

Prosjekt TPT – metodikk og regelverk

Delrapport 3

Gebyrstruktur

1	Innledning	3
2	Finansiering av norske tilsyn	4
	2.1 Bruttobudsjetteringsprinsippet	4
	2.2 Status finansiering av norske tilsyn	4
	2.3 Status finansiering av Statens jernbanetilsyn (SJT)	6
	2.3.1 Oversikt over SJTs regnskap og inntekter de siste tre år	6
	2.3.2 Merinntektsfullmakt	7
3	Regelverket - Status.....	7
	3.1 Generelt	7
	3.2 Lov og forskrift - taubanetilsyn.....	7
	3.3 Lov og forskrift - Park- og tivolitilsyn	8
4	Historisk blick på dagens gebyrordning.....	8
	4.1 Taubanetilsynet - Arven fra DNV	8
	4.2 Park- og tivolitilsynet - Arven fra DNV	10
5	Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering	11
	5.1 Om Retningslinjene	11
	5.2 Gjennomgang av retningslinjene	12
	5.2.1 Vilkår for innføring av nye gebyrer	12
	5.2.2 Prinsipper for fastsettelse av gebyrer.....	13
	5.2.3 Sektoravgifter	14
6	Dagens gebyrforskrifter vs Finansdepartementets retningslinjer	16
	6.1 Avklaringer og utfordringer	16
	6.1.1 Oversikt over brukerfinansierte aktiviteter i SJT:.....	16
	6.2 Taubanetilsynets gebyrbestemmelser.....	16
	6.2.1 Gebyrinntekter fordelt på hjemmelsgrunnlag	20
	6.3 Park- og tivoli-innretninger - gebyrbestemmelser.....	20
	6.3.1 Gebyrinntekter fordelt på hjemmelsgrunnlag	23
	6.4 Samlet oversikt over gebyrer for TPT	24
7	Veien videre	25

Oversikt over vedlegg:

- 1 Avklaring fra Finansdepartementet
- 2 Relevante rapporter og analyser
- 3 Vurdering knyttet til beregningsgrunnlaget
- 4 Beskrivelse av etterkalkyle for årsavgifter taubaner

1 Innledning

Ansvaret for tilsyn med tau- og kabelbaner samt park- og tivoliinnretninger ble overført fra Det Norske Veritas (DNV) til Statens jernbanetilsyn (SJT) med virkning fra 01.01.2012.

For å sikre kontinuitet i driften ved overtakelsen ble det besluttet at SJT i det alt vesentlige skulle videreføre metodikk og framgangsmåter i arbeidet slik det var praktisert i DNV. Det var imidlertid nødvendig å foreta noen umiddelbare endringer slik at SJT kunne ivareta grunnleggende og viktige forpliktelser som forvaltningsorgan. Dette gjaldt eksempelvis formalisering av gjeldende regelverk og innføring av rutiner for journalføring.

Samtidig startet tilsynet å planlegge en gjennomgang av regelverk, tilsynsmetodikk og gebyrstruktur (TPT prosjektet). Formålet med prosjektet er å evaluere og foreslå modernisering/forbedring av dagens tilsynsmetodikk, regelverk og gebyrstruktur.

Prosjektet "Regelverk og tilsynsmetodikk for taubane, park- og tivoli" ble startet opp 21.05.2012 og skal etter planen avsluttes i løpet av 2015.

Prosjektmandatet er delt i 4 hovedfaser:

- Kartlegging av regelverk og tilsynsmetodikk for taubaner og fornøyelsesinnretninger
- Evaluering av regelverk og tilsynsmetodikk for taubaner og fornøyelsesinnretninger med anbefaling om eventuelle endringer
- Kartlegging og evaluering av gebyrstruktur for tilsyn med taubaner og fornøyelsesinnretninger
- Utarbeidelse av endringer i regelverk og tilsynsmetodikk.

TPT Prosjektet har til nå overlevert Delrapport 1 "Kartlegging av regelverk og tilsynsmetodikk" og Delrapport 2 "Evaluering av tilsynsmetodikk og regelverk".

Dette dokumentet "Kartlegging av gebyrstruktur" svarer ut kartleggingsdelen av punkt 3 i prosjektmandatet, og er et faktagrunnlag for det videre arbeidet med gebyrstrukturen.

Om dette dokumentet

Dette dokumentet beskriver dagens gebyrordning i SJT, ser på hvordan andre tilsyn er finansiert og kartlegger juridisk og forvaltningsmessig rammeverk tilsynet må forholde seg til ved etablering av en framtidig gebyrordning. Dokumentet er med andre ord ment som et underlag for neste fase og inneholder derfor ikke konkrete forslag til løsninger.

Del 1 – Status og tilbakeblikk (til og med kapittel 4) beskriver status pr. i dag knyttet til finansiering samt et tilbakeblikk på historien og arven fra DNV.

Del 2 – Rammer og forholdsregler (fra kapittel 5) ses det nærmere på hvordan dagens regelverk er tilpasset de rammebetingelser SJT er underlagt, og går nærmere inn på hvilke rammer et nytt regelverk om gebyr må forholde seg til i neste fase av prosjektet.

Først når TPT-prosjektet har utarbeidet et forslag til revidert regelverk og tilsynsmetodikk vil det kunne utarbeides konkrete forslag til hvordan tilsynsaktiviteten kan finansieres.

Begrepsbruk

Begrepet "Statens jernbanetilsyn" eller "SJT" benyttes i denne rapporten utelukkende som navn på hele virksomheten og referer til tilsynets samlede virksomhet og oppgaveportefølje. Begrepene "jernbanetilsyn", "taubanetilsyn", "park- og tivolitilsyn" brukes konkret om tilsyn med de enkelte fagområdene og referer seg ikke til virksomheten samlet.

2 Finansiering av norske tilsyn

2.1 Bruttobudsjetteringsprinsippet

Finansieringssystemet for statlige tilsynsorgan er utformet etter bruttobudsjetterings-prinsippet. Dette innebærer at utgiftene til tilsynsorganene dekkes av en bevilgning på statsbudsjettet, og at eventuelle gebyrer og sektoravgifter tilsynsorganene mottar føres tilbake til statskassen og ikke kan disponeres av tilsynsorganene selv. Begrunnelsen for dette er særlig at tilsynsorganene ikke skal være økonomisk avhengige av dem de fører tilsyn med eller utfører andre forvaltningsoppgaver for. Blant annet ønsker man å unngå at tilsynsaktiviteten påvirkes av utsiktene til økte inntekter, for eksempel ved at aktiviteten rettes inn mot de mest betalingsdyktige aktørene.

Bevilgningen og eventuelt inntektskrav til den enkelte etat slik dette framkommer i statsbudsjettet er to "uavhengige" størrelser. Dette slik å forstå at faktiske inntekter målt mot inntektskravet ikke påvirker virksomhetens budsjett for det angjeldende år.

Merinntektsfullmakt

Virksomhetene har som regel ikke anledning til å overskride utgiftsbevilgningen selv om inntektene blir større enn budsjettet. Stortinget kan imidlertid utstede en merinntektsfullmakt, dvs. gi virksomheten anledning til å øke utgiftene/aktiviteten utover bevilget beløp dersom de faktiske inntektene er større enn inntektskravet fastsatt i statsbudsjettet. Finansdepartementets retningslinjer for gebyrfinansiering omtaler også problemstillingen og det heter her at der bør *"utvises forsiktighet med å knytte merinntektsfullmakter til gebyrinntekter, eller la slike muligheter påvirke fastleggelsen av de budsjettmessige utgiftsrammene for en statlig virksomhet"*.

2.2 Status finansiering av norske tilsyn

Statens jernbanetilsyn er ikke kjent med at det finnes noen generell og systematisk oversikt over dagens finansieringssystem for statlige tilsynsorganer. En slik oversikt ville vært et nyttig redskap i vårt videre arbeid med revisjon av gebyrforskriften. Omtalen av finansieringssystemet i de to siste relevante stortingsmeldingene er svært kort og overordnet¹.

Rapporten "Vista Analyse - Statlige tilsyns gebyrinntekter 2011/18", er utarbeidet på forespørsel for NHO (se vedlegg 2 for gjengivelse av enkelte punkter fra rapporten).

