petroleumstilsynets oppfølgingsaktiviteter. Sektoravgiften må derfor i utgangspunktet fastsettes slik at den oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivaretatt.

Forslaget innebærer at Petroleumstilsynet skal kunne kreve inn sektoravgift til dekning av utgifter for andre oppfølgingsoppgaver rettet mot næringen enn tilsyn i tradisjonell betydning, se også pkt. 3 ovenfor. Dette kan være et bredt spekter av aktiviteter, blant annet den årlige utviklingen av helhetlig risikobilde som danner grunnlag for både tilsynets oppfølgingsaktiviteter, så vel som næringens egne prioriteringer. Det tas også sikte på at forberedelser til større tilsynskampanjer, oppsummeringsmøter med næringen for å belyse sikkerhetsutfordringer og generell veiledning til næringen, skal være sektoravgiftsbelagte oppgaver. Også Petroleumstilsynets utgifter ved gjennomgang av større ulykker utenfor tilsynets myndighetsområde med sikte på identifisere forbedringspunkter for næringen, kan finansieres gjennom sektoravgift. Oppfølging av ulykker utenfor tilsynets ansvarsområde vil særlig kunne være ulykker i petroleumsvirksomheten i andre land, men også relevante ulykker i andre sektorer både i utlandet og Norge. Kunnskap og anbefalinger som springer ut av slik ulykkesoppfølging, vil bli formidlet til næringen slik at denne får et bedre grunnlag for å ivareta egen sikkerhet, samtidig som det vil danne grunnlag for prioriteringer og fremtidige tilsynskampanjer.

Felles for disse oppfølgingsaktivitetene er at ikke kan karakteriseres som tilsyn i tradisjonell betydning, men at de likevel er avgjørende myndighetshandlinger for å sikre en effektiv oppfølging av en næring som stadig øker i kompleksitet og omfang. 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 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.

Nedenfor følger en nærmere omtale av de oppfølgingsaktiviteter hvor utgiftene foreslås dekket gjennom sektoravgift jf. forslaget § 4 bokstav a) til g):

Etablering av helhetlig risikobilde

Dette punktet henspiller på den årlige utarbeidelsen av Risikonivå norsk petroleumsvirksomhet (RNNP), inkludert risikonivå for akutte utslipp. RNNP bidrar til å etablere og spre kunnskap om risikoforhold og risikoutvikning, og er et grunnleggende bidrag til å styre myndighetenes oppfølgingsaktivitet, samtidig som RNNP også er viktig for næringens egen forståelse og håndtering av risiko.

Forberedelse og tilrettelegging av tilsynskampanjer, fellesaktiviteter og annen oppfølging

Dette vil blant annet dreie seg om planlegging, kunnskapsinnhenting og oppfølging av tilsynskampanjer. Revisjoner og annet tilsyn mot enkeltvirksomheter vil bli dekket over gebyrordningen.

Kunnskapsutvikling

I forbindelse med innføring av ny teknologi og driftsformer kan det være behov for at tilsynet utvikler ny kunnskap. Det kan også dreie seg om kunnskap som er nødvendig for å håndtere sikkerhetsutfordringer som er identifisert. Dette kan eksempelvis være studier Petroleumstilsynet får utført for å utvikle kunnskapsnivået for å identifisere sikkerhetsutfordringer innen områder som brønnsikkerhet, integrerte operasjoner (kontrollfunksjoner flyttes til land), aldring av innretninger, endring i driftskonsept osv. Slike studier er nødvendige for å håndtere nye risikoaspekter og kan benyttes av både Petroleumstilsynet og næringen. Kunnskapsutviklingen som kan sektorfinansieres må imidlertid ha som formål å bidra til økt sikkerhet, blant annet ved å gi aktørene i næringen et bedre grunnlag for å ivareta sikkerhet i egen virksomhet. Dette kan ses i sammenheng med at dersom Petroleumstilsynet anser at en virksomhet mangler kunnskap på sikkerhetskritiske områder, kan vedkommende pålegges å utvikle eller erverve slik kunnskap.

Oppfølging av ulykker og hendelser utenfor tilsynets myndighetsområde

Større ulykker forekommer relativt sjelden i petroleumsnæringen. Det er derfor viktig at all lærdom hentes ut fra de ulykker som inntreffer. Dette kan innebære betydelige arbeidsoppgaver i form av dokumentgjennomgang, analyser og tilrettelegging for kunnskapsoverføring til norsk virksomhet. Denne type oppgaver er også nært beslektet med kunnskapsutvikling som er omtalt ovenfor. Petroleumstilsynets sitt arbeid med ulykker som Deepwater Horizon og Montara-utblåsningen er eksempler på dette.

