

Nærings- og fiskeridepartementet
(Elektronisk innsending)

Deres dato: 13.10.2015
Deres ref.: 15/4214-
Vår ref.: 348.3/ITW/EG
Vår dato: 30.11.2015

Høring – Ny modell for avgifts- og gebyrfinansiering av Justervesenets tilsynsvirksomhet

Innledning

Norsk Petroleumsinstitutt (NP) vil med denne høringsuttalelsen kommentere forslag til endring i finansieringsmodell for kontroll av gjennomstrømningsmålere for drivstoff og LPG (jf. punkt 5.3 og 5.4 i høringsnotatet). Både for bensinstasjonene og for LPG-selskapene foreslås det en betydelig økning av årsavgiftene. NP er kritiske til den foreslåtte økningen. Bakgrunnen er i korte trekk at årsavgiften på dette området, etter NPs vurdering ikke reflekterer risikoen for feil eller kostnadene forbundet med Justervesenets tilsynsvirksomhet.

Avklaring av omfanget

NP får av selskapene opplyst at det også selges parafin på enkelte bensinstasjoner. Vi er litt usikre på om parafin inngår i § 5 a): "drivstoff og andre brenselsvæsker enn flytende gasser". Vi ber om at dette klargjøres i forskriften, eventuelt i veiledningen eller kommentarer til forskriften, slik at det fremgår om parafin inngår i volumet som skal legges til grunn for årsavgiften.

Tilsynsperiode og beregning av satsene for årsavgift

I dag er gjennomstrømningsmålere som brukes til salg av drivstoff underlagt krav om periodisk tilsyn med en tilsynsperiode på to år. Tilsynsperioden ble utvidet fra ett år til to år i 2011. NP leser foreslått forskriftsendring som at den presiserer at en gjennomstrømningsmåler generelt er underlagt periodisk tilsyn med tilsynsperiode på ett år, mens målere som brukes ved salg til forbruker skal fremdeles ha en tilsynsperiode på to år. Nytt i forskriften er at det presiseres at "Gjennomstrømningsmålere som benyttes på bensinstasjoner og til måling av flytende gass (LPG) ikke er underlagt tilsynsperiode". Vi synes denne setningen skaper usikkerhet med hensyn til hva som blir den faktiske tilsynsperioden.

I høringsbrevet foreslås årsgebyret tilpasset hvor stort volum drivstoff bensinstasjonene selger. Det legges opp til fire forskjellige satser. Når finansieringsordningen først skal legges om, mener NP at selve inndelingen er enkel og operasjonelt gjennomførbart.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved behovet for økte avgifter, når det kan se ut at tilsynsaktiviteten blir nedjustert. For bransjen synes det mer logisk at det er en sammenheng mellom faktiske utførte kontroller og den avgiften selskapene skal betale. Dersom det på bakgrunn av risikovurdering eksempelvis vil kunne bli 3 årlig tilsynsperiode, virker det lite rimelig at selskapene må betale en årlig avgift.

Vedrørende underfinansiering av tilsynsaktivitet

Det fremgår av høringsnotatet at dagens tilsynsordning for gjennomstrømningsmålere ved bensinstasjoner er underfinansiert med 33 %. Videre at ved omlegging til årsavgift vil den periodiske kontrollen kunne erstattes med tilsyn på noen utvalgte stasjoner, noe som gjør at ressursbruken på området totalt kan reduseres med 17 pst. sammenlignet med 2014. I og med at underfinansieringen også må dekkes inn, øker imidlertid det reelle finansieringsbehovet på dette området med 13 pst. i forhold til 2014. Underfinansieringen må bety at det frem til nå har vært en betydelig kryssubsidiering av tilsyn av gjennomstrømningsmålere på bensinstasjoner. NP er enig i prinsippet om at kryssubsidiering er uheldig. NP savner imidlertid i høringsnotatet en presisering av hvordan denne underfinansieringen er beregnet. Det er for oss vanskelig å kommentere på disse tallene, når grunnlaget ikke gjøres kjent. Dette er et sentralt punkt for økningen av kostnader for bransjen i forbindelse med tilsyn. Vi ber derfor departementet å se nærmere på dette i forbindelse med vurderingen av høringsinnspillene.