Vista gjennomgår en rekke tilsyn mht. bruk av gebyrer og har noen betraktninger som følger:

- Det er stor variasjon i bruken av gebyrer og avgifter, men i praksis benytter mange av tilsynene både gebyrer og avgifter.
- Flere ordninger ser i dag ut til å være feilaktig benevnt, enten som gebyr eller som sektoravgift. Det er i en del tilfeller uklart om de ulike ordningene er å betrakte som gebyrer eller sektoravgifter. De føres som gebyrer i statsregnskapet, men samtlige omtales som avgifter både der og i forskriftene.
- Finansieringsordningen ser i en rekke tilfeller ut til å være i strid med Finansdepartementets retningslinjer.

¹ Se St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn, avsnitt 1.1.3, og St.meld. nr. 19 (2009-2010) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, avsnitt 5.5.1.

- Enkelte av gebyrene og avgiftene ligger for høyt i forhold til kostnadene de er ment å dekke.
- For disse er det stor variasjon både i hvilken aktivitet gebyret/avgiften legges på, og andelen av de samlede inntektene som stammer fra hver av ordningene.
- Manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å orientere seg.

Vistas rapport 2011/18 inneholder også en liste over statlige organer med tilsynsoppgaver i Norge. Noen virksomheter har rene tilsynsoppgaver (f.eks. Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet), mens mange virksomheter med tilsynsoppgaver også har andre oppgaver (f.eks. Kystverket og Direktoratet for naturforvaltning). I 2011 fikk om lag halvparten av tilsynene større eller mindre deler av sin finansiering fra næringslivet gjennom avgifter og gebyrer. Den andre halvdel ble utelukkende finansiert av det offentlige.

Oversikt over finansieringskilde for 34 norske tilsyn

18 Tilsynsorgan delvis gebyrfinansiert		16 Tilsynsorgan offentlig finansiert	
1	Arbeidstilsynet	1	Barne-, ungdoms- og familieetaten
2	Direktoratet for mineralforvaltning	2	Datatilsynet
3	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	3	Direktoratet for naturforvaltning
4	Fiskeridirektoratet	4	Finanstilsynet
5	Justervesenet	5	Forbrukerombudet
6	Klima- og forurensningsdirektoratet	6	Fylkesmannen
7	Kystverket	7	Konkurransetilsynet
8	Lotteri- og stiftelsestilsynet	8	Likestillings- og diskrimineringsombudet
9	Luffartstilsynet	9	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
10	Mattilsynet	10	NOKUT
11	Medietilsynet	11	Statens jernbanetilsyn
12	Norges vassdrags- og energiverk	12	Statens helsetilsyn
13	Oljedirektoratet	13	Statens senter for arkiv, bibliotek og museum
14	Petroleumstilsynet	14	Statens strålevern
15	Post- og teletilsynet	15	Statens vegvesen
16	Sjøfartsdirektoratet	16	Utdanningsdirektoratet
17	Statens bygningstekniske etat		
18	Statens legemiddelverk		

Tabell 2.1

På tidspunktet for gjennomgangen referert i tabell 2.1 omfattet SJT kun tilsyn med jernbane og står derfor oppført på listen over fullt ut offentlig finansiert tilsyn. Hadde oversikten vært utarbeidet i dag ville SJT, fordi tilsyn med taubane, park- og tivoli er gebyrfinansiert, havnet i kolonnen over tilsyn som er delvis gebyrfinansiert.

Som listen viser er 18 virksomheter mer eller mindre finansiert av bransjen, mens de resterende 16 tilsynelatende blir finansiert utelukkende gjennom offentlig bevilgning uten noe tilhørende inntektskrav.

2.3 Status finansiering av Statens jernbanetilsyn (SJT)

SJT har ansvaret for tilsyn med jernbane, taubane og park- og tivoli og er som andre tilsyn finansiert etter bruttobudsjetteringsprinsippet.

Tilsyn med jernbane, som var hovedaktivitet for SJT fra tilsynets opprettelse i 1996, har aldri vært finansiert med bidrag fra tilsynsobjekter/aktuelle aktører. Tilsynet har utelukkende vært finansiert gjennom en årlig driftsbevilgning over statsbudsjettet uten noen tilhørende inntektskrav. Slik er det fortsatt.

De to nye tilsynsområdene taubanetilsyn (under Samferdselsdepartementet) og park- og tivolitilsyn (under Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har en annen historisk tradisjon, der begge tilsynsområdene har vært finansiert gjennom gebyrer og avgifter betalt av bransjen. Allerede i en Ot.prp. fra 1976 ble taubanene pålagt å dekke kostnadene med tilsynet. Dette prinsippet ble også lagt til grunn da tivolitilsynet ble etablert i 1993.

2.3.1 Oversikt over SJTs regnskap og inntekter de siste tre år

Tabellen under viser tall fra de årlige tildelingsbrev for Statens jernbanetilsyn for de årene hvor SJT også har hatt tilsyn med taubane, park- og tivoli i tillegg til jernbane.

Tildelingsbrev SJT	2012	2013	2014
Kap 1354 Statens jernbanetilsyn			
Post	KNOK	KNOK	KNOK
01 Driftsutgifter	56 900	58 700	59 600
21 Spesielle driftsutgifter - tilsyn med tau- og kabelbaner og park- og tivolianlegg	18 700	15 000	19 200
Sum Kap. 1354	75 600	73 700	78 800
Kap. 4354 Statens jernbanetilsyn			
Post			
01 Gebyrer for tilsyn med tilsyn med tau- og kabelbaner og park- og tivoli	14 500	15 000	13 000
Sum Kap. 4354	14 500	15 000	13 000

Tabell 2.2

SJT mottar i dag som det framgår driftsbevilgning over statsbudsjettet (kap.1354). Det er en sum for jernbane og en samlet sum for taubane, park- og tivoli. For taubane, park- og tivoli er det i tillegg spesifisert et inntektskrav.

Dette innebærer at to av våre tre tilsynsområder finansieres gjennom bidrag fra næringen, mens tilsyn med jernbane i sin helhet betales av det offentlige.

2.3.2 Merinntektsfullmakt

Statens jernbanetilsyn har i de to årene SJT har hatt tilsyn med taubane, park- og tivoli, fått delegert og benyttet merinntektsfullmakt. Dette innebærer at en har kunnet øke vårt budsjett med et tillegg på hhv MNOK 1.8 og 1.2, utover bevilget driftsbevilgning, for hhv 2012 og 2013.

3 Regelverket - Status

3.1 Generelt

Gebyrer krever normalt hjemmel i lov, men myndigheten til den nærmere utformingen av gebyrene og sektoravgiftene vil som regel være delegert til forvaltningen. Det fremgår av Vista Analyses rapport 2011/18 at samtlige gebyrer som kreves inn av statlige tilsynsorganer er forskriftshjemlet.

3.2 Lov og forskrift - taubanetilsyn

Myndighet til å vedta forskrift om gebyrer for taubanetilsynsvirksomheten ligger til Samferdselsdepartementet (SD), som har fastsatt gebyrforskriften.

Forskriften hjemler innkreving av gebyrer for tilsynsoppgaver og gir SJT ansvar for å kreve inn gebyrer i henhold til forskriften.

Gebyrfinansiering av Taubanetilsynet er hjemlet og omtalt i følgende regelverk:

- **Taubaneloven**
LOV-1912-06-14-1 om anlæg av taugbaner og løipestrænger mv.
- **Taubaneforskriften:**
FOR-2002-05-03-446 om bygging og drift av taubaner og kabelbaner.
- **Gebyrforskriften:**
FOR 2012-01-10-31 om gebyr for tilsyn av tau- og kabelbaner.
- **Tekniske krav til taubaneanlegg:**
FOR-2002-05-03-453 om tekniske krav til taubaneanlegg inkludert.
kabelbaneanlegg til persontransport

Gebyrene er hjemlet i taubaneforskriften § 15, og nivået på avgiftene fremgår av gebyrforskriften. Konsekvensen ved manglende innbetaling er vedtak om stans på økonomisk grunnlag jf. taubaneloven § 1a.

3.3 Lov og forskrift - Park- og tivolitilsyn

Park- og tivolitilsyn er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har fastsatt både lov og forskrift på området.

Park- og tivolitilsynet krever inn gebyrer med hjemmel i FOR-2012-01-19-82 Forskrift om gebyr til Statens jernbanetilsyn for godkjenning av og tilsyn med innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker.