Erfaringsoverføring og veiledning

Det er viktig at erfaringer fra tilsynskampanjer, sikkerhetsutfordringer og annen informasjon som er relevant for virksomhetenes evne til å drive forsvarlig formidles til næringen. Dette kan innebære tilrettelegging av materiale, gjennomføring av seminarer eller andre metoder for erfaringsoverføring.

Døgnkontinuerlig beredskapsvakt

Petroleumstilsynet har en døgnkontinuerlig beredskapsvakt som skal motta varsel fra hele næringen. Utgiftene til denne tjenesten er det naturlig at fordeles på hele næringen.

Administrasjon, herunder ledelse, regnskap og andre serviceytelser vil bli tatt med i beregningsgrunnlaget for gebyr eller sektoravgift i den utstrekning det angår ovennevnte.

4.2.1 Fordelingsnøkkel for sektoravgifter

Det foreslås at sektoravgift skal fordeles mellom rettighetshaverne ved operatøren og eierne av landanlegg ved operatøren, etter en fastsatt fordelingsnøkkel.

Fordelingsnøkkelene skal basere seg på virksomhetenes forholdsmessige andel av petroleumsvirksomheten og den fastsettes med varighet av et kalenderår.

Rettighetshaverne og eierne av landanlegg vil bli gitt anledning til å komme innspill ved fastsettelse av fordelingsnøkkel.

Petroleumstilsynet vil i løpet av første kvartal hvert år sende ut vedtak om fastsatt fordelingsnøkkel. Det vil samtidig bli sendt ut oversikt over estimerte (budsjetterte) sektoravgifter den enkelte rettighetshaver og eier av landanlegg kan påregne i løpet av året. Disse estimatene baserer seg på forventet sektoravgiftspliktig aktivitet og er ikke å betrakte som et myndighetsvedtak, men informasjon til virksomhetene.

Det bemerkes at næringen allerede har erfaring med at Petroleumstilsynet krever refusjon av utgifter på grunnlag av fordelingsnøkkel for deler av sin tilsynsvirksomhet, jf omtale av praktisering av dagens refusjonsordning i pkt. 2 ovenfor.

Grunnlaget for beregning av sektoravgift er Petroleumstilsynets samlede kostnader for denne type felles oppfølgingsaktiviteter. Petroleumstilsynets samlede sektoravgiftskrav inkluderer antall timer for Petroleumstilsynets ansatte, konsulentbruk, reiseutgifter, bistandsetater mv. Petroleumstilsynet vil foreta kvartalsvis, etterskuddsvis fakturering av faktiske kostnader.

4.2.2 Beregning av timepris

Beregning av timepris er regulert i forslaget § 8. Både gebyr og sektoravgifter skal baseres på en fastsatt timepris. Timeprisen er underlagt en ny beregning og foreslås økt fra 820,- Pr time til 870,- pr time. Timeprisen tar utgangspunkt i gjennomsnittlig direkte lønnskostnad for de som arbeider med tilsyn og annen oppfølging. Timeprisen omfatter også forholdsmessig andel av kostnader ved administrasjon og faste kostnader. For å forenkle den praktiske gjennomføringen av fremtidige justeringer

foreslås det fastsette at timeprisen skal justeres i samsvar med de årlige justeringene i statsbudsjettet av pris- og lønnsvekst. Adgangen til å justere timeprisen foreslås lagt til Petroleumstilsynet og den pris og lønnsvekst som legges til grunn i statsbudsjettet vil være en øvre ramme for justeringen. For å unngå årlige forskriftsendringer foreslås det Petroleumstilsynet kan justere timeprisen gjennom administrativ beslutning.

Timeprisen vil derfor ikke fremgå av forskriften, men vil bli lagt ut på

Petroleumstilsynet hjemmeside og kommunisert til næringen i forbindelse med årlig vedtak om fastsettelse av fordelingsnøkkel. Timeprisen for 2013 er på dette grunnlag fastsatt til 870,- pr time.