Justervesenet oppgir at gebyrinntektene fra tilsyn med drivstoffpumper i 2014 var på 9,3 millioner kroner. Samtidig opplyses det at beregning av forventet årsavgift i 2016 vil bli 10,6 millioner kroner, en økning på 14 %. På bakgrunn av tall fra NPs medlemmer ser vi imidlertid at innføring av årsavgift, i hvert fall for noen selskaper ser ut til å medføre en økning på nesten 40 %.

I 2010 ble det gjennomført en høring om justering av forskriften for gjennomstrømningsmålere for drivstoff.¹ Endringen av forskriften gjorde at den periodiske kontrollen gikk fra årlige tilsyn til toårlige tilsyn. I Justervesenets høringsnotat til forskriftsendringen beregnet de at en overgang til 2-årlig tilsyn ville redusere de årlige kostnadene knyttet til tilsyn med nesten 50 %.

I 2009 utgjorde kostnadene med tilsyn av bensinpumper 15 mill. kr. Det utgjorde om lag 30 % av Justervesenets kostnader tilknyttet tilsyn og kontroll. Noe som betyr at i 2009 ville kostnadene forbundet med 2-årlig tilsynssyklus utgjøre om lag 8 millioner kroner for Justervesenet.

NP stiller på bakgrunn av dette, spørsmål til om det foreslåtte nivået for den årlige årsavgiften reflekterer reell arbeidsmengde for kontrollene. Det kan synes om at den foreslått årsavgiften vil bli høyere enn antall kontroller tilsier, og at kostnadene for stasjonene egentlig da burde gått ned.

¹ http://www2.justervesenet.no/getfile.aspx/document/epcx_id/564/epdd_id/1721

Vedrørende risikovurdering

I tidligere høring om endring i forskrift for gjennomstrømningsmålere (2010) gjorde Justervesenet vurdering av risiko ved feilmåling på bensinpumper. Høringen omfattet forslag om å utvide tilsynsperioden fra ett år til to år (slik som dagens forskrift fastsetter). I 2009 utførte de 20 000 målinger, hvor 1,26 % av målerne i bensinpumper ikke ble godkjent mht. kravet på en maksimal målefeil på pluss/minus 0,5 %. Justervesenet konkluderte i 2010 med at dette er en svært tilfredsstillende feilsituasjon sammenliknet med feilsituasjonen for andre måleinstrumenter. De skriver at det er stor grad av tillitt til måleinstrumenter fra bensinpumper.

Det gjøres videre en analyse av risikoen ved økte tilsynsperiode:

	1-årlig kontroll (som i dag)	2-årlig kontroll	3-årlig kontroll
Andel bensinpumper som ikke tilfredsstillt kravene (%)	1,33 %	5,00 %	9,35 %
Andel bensinpumper som viser for mye (%)*	0,81	3,69	6,78
Andel bensinpumper som viser for lite (%)*	0,52	1,31	2,57

* ut over tillatt maksimale målefeil

Justervesenet mente i forbindelse med denne høringen, at sannsynligheten for at en utvidelse av gyldighetsperioden fra 1 til 3 år vil få liten konsekvens.

NPs egne erfaringer fra Justervesnets tilsyn er at avvikstallene fremdeles holder seg på svært lave nivåer, selv etter at Justervesenet gikk over til tilsynssykluser på hvert andre år. Lav risiko for avvik tilsier at det er liten sannsynlighet for at avvikene vil stige betraktelig ved overgang til færre tilsyn. De samfunnsmessige kostnadene ved avvik vil fremdeles være lave. Dette impliserer at kontroll av gjennomstrømningsmålere på bensinstasjoner ikke er det tilsynsområdet Justervesenet bør prioritere for å sørge for å redusere avvik fra fastlagte krav på måleinstrumenter.

Forslaget innebærer en betydelig forverring av konkurransesituasjonen for stasjonene. Fallende etterspørsel etter drivstoff grunnet mer energieffektive biler samt høye drifts- og investeringskostnader har ført til at det har blitt mer krevende for bensinstasjoner og autogassanleggene. NP mener derfor at NFD bør se på avgiftsnivået på nytt, slik at årsavgiften for bensinstasjoner og autogassanleggene reduseres, og i større grad reflekterer de faktiske kostnadene forbundet med kontroll.