- **Tivoliloven**
LOV-1991-06-07nr.24 Lov om godkjenning og drift av innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker (tivoliloven)
- **Godkjenning og drift**
FOR-1992-05-15-339 Forskrift til lov om godkjenning og drift av innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker
- **Fornøyelsesinnretning i tivoli og fornøyelsesparker**
FOR-2011-12-20-1496 Forskrift om fornøyelsesinnretning i tivoli og fornøyelsesparker
- **Utleiegokart**
FOR-2011-12-20-1495 Forskrift om utleiegokart
- **Vannrutsjebane**
FOR-2011-12-20-1514 Forskrift om vannrutsjebane
- **Gebyrforskrift**
FOR-2012-01-19-82 Forskrift om gebyr for godkjenning av og tilsyn med innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker

Alle fornøyelsesinnretninger med sikkerhetsmessig godkjenning faktureres et årlig gebyr fra Park- og tivolitilsynet, som skal dekke den løpende rutinemessige virksomheten.

I tillegg belastes eierne for mer hendelsesrelaterte tjenester som førstegangstilsyn, ombygginger, ekstraordinære besiktigelses etc.

4 Historisk blick på dagens gebyrordning

I det følgende beskrives bakgrunn for dagens ordning for hhv Taubanetilsynet og Park- og tivolitilsynet.

4.1 Taubanetilsynet - Arven fra DNV

I 2007 nedsatte Samferdselsdepartementet en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å se på systemet med konsesjon, tillatelser og tilsyn med tau- og kabelbaner. Arbeidsgruppen avga rapport i 2008, som blant annet omtalte forslag til finansieringsmodell.

Med utgangspunkt i arbeidsgruppens innstilling, "Sikring av taubanedriften i Norge", og høringsuttalelser til denne ble tilsynsordningen omkring taubaner lagt om. Omleggingen er beskrevet i "Ot. prp. pr. 41 (1976-77) – Om lov om endring i jernbaneloven av 7. september 1854 og taubaneloven av 14. juni 1912 nr. 1". Kort beskrevet innebar dette at Taubanetilsynet ble lagt til DNV,

og at eierne av taubaneanlegg ble pålagt å dekke kostnadene med tilsynet etter regler fastsatt av Samferdselsdepartementet.

Disse reglene er beskrevet i en kontrakt mellom DNV og SD, kontrakten er senere revidert, og siste revisjon ble foretatt 01.10.1988. Følgende regler er fastsatt:

§ 5

Det norske Veritas skal ved en årlig avgift som pålegges anleggenes konsesjonshavere, få dekket sine kostnader til administrasjon, regelutvikling, forskning, undervisning og andre fellesomkostninger samt kostnader til det regelmessige tilsyn av de eksisterende anlegg.

Årsavgiften skal avkortes for nye anlegg som er gitt driftstillatelse i løpet av året. Tilsvarende gjelder også når anlegg legges ned etter at konsesjonen er utløpt. Sistnevnte er betinget av at konsesjonshaver gir melding til Det norske Veritas om at konsesjon ikke ønskes fornyet. I tilfeller hvor driftstillatelsen inndras, slutter årsavgiften å løpe fra førstkommende årsskifte. Imidlertid skal årsavgift innkreves, eventuelt på etterskudd, for anlegg som urettmessig har vært benyttet uten driftstillatelse.

Det norske Veritas skal, i tillegg til årsavgiften fra anleggenes konsesjonshavere - etter faktura - få dekket sine kostnader til godkjenning, tilsyn, prøving m.v. i forbindelse med tildeling av konsesjon og driftstillatelse for nye og eksisterende anlegg, samt sine kostnader til den regelmessige magnetinduktive prøving av tau.

Det norske Veritas skal på samme måte få dekket sine kostnader til ekstra tilsyn og prøving av anlegg som av spesielle konstruktive, tilstandsmessige, bruksmessige eller av andre årsaker må ha tilsyn eller prøving i tillegg til det regelmessige omfang som er fastsatt i forskriftene, samt andre kostnader som ikke er dekket av årsavgiften.

Reisetid og reiseutgifter for reiser i forbindelse med aktiviteter omhandlet i første og tredje ledd, skal dekkes av årsavgiften. Reisetid og reiseutgifter for reiser i forbindelse med aktiviteter omhandlet i fjerde ledd skal normalt dekkes av anleggenes konsesjonshavere etter faktura.

Ved fornyelse av driftstillatelse inndratt etter konsesjonshavers anmodning eller av økonomisk årsak, omhandlet i § 3, fjerde ledd, skal konsesjonshaveren betale utestående årsavgift til og med utløpet av det år driftstillatelsen ble inndratt samt eventuelle andre utestående fordringer.

Avgiftene skal innkreves av Det norske Veritas.

I praksis innebar dette at konsesjonshaverne (eierne av taubaner) måtte dekke alle kostnader med Taubanetilsynet. Eneste unntak fra dette var oppmøtekostnader for direktivrelaterede møter i Brüssel, støtte til forsknings- og utviklingsprosjekter, samt direkte kostnader knyttet til arrangement på vegne av SD (F.eks.: ITTAB 1985, 1994 og 2002, OITAF generalforsamling 2008).

Årsavgiftene ble fastsatt med grunnlag i etterkalkyle, som delvis var basert på ressursforbruk knyttet til den enkelte anleggstype og delvis på en kvalifisert fordeling av felleskostnader. Grunnlagsdata framkom gjennom registrering av anvendte timer og direkte kostnader. SD satte som krav til DNV at

etterkalkyler basert på regnskapstall for siste regnskapsår og gjennomsnitt for siste fem regnskapsår skulle framlegges årlig.

Et for SD viktig prinsipp i sammenhengen var at årsavgiften skulle være lik for alle taubaner av samme type/kategori uavhengig av hvor i landet taubanen lå, ref. § 5, 5. ledd som gjengitt over.

Dersom de årlige inntekter i Taubanetilsynet innbrakte mer eller mindre enn det som skulle til for å dekke tilsynets kostnader pluss fortjenestepåslag til DNV, så ble over- / underskudd ført mot et fond. Fondet skulle være en sikkerhet mot uforutsette kostnader som det ikke ble budsjettert med. Det var regler i kontrakten for fondets størrelse, samt hvordan dette skulle bygges opp/ ned og administreres. Fondet sikret at innkrevde midler uavkortet gikk til det formålet de var påtenkt og gjorde det mulig og "glatte ut" gebyrsatsene over tid. Fondet reduserte også i stor grad risikoen for at departementet måtte ut med tilleggsbevilgninger til Taubanetilsynet.

Inndeling av taubaner i ulike kategorier er til nå videreført i SJT slik dette ble praktisert i DNV. Differensieringen av dagens årsgebyr er basert på årsavgiftenes størrelse i 2011 (siste år DNV var Taubanetilsyn).

Etter departementets gjennomgang av høringsuttalelsene, samt konsultasjoner med Finansdepartementet ble resultatet at SD ikke ønsket å følge arbeidsgruppens anbefaling om å innføre en finansieringsmodell som ville fordele utgiftene mellom tilsynsobjektene og det offentlige. Samferdselsdepartementet ville med andre ord opprettholde gjeldende finansieringspraksis, hvor det enkelte anlegg skal dekke utgiftene til tilsyn. Departementet så likevel ikke bort fra at enkelte momenter i forslaget til finansieringsordning kunne vurderes i forbindelse med en fremtidig revidering av kontrakten med DNV/Taubanetilsynet.

Dette var status da Taubanetilsynet ble overført til SJT fra 01.01.2012.

4.2 Park- og tivolitilsynet - Arven fra DNV

Det som nå benevnes Park- og tivolitilsynet ble etablert i 1993 gjennom en kontrakt mellom DNV og Statens bygningstekniske etat (BE) som forvaltet tivoliloven på vegne av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Kontrakten ble senere revidert i tråd med erfaringer og de effektiviseringstiltak som etter hvert ble iverksatt. Siste revisjon ble foretatt med gyldighet fra 12.10.2001. Finansieringsmodellen for Park- og tivolitilsynet ble etter hvert basert på de samme prinsippene som for Taubanetilsynet og gjenspeiles i dagens gebyrforskrift for innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker.

Til forskjell fra finansieringsordningen for Taubanetilsynet ble det i den første kontrakten for Park- og tivolitilsynet forutsatt at kostnader til regel- og forskriftsarbeid, samt annen bistand til BE skal dekkes av BE. Imidlertid ble det i siste revisjon av kontrakten foretatt endringer slik at kostnader til regel- og forskriftsarbeid skulle gebyrfinansieres. Bare kostnader i tilknytning til faglig bistand til BE skulle faktureres BE.