4.2.3 Forskriftens øvrige bestemmelser

Som nevnt ovenfor er forslaget primært en videreføring av den eksisterende refusjonsforskriften, men med den forskjell at det innføres en ordning med sektoravgift. Av denne grunn er flere av bestemmelsene i gjeldende forskrift videreført. Nedenfor kommenteres kortfattet enkelte av forslagets bestemmelser som ikke er omtalt ovenfor.

Til § 3 krav om gebyr.

Bestemmelsen regulerer hvem krav om gebyr skal rettes mot og hvordan gebyr skal beregnes. I bestemmelsens andre ledd foreslås det at Petroleumstilsynet kan belaste virksomheten for utgifter i forbindelse med at det benyttes andre offentlige eller private juridiske eller fysiske personer til å bistå i tilsynet. Dette er en videreføring av gjeldende forskrift § 7 andre ledd.

Til § 5 Krav om sektoravgift

Her slås det fast at et krav om sektoravgift skal rettes mot rettighetshaverne ved operatøren eller eierne av landanlegg ved operatøren. Det legges til grunn at operatøren vil sørge for at avgiften blir fordelt på rettighetshaverne/eierne i forhold til eierandel. Denne løsningen vil innebære at sektoravgifter som for eksempel skyldes oppfølging av underentreprenører vil bli belastet rettighetshavere/eiere i siste instans – ikke underentreprenørene. Sektoravgiften kjennetegnes ved at den benyttes for å finansierer aktiviteter som etter sin art vil rette seg mot hele eller deler av næringen. For å sikre forutsigbare og velfungerende prinsipper for fordeling av avgift mener departementet at en fordeling på operatørene/eierne er beste løsning. Som øverste ledd i aktørkjeden vil slike kostnader til slutt normalt belastes eierne/rettighetshaverne, selv om aktører lenger ned i kjeden pålegges å betale sektoravgiften. Andre ledd regulerer den situasjonen at de avgiftspliktige oppgavene enten bare knytter seg til virksomhet på sokkelen eller bare virksomhet på landanleggene. Avgiften skal da bare faktureres den del av virksomheten oppfølgingen retter seg mot.

Til § 6 Beregningsgrunnlag for sektoravgift

Sektoravgiften vil bli beregnet på grunnlag av tilsynets samlede kostnader ved annen oppfølgingsaktivitet. Beregningsgrunnlaget vil bestå av anvendt tid basert på gjeldende timesats, kostnader ved kjøp av tjenester og reiseutgifter. Kostnader ved kjøp av tjenester vil for eksempel kunne være utredninger og studier knyttet til konkrete

utfordringer i næringen. Slik tjenestekjøp kan skje fra både private virksomheter og offentlige etater som for eksempel Meteorologisk Institutt.

Til § 9 Utgifter i forbindelse med tjenestereiser

Utgifter ved tjenestereiser skal faktureres etter statens regulativ for tjenestereiser. Det er et vilkår at tjenestereisene knytter seg til tilsyns- og oppfølgingsaktiviteter som det kan kreves dekning for etter § 2 om gebyr eller § 5 om sektoravgift. Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende krav i gjeldende refusjonsforskrift.

Til § 10 Dokumentasjon

Det stilles i § 10 krav om at den som skal betale gebyr eller sektoravgift kan kreve fremlagt dokumentasjon for utgiftene. Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende krav i gjeldende refusjonsforskrift. Når det gjelder oppgaver som finansieres ved sektoravgift foreslås det at det skal kunne kreves fremlagt dokumentasjon for Petroleumstilsynets totale kostnader ved oppfølgingsaktiviteten. Kostnader ved timebruk, reisevirksomhet, kjøp av tjenester osv. vil her etter sin art gjelde et større antall virksomheter. Dersom den enkelte virksomhet vil vite hvor stor andel av utgiftene denne svarer for, må dette beregnes med utgangspunkt i fordelingsnøkkelen.

Til § 11 Krav om sikkerhet for krav på gebyr og sektoravgift m.v.

Bestemmelsen gir Petroleumstilsynet adgang til å kreve sikkerhetsstillelse for tilsynets utgifter i forkant av at tilsyn gjennomføres. Bestemmelsen vil være aktuelle å benytte hvor det er usikkerhet om tilsynet vil få dekket sine utgifter i etterkant av tilsynet. Denne bestemmelsen benyttes i liten grad. Andre ledd klargjør at det vil kunne kreves renter i henhold til morarenteloven ved forsinket betaling. Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende krav i gjeldende refusjonsforskrift.