Endringsforslagenes påvirkning på LPG-stasjoner

Når det gjelder omfanget av forskriften, oppfatter vi det slik at innføring av årsgebyret gjelder for salg av LPG til forbruker på autogassstasjoner og fyllestasjoner for LPG. I tillegg gjelder kravet for tankbilene. Industrikunder har som regel ikke forbruksmåler, og i de tilfeller de har dette, er det beregnet for eget bruk. Vi forstår det da slik at disse industrimålerne ikke inngår under bestemmelsene som nå er på høring.

Selskapene opplyser at det foreslåtte årsgebyret vil gjelde for ca. 80 tankbiler for LPG, og at et årsgebyr på 9 720 kroner vil medføre en total kostnad på omlag 780 000 kroner. Det er per i dag ca.

140 stasjoner som selger LPG til bil. For disse stasjonene vil den samlede kostnaden med årsgebyr, bli om lag 1,4 millioner kroner. De totale kostnadene blir dermed om lag 2,2 millioner kroner. Selskapene opplyser at de per i dag betaler ca. 2 000 - 5 000 kroner per kontroll. Dersom vi beregner et snitt på 3 500 kroner, betaler LPG-selskapene i dag gebyr på om lag 800 000 kroner. Med det forslaget som nå fremmes, innebærer det en kostnadsøkning på 175 %. Altså en betydelig økning sammenliknet med hva LPG-selskapene betaler i dag.

Vi ser at begrunnelsen for kontrollen er at tilsyn med LPG-målere er kostnadskrevende bla. på grunn av sikkerhetsrutiner og utstyret som brukes. Vi ser ingen grunn til at risikoen er vesentlig forskjellig og savner dermed en nærmere begrunnelse for kostnadsøkningen.

Etter det NP får opplyst, er det ikke avdekket avvik på LPG-målerne. Dette tilsier at kontrollene ikke bør gjøres oftere, og at en økt årsavgift på dette området hverken reflekterer risikoen for feil eller de reelle kostnadene.

Fullfinansiering av virksomheten

I høringsnotatets punkt 3.4 understreker NFD at omlegging av finansiering av Justervesenet gjøres for at tilsynsoppgavene skal bli 100 % dekket gjennom brukerfinansiering, og at krysssubsidiert så langt som mulig skal unngås. I lov om målenheter, måling og normaltid § 31 fremgår det at "Gebyrene skal gå til å dekke kostnadene ved den måletekniske virksomheten." På bakgrunn av opplysninger fra Justervesenet, er det i beregningene av kostnader ved Justervesenets tilsyn i 2016, inkludert en post for husleie og drift på 11,2 millioner kroner. Slik vi tolker ordlyden i lovens § 31, kan vi ikke se at denne posten skal være tilknyttet kostnadene ved den måletekniske virksomheten. Dersom det er riktig at husleie og strømutfgifter er inkludert, stiller vi oss undrende til at disse kostnadene blir belastet næringslivet.

Konklusjon

- NP mener at foreslåtte endringer fra gebyr til årsavgift for kontroll av gjennomstrømningsmålere på bensinstasjoner og LPG-anlegg og tankbiler ikke reflekterer den reelle risikoen forbundet med feilmålinger
- Det at kontrollene nå i større grad skal være basert på et utvalg stasjoner og autogassanlegg, tilsier at avgiftene bør gå ned. Når det nå foreslås en betydelig kostnadsøkning, virker dette lite logisk
- NP gjør videre oppmerksom på at kostnadene for bensinstasjonene og autogasstasjonene vil øke betydelig med de nye forslagene. Det vil presse en allerede marginal lønnsomhet, noe som kan føre til ytterligere nedleggelse
- NP mener at forslaget muligens går utover hjemmelen i lov om målenheter, måling og normaltid § 31, da det ser ut til at utgifter som ikke er tilknyttet kontrollene, er inkludert i beregningene av kostnader ved Justervesenets tilsyn

Dersom det er spørsmål til våre innspill, stiller NP gjerne i nærmere dialog om dette.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt

Inger-Lise M. Nøstvik

Inger-Lise M. Nøstvik
Generalsekretær