Fornøyelsesinnretningene ble kategorisert i 15 kategorier ut fra innretningenes kompleksitet og om de var stasjonære eller omreisende. Hver kategori hadde egen gebyrsats.

Også for innretninger under Park- og tivolitilsynet ble det lagt inn en forutsetning om at innretninger i samme kategori skal ha samme gebyr uavhengig av hvor de befinner seg geografisk. Dette oppnådde man ved at alle reisekostnader innbefattes i gebyrene.

Årsgebyrene ble fastsatt med grunnlag i etterkalkyle delvis basert på ressursforbruk knyttet til den enkelte innretningskategori, og delvis på en kvalifisert fordeling av felleskostnader. Grunnlagsdata framkom gjennom at alle anvendte timer og direkte kostnader ble registrert i en prosjektstruktur egnet til formålet. Dette på samme måte som for tilsynet med taubaneverksamheten. BE satte imidlertid ikke krav om framleggelse av dokumenterte etterkalkyler.

Også for Park- og tivolitilsynet var det etablert et fond for føring av over- / underskudd fra de årlige driftsregnskap. Reglene omkring fondet var de samme som beskrevet ovenfor for Taubanetilsynets fond.

Park- og tivolitilsynet var regnskapsmessig skilt ut som en egen resultatenheter i DNV. Park- og tivolitilsynet mottok ingen faste bevilgninger over statsbudsjettet. Dette var status da Park- og Tivolitilsynet ble overført til SJT fra 01.01.2012.

Del 2 – Rammer og forholdsregler

5 Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering

5.1 Om Retningslinjene

Finansdepartementet utarbeidet i 2006 retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. rundskriv R-112/2006 av 16. juni 2006. Rundskrivet omhandler både vilkårene for å etablere gebyr- og sektoravgiftsordninger og hvordan gebyrer og sektoravgifter skal fastsettes. Formålet med retningslinjene var å rydde opp i skillet mellom gebyr og sektoravgift, samt å unngå overprising.

Retningslinjene trådte i kraft umiddelbart for nye ordninger. Et eget rundskriv, R-4/2006 foreskrev en gradvis tilpasning av eksisterende ordninger til de nye retningslinjene.

Som rundskriv inneholder dokumentet direktiver og retningslinjer fra overordnet til underordnet forvaltningsmyndighet, bl.a. om hvordan lovbestemmelser skal forstås og hvilke hensyn som skal tillegges vekt i skjønnsmessige avveininger. Retningslinjene er ment å utfylle det eksisterende regelverket på området. Dokumentasjonskravet i forbindelse med fastsettelse av gebyrer må blant annet ses i lys av både forvaltningslovens regler om innsyn i saksdokumenter, og statens økonomireglement.

Ansvar for at retningslinjene blir fulgt tilligger det enkelte fagdepartement. Finansdepartementet har ansvar for å vedlikeholde og evaluere retningslinjene.

Finansdepartementets presisering av retningslinjene

"Vista Analyse 2013/11 – Brukerfinansiering av Luftfartstilsynet" gjengir i sin rapport innholdet i et notat de på forespørsel mottok fra Finansdepartementet i januar 2013, der de med henvisning til R-112/2006 konkret ba om svar på følgende to problemstillinger:

1. En nærmere utdypning av grensen mellom gebyrer og sektoravgift.
2. Hvorvidt sektoravgifter kan brukes for deler av brukerbetalingen der vilkårene for bruk av gebyrer er oppfylt.

Svaret, slik det framkommer i e-post fra Finansdepartementet (gjengitt i rapport 2013/11), er gjengitt i sin helhet i vedlegg 1 til dette dokumentet.

5.2 Gjennomgang av retningslinjene

Referanse til Finansdepartementets retningslinjer vil i det påfølgende omfatte både retningslinjene R-112/2006 som sådan og Finansdepartementets presiseringer (vedlegg 1).

Retningslinjene omhandler følgende tema:

- Vilkår for innføring av nye gebyrer
- Prinsipper for fastsettelse av gebyrer
- Vilkår for innføring av nye sektoravgifter
- Prinsipper for fastsettelse av sektoravgifter

5.2.1 Vilkår for innføring av nye gebyrer

Dersom en virksomhet skal innføre eller benytte gebyrer må følgende vilkår etterleves.

Vilkår for <u>innføring</u> av nye gebyrer R-112/2006-Punkt 3.1.1	
1	<i>Grunnvilkåret for å etablere en gebyrordning er at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer. Dette grunnvilkåret bør håndheves konsekvent. Dersom grunnvilkåret ikke kan oppfylles for en finansieringsordning, vil det i en del tilfeller måtte vurderes om den heller bør kategoriseres som en avgift eller tvangsmulkt.</i>
2	<i>En gebyrordning bør i tillegg til å oppfylle grunnvilkåret som er nevnt i punkt 1 ovenfor, imøtekomme følgende hensyn: Gebyret bør gi incitamentet til å påvirke de ulike aktørenes handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Dette kan skje ved at:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>gebyret bidrar til å redusere overskuddsetterspørsel etter vedkommende myndighetshandling (avsilingseffekt), eller ved at</i> - <i>gebyret belaster næringsvirksomhet, og dermed påvirker prissettingen for virksomhetens varer og tjenester og etterspørselen etter disse.</i> <i>Gebyrordningen bør være rasjonell ut fra en fiskalbetraktning. Kostnadene ved å administrere gebyrordningen, for private og det offentlige samlet, bør stå i rimelig forhold til gebyrinntektene.</i>
3	<i>Ved innføring av nye gebyrordninger bør det alltid vurderes om fordelingsmessige hensyn taler mot dette.</i>
4	<i>Det bør vises tilbakeholdenhet med å knytte merinntektsfullmakter til gebyrinntekter, eller la slike inntektsmuligheter påvirke fastleggelsen av de budsjettmessige utgiftsrammene for en statlig virksomhet.</i>

Tabell 5.1

5.2.2 Prinsipper for fastsettelse av gebyrer

Hvis en virksomhet skal innføre gebyrfinansiering, ref. vilkår for innføring av nye gebyrer, skal følgende prinsipper følges:

Prinsipper for fastsettelse av gebyrer R-112/2006-Punkt 3.1.2	
1	Dersom det innføres gebyr på et område, bør gebyret normalt fullt ut dekke kostnadene ved å produsere den gebyrbelagte myndighetshandlingen basert på kostnadseffektiv drift. Når hovedformålet med gebyret ikke er å finansiere statens utgifter, men å motvirke overforbruk av den aktuelle myndighetshandlingen (avsiling), kan gebyret settes lavere.
2	Gebyret bør beregnes på grunnlag av gjennomsnittskostnaden ved å utføre den gebyrbelagte myndighetshandlingen slik: <ul style="list-style-type: none">- Dersom den gebyrbelagte aktiviteten ikke påvirker virksomhetens faste kostnader, bør gebyret baseres på de gjennomsnittlige variable kostnadene ved å utføre myndighetshandlingen.- Dersom den gebyrbelagte aktiviteten påvirker virksomhetens faste kostnader, bør også tillegget i de faste kostnadene tas med i beregningsgrunnlaget
3	Det bør ikke legges inn krav til overskudd i beregningsgrunnlaget
4	Gebyret bør teknisk utformes slik at det best mulig sikrer samsvar mellom betaling og produksjonskostnader. Gebyrsatsen bør enten basere seg på standardiserte satser ("prislister") knyttet direkte til vedkommende myndighetshandling eller på faktisk medgått ressursforbruk knyttet til handlingen.
5	Enhver virksomhet som omfattes av retningslinjene, skal ved forespørsel kunne redegjøre for beregningene som ligger til grunn for gebyrets størrelse.
6	Gebyret bør oppdateres i tilknytning til budsjettprosessen. Den gebyrbelagte aktiviteten bør evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift.

Tabell 5.2

Dokumentasjonskravet i Forvaltningsloven

Dersom gebyr- eller avgiftsvedtaket fastsettes av regjeringen, departementene eller underliggende virksomheter, gjelder forvaltningslovens (fvl.) saksbehandlingsregler i utgangspunktet fullt ut.

Forvaltningslovens regler om fremleggelse av dokumentasjon i lovens § 18 kommer imidlertid bare til anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak jf. § 3 første avsnitt. Et enkeltvedtak er videre definert som "et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer" jf. fvl. § 2 bokstav b.