Til § 12 Tvangsgrunnlag

Bestemmelsen slår fast at skyldig krav på gebyr eller sektoravgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å gå til domstolene for å få tvangsgrunnlag for utlegg. Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende krav i gjeldende refusjonsforskrift.

Arbeidsdepartementet ser ikke grunnlag for å videreføre gjeldende refusjonsforskrifts § 7 første ledd som gir adgang til å kreve forhøyet sats dersom tilsynet ikke kan gjennomføres av hensyn til forhold som tilsynsobjektet svarer for. . Det pønale elementet, med et gebyr på kroner 1430,- dersom det ikke er mulig å gjennomføre tilsynet på grunn av forhold virksomheten svarer for, fremstår i sin størrelse utilstrekkelig samtidig som bestemmelsen i praksis viser seg lite benyttet. Adgangen til å fastsette særskilte satser i andre og tredje ledd foreslås også opphevet. Utkastets § 3 andre ledd som åpner for at offentlige eller private virksomheter kan bistå i tilsynet, vurderes å ivareta de hensyn som ligger til grunn for § 7 andre ledd. På samme måte foreslås § 7 tredje ledd opphevet. Bestemmelsen åpner for at tilsynsmyndighetene kan fastsette særskilte satser hvor de alminnelige satsene ikke passer. Bestemmelsen benyttes i praksis ikke og det anses ikke nødvendig å videreføre denne.

5. Klageadgang

Fastsettelse av fordelingsnøkkel vil være et enkeltvedtak som kan påklages innenfor de alminnelige klagefrister. Fordelingsnøkkel skal gjenspeile det innbyrdes aktivitetsnivå mellom virksomhetene på norsk sokkel. Dette innebærer at dersom et selskap klager på fordelingsnøkkel og får medhold, vil dette kunne føre til justeringer i fordelingsnøkkel også for andre virksomheter. Alle virksomhetene vil derfor potensielt ha rettslig interesse i en slik klage og følgelig anses som part i klagesaken. Dette vil kunne innebære en ressurskrevende og omfattende klagesaksbehandling.

Utstedelse av enkeltfakturaer er å anse som et enkeltvedtak som kan påklages. Ved klage over enkeltfaktura på sektoravgift er det imidlertid ikke adgang til samtidig å klage over fastsatt fordelingsnøkkel. Fastsatt fordelingsnøkkel kan kun påklages innen klagefristen etter at denne vedtas ved årets begynnelse. En annen løsning ville skape store praktiske problemer, og hensynet til rettssikkerhet er allerede ivarettatt ved at et kan klages over fordelingsnøkkel særskilt. Alle øvrige sider ved en enkeltfaktura kan imidlertid påklages.

Faktura for gebyrer vil inneholde dokumentasjon for kostnader med de enkelte myndighetshandlingene. Faktura for sektoravgifter vil kun inneholde beregningsgrunnlag for sektoravgift, jf. § 6, og informasjon om gjeldende fordelingsnøkkel. Ytterligere informasjon om hva som inngår i Petroleumstilsynet sektoravgiftsordning vil aktørene finne i regelverket og på Petroleumstilsynets hjemmeside.

6. Forholdet til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger

Statlig myndighetsutøvelse finansieres normalt ved ordinære bevilgninger over statsbudsjettet. I sitt rundskriv 16.6.2006 (R-112) "*Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger*", redegjør Finansdepartementet for hvilke vilkår som bør være oppfylt dersom det på et område vurderes å innføre gebyr- eller avgiftsfinansiering. Retningslinjene omhandler både vilkårene for å etablere en gebyr- eller sektoravgiftsordning og hvordan gebyrer og sektoravgifter skal fastsettes.

Grunnvilkåret for å etablere nye gebyrordninger er at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer. Når det gjelder sektoravgifter angir retningslinjene at det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre nye sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter, med unntak for tilfeller hvor sektoravgiften finansierer fellestiltak overfor en næring og avgiftene betales av næringen selv (for eksempel ift. virksomheten til tilsynsorganer). Sektoravgifter bør ikke etableres på grunnlag av rene gebyrprinsipper. Dersom forholdene tilsier gebyrordning, bør denne finansieringsformen velges.