Hvorvidt den aktuelle gebyrordningen er å betrakte som et enkeltvedtak vil bero på hvordan ordningen er utformet, og spesielt om det treffes vedtak i individuelle tilfelle. Videre kan det være relevant at dersom gebyrregulativet er utformet på en slik måte at et entydig beløp alltid skal betales, kan gebyrileggelsen vanskelig anses som et enkeltvedtak.

Dokumentasjonskravet i Statens økonomireglement

Statens økonomireglement sier klart at statens krav til fakturaer, bokføring, dokumentasjon mv. skal bygge på spesifisert innhold som muliggjør etterprøving og kontroll. Pkt. 5.4.2.2 kan tjene som eksempel:

- *"Ved utstedelse av faktura skal det kontrolleres at fakturajournal eller tilsvarende er i samsvar med fastsatte krav. Kontrollen skal sikre samsvar mellom faktura og kravgrunnlag.*

Stikkprøvekontroller kan gjennomføres som alternativ til kontroll av enkeltkrav, basert på en vurdering av risiko og vesentlighet. Manuelt utførte kontroller skal signeres for utført kontroll."

- *"Fakturaer skal innholdsmessig tilfredsstillende kravene i gjeldende lover og regler."*
- *Vi viser også til at det stilles detaljerte bokføringskrav til statens egen virksomhet, bl.a. med krav til fullstendighet, nøyaktighet, dokumentasjon og sporbarhet. Se for eksempel pkt. 4.4.4:*
- *"Bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig."*

Justering av gebyrene over tid

Retningslinjene sier følgende om justering av gebyrer over tid, jf. punkt 3.1.2, sjette avsnitt: *"Gebyret bør oppdateres i tilknytning til budsjettprosessen. Den gebyrbelagte aktiviteten bør evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift."*

Finansdepartementet har i følge Vista analyse Rapport 2011/18 ikke noe synspunkt på hvordan gebyrene skal justeres, ut over at det ikke er ønskelig med overprising. Hensynet til underprising anses altså som langt mindre viktig. Dermed er det også en rekke metoder som kan være i tråd med retningslinjene, eksempelvis:

- Automatisk justering med KPI, selv om dette kan medføre noe underprising over tid, pga. høyere lønnsvekst enn prisvekst.
- Automatisk justering med et vektet gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, så lenge vektene er satt i forhold til kostnadene, f.eks. statsbudsjettets deflator for utgiftsveksten.
- Årlig, eller i det minste jevnlig, justering der en tar innover seg særlige endringer som har skjedd siden sist justering.

Det som ikke vil være i tråd med retningslinjene er justering som bringer gebyrene over kostandene de er ment å dekke, enten fordi gebyrene oppjusteres for mye, eller fordi en i justeringen ikke tar tilstrekkelig hensyn til at kostandene kan ha gått ned.

5.2.3 Sektoravgifter

Vilkår for innføring av nye sektoravgifter

Vilkår for innføring av sektoravgifter R-112/2006-Punkt	
1	Det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter, med unntak for tilfeller hvor sektoravgifter finansierer fellestiltak overfor en næring og avgiftene betales av næringen selv (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer)-
2	Avgiftsordningen bør være rasjonell ut fra en fiskalbetraktning. Kostnadene ved å administrere avgiftsordningen, for private og det offentlige samlet, bør stå i rimelig forhold til avgiftsinntekten-
3	Sektoravgifter bør ikke etableres på grunnlag av rene gebyrprinsipper. Dersom forholdene ligger til rette for å etablere en gebyrordning, bør denne finansieringsformen velges. Dersom det unntaksvis skulle være ønskelig å etablere gebyrlignende avgifter, dvs. betalingsordninger som ikke fullt ut tilfredsstillende grunnvilkåret for en gebyrordning, bør slike avgifter baseres på de øvrige kriteriene for gebyrordninger så langt de passer (insitamentstruktur, fiskalhensyn).

Tabell 5.3

Hovedforskjellen mellom sektoravgifter og gebyrer synes å være at et gebyr er betaling for en konkret myndighetshandling, mens sektoravgifter ikke er motytelse for konkrete myndighetshandlinger. En praktisk forskjell mellom gebyrer og sektoravgifter er dessuten at gebyrinntektene føres i bevilgningsregnskapet, mens sektoravgiftene inngår i skatte- og avgiftssystemet. Sektoravgifter er øremerket til å finansiere bestemte formål. De kan betraktes som vanlige skatter og avgifter fordi det ikke knytter seg konkrete gjenytelser til betaling av dem.

Hovedformålet med sektoravgiftene er helt eller delvis å finansiere utgiftene til bestemte tiltak. De må således i utgangspunktet fastsettes slik at de oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivaretatt.

De øvrige kravene som stilles til sektoravgifter er i hovedsak at det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre slike ordninger, at avgiftsordningen skal være rasjonell ut fra en fiskalbetraktning, og at sektoravgifter ikke bør etableres ut fra rene gebyrprinsipper.

Av dette ser en at enkelte av ordningene som ikke oppfyller vilkårene for å etablere en gebyrordning, i stedet kan klassifiseres som en sektoravgift. Dette gjelder blant annet ordningene som innebærer at utgiftene til en tilsynsordning utjevnes også over virksomheter som ikke får tilsyn.

Fra Rundskriv R-112/2006 framgår det at kravene som stilles til en gebyrordning er strengere enn de som stilles til en avgiftsordning: *“Grunnvilkåret for å etablere en gebyrordning er at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer”.*

I dette ligger følgende:

- Gebyrer kan kun ilegges for offentlige myndighetshandlinger som er av en slik art at de kan leveres til individuelle mottakere.
- Den gebyrpliktige skal ikke betale for noe annet enn de myndighetshandlingene gebyret gjelder.
- Gebyret skal ikke overstige kostnadene ved å utføre myndighetshandlingen.

På bakgrunn av kravene omtalt over, er det klart at følgende finansieringsordninger ikke oppfyller kravene som stilles til en gebyrordning:

- Ordninger som innebærer at utgiftene til en tilsynsordning utjevnes også over virksomheter som ikke får tilsyn, for eksempel gjennom en årlig betaling for tilsyn der ikke alle virksomhetene får tilsyn i løpet av året.
- Ordninger der gebyret overstiger kostnadene ved å utføre den aktuelle tilsynsoppgaven/forvaltningsoppgaven.

Retningslinjene stadfester eksplisitt at det bør utvises tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter, dog med unntak for "tilfeller hvor sektoravgifter finansierer fellestiltak overfor en næring og avgiftene betales av næringen selv (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer)."

I avklaringsnotatet fra FIN vises det til rundskrivets avsnitt 3.2 punkt 3 anbefales at sektoravgifter ikke brukes der det ligger til rette for å bruke gebyrer. I slike tilfelle anbefales det gebyrfinansiering. I den utrekning en ønsker brukerfinansiering utover hva gebyrer kan innbringe, viser FIN at det er mulig å bruke sektoravgifter i tillegg, dvs. på andre deler av virksomheten enn de som gebyrfinansieres, dersom vilkårene for slike avgifter er til stede.

6 Dagens gebyrforskrifter vs Finansdepartementets retningslinjer

6.1 Avklaringer og utfordringer

Forskrift om gebyr til Statens jernbanetilsyn for tilsyn med tau- og kabelbaner mv.

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-01-10-31>

Forskrift om gebyr til Statens jernbanetilsyn for godkjenning av og tilsyn med innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-01-19-82>

6.1.1 Oversikt over brukerfinansierte aktiviteter i SJT:

	Taubane	Park- og tivoli
Løpende virksomhet	Årsgebyr § 2	Årsgebyr § 3
Dokumentgjennomgang osv.	Gebyr § 3	Gebyr § 2
Driftstillatelse, sikkerhetsmessig godkjenning	Gebyr § 4	Gebyr § 2 og § 4
MIP	Gebyr § 5	Ikke relevant
Ekstraordinært tilsyn	Gebyr § 6	Ikke hjemmel i forskrift
Driftsledersertifisering	Gebyr § 7	Ikke relevant
Omsetning av delsystemer	Gebyr § 8	Ikke relevant

Tabell 6.1

6.2 Taubanetilsynets gebyrbestemmelser

FOR-2012-01-10-31 Forskrift om gebyr til Statens jernbanetilsyn for tilsyn med tau- og kabelbaner mv.	KOMMENTARER
§ 1 Formål	
Forskriften fastsetter Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynets gebyrer for tilsynsoppgaver med tau- og kabelbaneanlegg.	
§ 2 Årsgebyr	
Den som har konsesjon til anlegg og drift av taubane og den som har tillatelse for drift av kabelbane, og som har driftstillatelse fra Taubanetilsynet pr. 1. januar, skal betale et årlig gebyr.	Etter ordlyden i forskriften synes det som om den også kan omfatte sektoravgift.
Årsgebyret skal dekke Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynets kostnader med tilsyn med eksisterende tau- og kabelbaner, administrasjon, regelutvikling, skadeundersøkelse og andre felleskostnader.	Forskriftsteksten må forstås slik at årsgebyret skal dekke alle kostnader forbundet med SJTs tilsyn med taubaner. Eksplisitt nevnes " <i>regelverksutvikling, skadeundersøkelse eller andre felleskostnader</i> " .. Dette prinsippet bør gjennomgås i lys av retningslinjenes punkt 3.1.1.
Ved oppstart av ny tau- eller kabelbane eller ved oppstart av eksisterende tau- og kabelbane etter	

lengre tids stopp skal årsgebyret reduseres, slik at gebyr betales for antall hele måneder anlegget er i drift.	
Den som har konsesjon til anlegg og drift av taubane og den som har tillatelse for drift av kabelbane, og som ikke ønsker at tau- eller kabelbane med driftstillatelse pr. 1. januar skal settes i drift inneværende år, må senest 1. februar samme år skriftlig anmode Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynet om å få driftstillatelse inndratt for å unngå årsgebyr.	
Årsgebyr for inndratt driftstillatelse slutter å løpe ved førstkommande årsskifte.	
Årsgebyr skal innkreves, eventuelt i etterskudd, for tau- og kabelbaneanlegg som har vært benyttet uten driftstillatelse.	
Følgende satser skal legges til grunn for beregning av årsgebyr:.....	

<p>§ 3 Gebyr for dokumentgjennomgang, besiktigelser, prøver mv. i forbindelse med tildeling av konsesjon, tillatelse til drift og driftstillatelse</p> <p>Den som søker konsesjon til og den som søker tillatelse for drift av henholdsvis tau- og kabelbaneanlegg skal betale gebyr for Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynets dokumentgjennomgang, prøver mv. i forbindelse med tildeling av konsesjon, tillatelse til drift og driftstillatelse for tau- og kabelbaneanlegg.</p> <p>Faktisk saksbehandlingstid med en timesats på kr 1350,- skal legges til grunn.</p> <p>Ved førstegangstilsyn skal faktisk saksbehandlingstid inkludere tidsbruk for ferdigbesiktigelse og rapport. Reisetid og reisekostnader skal normalt dekkes av årsavgiften og ikke av gebyret i henhold til denne bestemmelsen. Ekstraordinære kostnader skal gebyrlegges i sin helhet.</p>	<p>Eksempel på en type gebyr som faller inn under departementets beskrivelser i R-/112-2006</p> <p>Kan operere med en snittpris for ulike typer enheter (prislister), eller som her fakturere medgått tid etter en forhåndskjent takst.</p> <p>Må uansett kunne begrunne og dokumentere grunnlaget for denne timesatsen.</p>
<p>§ 4. Gebyr for utstedelse av flere driftstillatelser</p> <p>Utstedelse av en eller to driftstillatelser til samme konsesjonshaver skal gebyrlegges med kr 2000,- per tillatelse. Ved utstedelse av flere enn to skal de overskytende gebyrlegges med kr 1000,-.</p>	<p>Her belastes den enkelte helt konkret etter tid medgått, til en kjent timesats, den innsatsen som behøves fra SJT for å innvilge nødvendige formaliteter.</p> <p>"Reisetid og reisekostnader skal normalt dekkes av årsavgiften og ikke av gebyret i henhold til denne bestemmelsen." Formålet er jevne ut og nøytralisere belastningen med reiseutgifter slik at dette ikke medfører ulike kostnader avhengig av geografisk plassering.</p>

<p>§ 5 Gebyr for magnetinduktiv prøving Forberedelse av prøve, prøvingen og rapportering skal gebyrlegges med en timesats på kr 1350,-. Apparatløse skal i tillegg gebyrlegges med kr 1600,- per prøvetau. Reisetid og reisekostnader skal normalt dekkes av årsavgiften og ikke av gebyret i henhold til denne bestemmelsen. Ekstraordinære kostnader skal gebyrlegges i sin helhet.</p>	Prinsippene for gjennomføring av MIP er under vurdering i et eget prosjekt i SJT.
<p>§ 6 Gebyr for ekstra tilsyn av tau- og kabelbaneanlegg Den som har konsesjon til og den som har tillatelse for drift av henholdsvis tau- og kabelbaneanlegg skal betale gebyr til Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynet for ekstra tilsyn og prøving av tau- og kabelbaneanlegg som av spesielle konstruktive, tilstandsmessige, bruksmessige eller andre årsaker må ha tilsyn eller prøving - i tillegg til den løpende kontroll. Faktisk saksbehandlingstid med en timesats på kr 1350,- skal legges til grunn. Reisetid og reisekostnader skal normalt dekkes av årsavgiften og ikke av gebyret i henhold til denne bestemmelsen. Ekstraordinære kostnader skal gebyrlegges i sin helhet.</p>	
<p>§ 7 Gebyr for sertifisering av driftsledere Gebyr for behandling og utstedelse av sertifikat for driftsledere og stedfortredere på tau- og kabelbaneanlegg skal gebyrlegges med kr 1500,-. Ny behandling av sertifikat (fornyset eksamen) skal gebyrlegges med kr 1500,-.</p>	
<p>§ 8 Gebyr i forbindelse med omsetning av delsystemer og sikkerhetskomponenter for tau- og kabelbaneanlegg Gebyr for den som får pålegg etter § 1b annet ledd i lov om anlegg av taugbaner og løipestrenger, jf. forskrift om tekniske krav til taubaneanlegg inkludert kabelbaneanlegg til persontransport § 8-5 skal tilsvare Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynets kostnader med tilsynet med en timesats på kroner 1350,-.</p>	
<p>§ 9 Innkreving, forfallsdato og tvangsgrunnlag for utlegg Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynet skal kreve inn gebyr etter denne forskrift. Forfallsdato er en måned etter tidspunkt for utstedelse av gebyr. Pålegg om gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.</p>	
<p>§ 10 Klage, Reduksjon av gebyr Individuelt fastsatte gebyr kan påklages til Samferdselsdepartementet. Statens jernbanetilsyn v/Taubanetilsynet kan etter søknad redusere gebyr som anses åpenbart urimelige. Søknad om nedsettelse utsetter ikke betalingsfristen. Vedtak etter søknad om redusert gebyr kan påklages til Samferdselsdepartementet.</p>	

<p>§ 11 Ikrafttredelse Denne forskrift trer i kraft straks.</p>	
<p>§ 12 Opphevelse Fra samme tid oppheves § 31a første ledd annen setning i forskrift 3. mai 2002 nr. 446 om bygging og drift av taubaner og kabelbaner.</p>	

Tabell 6.2

6.2.1 Gebyrinntekter fordelt på hjemmelsgrunnlag

Tabellen gir en oversikt over inntekter fordelt på de ulike gebyrhjemplene slik disse fremkommer av gebyrforskrift taubaner.