Forslaget om ny gebyr- og sektoravgiftsordning for Petroleumstilsynet bygger på den eksisterende refusjonsordningen. Av Finansdepartementets rundskriv R-4/2006, som omhandler departementenes gjennomgang og tilpasning av eksisterende ordninger følger det at eksisterende gebyr- og sektoravgiftsordninger, så langt som mulig, bør tilpasses retningslinjene i R-112 for nye ordninger.

Det er Arbeidsdepartementets vurdering at forslaget til forskrift om gebyr og sektoravgift er utformet i tråd med prinsippene i Finansdepartementets retningslinjer, og at forslaget vil legge til rette for effektiv ressursutnyttelse gjennom at tilsynet til enhver tid kan velge den type oppfølging som vurderes å ha størst effekt.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Økonomiske konsekvenser

Forslaget om nytt gebyr- og sektoravgiftssystem for Petroleumstilsynet er ikke basert på økt aktivitetsnivå, men det prinsipp at Petroleumstilsynets samlede utgifter til oppfølging av virksomhetene, både i form av tradisjonelle tilsynsoppgaver og andre oppfølgingsaktiviteter, skal finansieres av næringen. I praksis vil dette bety at Petroleumstilsynet vil kreve betalt for flere oppfølgingsoppgaver enn det som følger av dagens system. De samlede årlige inntektene for Petroleumstilsynet fra gebyr- og sektoravgifter vil som følge av dette øke med om lag 25 mill. kroner pr. år (2012-kroner). Petroleumstilsynets budsjett for 2011 utgjør 290 380 000 kroner.

7.2 Administrative konsekvenser

Det antas at et nytt finansieringssystem slik det er skissert, kun vil ha moderate administrative konsekvenser for Petroleumstilsynet. Administrasjon av dagens refusjonsordning inneholder mange av de samme elementer som er foreslått i forskriften. I dagens ordning beregnes det refusjon basert på antall timer for utført tilsyn m.m. og det brukes fordelingsnøkler til å beregne kostnadsfordeling mellom aktørene i forhold til andre oppfølgingsoppgaver. Det nye systemet vil innebære en mer rendyrket gebyrordning knyttet til tilsyn i tradisjonell betydning. Gebyrenes størrelse vil bestemmes på bakgrunn av medgått tid og fastsatt timepris samt relevante påløpte utgifter.

Sektoravgift for andre oppfølgingsoppgaver rettet mot næringen vil bli fordelt i henhold til fastsatte fordelingsnøkler. Sektoravgiftene vil fordeles ved bruk av fordelingsnøkler basert på faktiske påløpte kostnader.

Petroleumstilsynet har dermed allerede systemer for fordeling, samt regnskaps- og timeregistreringssystemer som er nødvendig for å iverksette det nye systemet. Det antas imidlertid at det vil bli noe mer arbeid, spesielt i oppstartsfasen, basert på at det skal administreres to ulike ordninger.

For næringen antas det at det nye systemet skal bidra til redusert administrasjon for virksomhetene fordi enkelte problematiske forhold ved dagens system vil bli utbedret. Dette handler blant annet om at enkelte av virksomhetene har regnskapsrutiner som krever en klar hjemmel som grunnlag for utbetaling. Enkelte av virksomhetene har også vært uenig i og påklagd Petroleumstilsynets begrunnelse for refusjonskrav. Antall slike saker forventes å avta.

8. Endringer i annet regelverk

Forslaget foreslås gjennomført i en ny forskrift om gebyr og sektoravgiftsfinansiering. Samtidig vil de bestemmelser i forskrift av 27. juni 1997 nr. 652 om refusjon av utgifter for tilsyn med sikkerhet, arbeidsmiljø og ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten som retter seg mot til tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet bli foreslått opphevet. Dette gjelder forskriftens § 1 nr. 1 og 2, § 2. I tillegg må det gjøres en endring i § 9 om justering av timesats slik at Arbeidsdepartementet tas ut her. Forskriften vil da kun regulere Oljedirektoratets refusjon av utgifter ved tilsyn.

Hjemmel for refusjon av utgifter ved tilsyn mot landanleggene fremkommer i dag ved at rammeforskriftens § 66 sier at (gjeldende) refusjonsforskriften gjelder på denne forskriftens virksområde. Denne ordningen foreslås videreført. Det må derfor foretas endringer i rammeforskriftens § 66 slik at denne viser til ny forskrift om Petroleumstilsynets adgang til å kreve gebyr og sektoravgift for tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet.

Det legges opp til ny forskrift skal tre i kraft 1. januar 2013.