Taubaner - 2013			
Artikkel(T)	Fakt. antall	Sats	Utfakturert beløp
Årsgebyr skitau	201,58	kr 3 100	kr 624 960
Årsgebyr skitrekkl L < 250 m	86,17	kr 5 260	kr 442 841
Årsgebyr skitrekkl L 250 < L < 300 m	19	kr 7 700	kr 146 300
Årsgebyr skitrekkl L 300 < L < 350 m	16,83	kr 10 050	kr 169 141
Årsgebyr skitrekkl L 350 < L < 400 m	34,5	kr 12 500	kr 432 765
Årsgebyr skitrekkl L > 400 m	369,67	kr 14 940	kr 5 403 349
Årsgebyr stolheis, faste klemmer L < 300 m	4	kr 9 680	kr 38 720
Årsgebyr stolheis, faste klemmer 300 < L < 400 m	2	kr 14 570	kr 29 140
Årsgebyr stolheis, faste klemmer L > 400 m	37	kr 19 450	kr 680 750
Årsgebyr stolheiser med løsbare klemmer	38,08	kr 24 440	kr 930 833
Årsgebyr kabelbaner	3	kr 24 440	kr 73 320
Årsgebyr totaubaner	17	kr 24 440	kr 415 480
Årsgebyr godstaubaner	12	kr 5 640	kr 67 680
Årsgebyr andre tau- og kabelbaner*	3		kr 6 300
Årsgebyr § 2.			kr 9 461 582
Fakturert tilsyn timer	259		kr 349 650
Konsesjonsbehandling timer	125		kr 168 750
Avgift driftstillatelse 1-2 stykk	156		kr 304 000
Avgift driftstillatelser mer enn 2	56		kr 56 000
Konsesjon, driftstillatelser § 3 og § 4			kr 878 400
Magnetinduktiv prøving timer	560,5		kr 729 675
Leie av utstyr til magnetinduktiv prøving	234		kr 364 800
Magnetinduktiv prøving § 5.			kr 1 094 475
Ekstraordinær besiktelse timer	4		kr 5 241
Gebyr for ekstra tilsyn § 6.			kr 5 241
Driftsledereksamen, ordinær eksamen	85		kr 236 500
Sertifisering av driftsledere § 7.			kr 236 500
Totalt utfakturert på taubane 2013	2323,33		kr 11 676 198
* Sats fastsettes individuelt av SJT § 2,7. Timesats er kr. 1370,- pr. time			

Tabell 6.3

6.3 Park- og tivoli-innretninger - gebyrbestemmelser

Årsgebyrer og priser

Alle fornøyelsesinnretninger med sikkerhetsmessig godkjenning faktureres et årlig gebyr fra Park- og tivolitilsynet som skal dekke den løpende rutinemessige virksomheten. I tillegg belastes eierne for mer hendelsesrelaterte tjenester som førstegangstilsyn, ombygginger mm.

FOR-2012-01-19-82 Forskrift om gebyr for godkjenning av og tilsyn med innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker	KOMMENTAR
<p>§ 1. Formål Forskriften fastsetter Statens jernbanetilsyn v/Park- og tivolitilsynets gebyrer for kostnadene ved saksbehandling og tilsyn med innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker. Gebyrene settes slik at de samlet ikke overstiger Statens jernbanetilsyns kostnader med saksbehandling eller tilsyn.</p>	<p>Ordlyden tar opp i seg ordlyden fra vilkårene fra Finansdepartementets retningslinjer ved at det skal dekkes og slik at gebyrene ikke overstiger kostnadene SJT har til nevnte utgiftsposter</p>
<p>§ 2. Fakturerbare oppdrag Førstegangstilsyn skal faktureres etter nedenfor angitte standardsatser. Satsene omfatter tid medgått til forberedelse, dokumentgjennomgang, besiktelse, rapportering, og utsendelse av nødvendige dokumenter, skilt m.m. Faktisk saksbehandlingstid med en timesats på kr 1 370,- skal legges til grunn. Ved tap av oblat, metallskilt eller loggbok skal følgende satser legges til grunn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oblat • kr 100,- • Metallskilt • kr 500,- • Loggbok • kr 300,- 	<p>Dokumentere timesats og enhetssatser (tabell utelatt i oversikten her men finnes i § 2 i forskriften).</p>
<p>§ 3. Årsgebyr Alle innretninger med sikkerhetsmessig godkjenning plikter å betale årsgebyr.</p>	
<p>§ 4. Årsgebyr for nye innretninger Nye innretninger, brukte som tidligere ikke har hatt sikkerhetsmessig godkjenning, eller brukte hvor det er mer enn 3 år siden sist gitte sikkerhetsmessige godkjenning, skal underlegges førstegangstilsyn, jf. § 2. Ved oppstart av nye innretninger eller ved oppstart av brukte innretninger hvor det er nødvendig med førstegangstilsyn, skal årsgebyret reduseres, slik at gebyr betales for antall hele gjenværende måneder av kalenderåret.</p>	
<p>§ 5 Innkreving, forfallsdato og tvangsgrunnlag for utlegg Statens jernbanetilsyn v/Park- og tivolitilsynet skal kreve inn gebyr etter denne forskrift. Forfallsdato er en måned etter tidspunkt for utstedelse av gebyr. Pålegg om gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.</p>	
<p>§ 6. Refusjon og reduksjon av gebyr. Klage Statens jernbanetilsyn v/Park- og tivolitilsynet</p>	

<p>kan etter en konkret vurdering refundere årsgebyr minus et saksbehandlingsgebyr beregnet til 2 timers arbeid.</p> <p>Individuelt fastsatte gebyr, jf. § 2 siste ledd, kan påklages til Kommunal- og regionaldepartementet.</p> <p>Statens jernbanetilsyn v/Park- og tivolitilsynet kan etter søknad redusere gebyr som anses åpenbart urimelig. Søknad om nedsettelse av gebyr utsetter ikke betalingsfristen. Vedtak etter søknad om redusert gebyr kan påklages til Kommunal- og regionaldepartementet.</p>	
<p>§ 7 Ikrafttredelse Denne forskrift trer i kraft straks.</p>	

Tabell 6.4

6.3.1 Gebyrinntekter fordelt på hjemmelsgrunnlag

I tabellen fremkommer en oversikt over inntekter fordelt på de ulike gebyrhjemlene slik disse fremkommer av Forskrift om gebyr til SJT, tivoliinnretninger m.m.

Samlet oversikt park- og tivoli:

Park- og tivoli 2013				
Artikkel(T)	Fakt. antall	Sats	Utfakturert beløp	
Årsgebyr innr.type 0	85,01	kr 2 850	kr	230 878
Årsgebyr innr.type 1	73,09	kr 3 860	kr	274 407
Årsgebyr innr.type 2	36,49	kr 5 390	kr	196 681
Årsgebyr innr.type 3	45,84	kr 9 150	kr	419 436
Årsgebyr innr.type 4	24,58	kr 13 000	kr	319 540
Årsgebyr innr.type 5	8,5	kr 18 900	kr	160 650
Årsgebyr innr.type 6	61,92	kr 4 370	kr	270 590
Årsgebyr innr.type 7	63	kr 6 500	kr	409 500
Årsgebyr innr.type 8	33,59	kr 8 540	kr	286 858
Årsgebyr innr.type 9	1	kr 12 800	kr	12 800
Årsgebyr innr.type 10	143,89	kr 2 740	kr	386 038
Årsgebyr innr.type 11	74,08	kr 3 760	kr	278 540
Årsgebyr innr.type 12	42,8	kr 4 880	kr	203 984
Årsgebyr innr.type 13	45,32	kr 8 640	kr	374 284
Årsgebyr innr.type 14	38,83	kr 12 600	kr	489 258
Årsgebyr § 3.			kr	4 313 448
Fakturert tilsyn timer	397		kr	527 450
Fakturerbare oppdrag § 2.			kr	527 450
Totalt utfakturert 2013			kr	4 840 898

Tabell 6.5

6.4 Samlet oversikt over gebyrer for TPT

Taubane 2013		Bokført
	Årsgebyr	9 461 582
21	Fakturert tilsyn timer	349 650
21	Ekstraordinær besiktelse timer	2 541
21	Driftsledereksamen, ordinær eksamen	236 500
21	Konsesjonsbehandling timer	168 750
SUM	MIP	1 094 475
	Driftstillatelser	360 000
21	Magnetinduktiv prøving reisekostnad	2 700
21	TOTAL TBT	11 676 198

SUM	Årsgebyr	4 313 448
22	Fakturerbart tilsyn timer	527 450
22	TOTAL PTT	4 840 898

TOTAL	16 517 096
--------------	-------------------

	2012		2013	
	Taubane	Park- og tivoli	Taubane	Park- og tivoli
Årsgebyr, alle anlegg/innretninger	10 101 020	4 035 859	9 461 582	4 313 448
MIP	1 040 938	-	1 094 475	-
Øvrige inntekter	1 030 175	375 280	1 120 141	527 450
Totalt	12 172 133	4 411 139	11 676 198	4 840 898

7 Veien videre

Formålet med kartleggingsrapporten er som nevnt å danne et grunnlag for det videre arbeidet med evalueringsrapporten om gebyrstruktur. Dette arbeidet vil starte når rammene for det nye regelverket og tilsynsmetodikken er kjent. Underveis vil det være viktig ha dialog og samarbeid med SD og KMD. Et sentralt avklaringspunkt vil være å fastslå hvordan gebyrregimet kan bidra til å underbygge hovedmålsettingene med tilsynsordningen.

SJT vil deretter oversende de konkrete anbefalingene til SD og KMD, som har kompetanse til å fastsette forskrifter vedrørende finansiering. De to departementene vil deretter forestå det videre arbeidet med saken.

VEDLEGG 1

"Vista Analyse 2013/11 – Brukerfinansiering av Luftfartstilsynet" gjengir i sin rapport innholdet i et notat de på forespørsel mottok fra Finansdepartementet i januar 2013, der de med henvisning til R-112/2006 konkret ba om svar på følgende to problemstillinger:

1. En nærmere utdypning av grensen mellom gebyrer og sektoravgift.
2. Hvorvidt sektoravgifter kan brukes for deler av brukerbetalingen der vilkårene for bruk av gebyrer er oppfylt.

Avklaringer fra Finansdepartementet, e-post av 10.01.2013

Finansdepartementets retningslinjer gir til en viss grad uttrykk for at det er mulig å velge mellom sektoravgift og gebyrer. Kravene som stilles til en sektoravgift er også generelt færre.

Vista Analyse har sendt følgende spørsmål til Finansdepartementet

1. En nærmere utdypning av grensen mellom gebyrer og sektoravgift
2. Hvorvidt sektoravgifter kan brukes for deler av brukerbetalingen der vilkårene for bruk av gebyrer er oppfylt.

I svaret fra Finansdepartementet (epost datert 10.januar 2013) vises det til rundskrivets avsnitt 3.2 punkt 3, der det anbefales at sektoravgifter ikke brukes der det ligger til rette for å bruke gebyrer. I slike tilfelle anbefales det gebyrfinansiering. I den utreking en ønsker brukerfinansiering utover hva gebyrer kan innbringe, viser Finansdepartementet at det er mulig å bruke sektoravgifter i tillegg, dvs. på andre deler av virksomheten enn de som gebyrfinansieres, dersom vilkårene for slike avgifter er til stede

Gebyrer

Finansdepartementet understreker at gebyrer etter sin art er en betaling for en ytelse. Dette utgangspunktet har en del konsekvenser for den nærmere utformingen av gebyrbegrepet. Det vises til følgende kjennetegn ved betalingsordninger som normalt betegnes gebyrer:

Gebyrformålet

Formålet med gebyrer er i første rekke å dekke forvaltningens kostnader ved å produsere bestemte offentlige ytelser. De har mao. et begrenset fiskalt formål. Gebyrene kan videre være begrunnet i ønsket om å begrense etterspørselen etter visse offentlige ytelser gjennom prissetting. Endelig kan begrunnelsen være at en finner det økonomisk rasjonelt å plassere kostnadene ved å produsere visse offentlige ytelser på den som nyter godt av ytelsen, framfor og omfordele byrdene gjennom de alminnelige skattene og avgiftene.

Gebyrobjektet

Ytelsen som det betales for, gebyrobjektet, oppfyller visse kriterier:

Det må dreie seg om betaling for en "offentlig ytelse", dvs. ytelser som normalt bare leveres av offentlige myndigheter. Ofte vil det dreie seg om en utført myndighetshandling, for eksempel utstedelse av et pass eller en gjennomført kontroll. Men det kan også dreie seg om ytelser av tjenestelignende karakter, for eksempel avgivelse av informasjon fra et offentlig register.

Betaleren må motta en konkret individualisert ytelse, for eksempel en gitt konsesjon. Det kan således ikke brukes gebyrer til å dekke utgiftene til generelle tiltak som for eksempel drift av politiets alminnelige ordenstjeneste.

Gebyrsubjektet

Siden gebyrer etter sin art er en form for betaling, ligger det i sakens natur at gebyrplikten legges på mottakeren av den offentlige ytelsen. En annen sak er at gebyrbelastningen i enkelte tilfelle vil kunne veltes over på senere ledd i en omsetningskjede.

Gebyrfastsettelsen

Et gebyr skal ikke overstige kostnadene ved å produsere vedkommende offentlige ytelse.

Hjemmelskrav

Normalt kreves hjemmel i lov for å kreve gebyr for offentlige ytelser, i alle fall når det dreier seg om betaling for myndighetshandlinger. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet som innebærer at offentlige inngrep i borgernes rettigheter og plikter krever hjemmel i lov. Lovhjemlene gir som regel forvaltningen fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om gebyrene, herunder om gebyrsatsene.

I avklaringene peker Finansdepartementet på de viktigste kjennetegnene ved avgifter, herunder sektoravgifter:

Avgiftsformålet

Statlige avgifter faller i to hovedgrupper, fiskalavgifter og sektoravgifter.

Fiskalavgiftene har et generelt fiskalt formål. Avgiftsinntektene går derfor inn i statskassen uten noen form for øremerking. Hovedformene for fiskale avgifter er merverdiavgiften og diverse særavgifter. Enkelte av særavgiftene har også andre formål enn rent fiskale, for eksempel å påvirke folks handlemønster når det gjelder bruk av bestemte produkter, bl.a. diverse helse og miljøskadelige produkter.

Sektoravgiftene brukes til å finansiere utgifter til bestemte tiltak og har således et avgrenset fiskalt formål. Slike avgifter vil som en sidevirkning til en viss grad kunne påvirke folks handlemønster. Dette begrunner ikke bruk av sektoravgifter, men det kan være nødvendig å ta hensyn til eventuelle sidevirkninger.

Avgiftsobjektet

Objektet for sektoravgiftene kan variere. Avgiftene knyttes imidlertid ofte til en vare eller en tjeneste ved omsetning eller innførsel, eller til et produksjonsvolum. De kan også knytte seg til en levert ytelse, for eksempel patentavgifter som knytter seg til søknadsbehandlingen av nye patenter.

Avgiftssubjektet

Subjektet for en avgift henger gjerne sammen med objektet for avgifter. Avgiften kan således for eksempel legges på den som selger, kjøper, importerer, produserer eller bruker en vare eller tjeneste.

For sektoravgifter vil det alltid være en spesiell gruppe som nyter godt av de tiltakene avgiften finansierer. Ofte belastes avgiften andre grupper enn de som direkte nyter godt av disse tiltakene. Omsetningsavgiften på legemidler belastes for eksempel forbrukerne, mens inntektene dekker tilskudd til apotek mv. Noen sektoravgifter belastes imidlertid dem som nyter godt av det avgiftsfinansierte tiltaket. Det gjelder for eksempel Kredittilsynets avgifter.

Avgiftsfastsettelsen

Formålet med en sektoravgift er å finansiere bestemte tiltak helt eller delvis. De enkelte sektoravgiftene vil derfor måtte fastsettes med dette for øye.

Hjemmelskravet

Fiskalavgiftene klassifiseres som skatter, og de faller således inn under Grunnloven § 75 bokstav a. Dette innebærer at vedtak om illeggelse av disse avgiftene, er skattebeslutninger i Grunnlovens forstand. En konsekvens av dette er at avgiftssatsene må vedtas ved plenarbeslutning (og ikke i lovs form), samt at de bare gjelder for ett kalenderår.

Sektoravgiftene klassifiseres normalt ikke som skatter, og reguleres derfor ikke av Grunnloven § 75 bokstav a. Det kreves imidlertid hjemmel i lov for å kunne pålegge øremerkede avgifter. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet som innebærer at offentlig regulering av borgernes rettigheter og plikter krever lovhjemmel. Som regel gir lovhjemlene forvaltningen fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om avgiftene, herunder avgiftssatsene.

Vista Analyse har i forlengelsen av svaret fra Finansdepartementet laget følgende oppsummering av sin forståelse av forskjellen mellom gebyrer og avgifter:

Basert på Finansdepartementets gjennomgang og oppsummering har vi sammenstilt det som er felles for gebyrer og sektoravgifter, samt det som skiller disse to formene for brukerfinansiering (Tabell 2.1.).

Vår forståelse av retningslinjene med tilhørende presiseringer fra Finansdepartementet, er at gebyrfinansiering skal brukes der det ligger til rette for å bruke gebyrer, dvs. at vilkårene for gebyrfinansiering er oppfylt. Vi merker oss også passusen om at "dersom det unntaksvis skulle være ønskelig å etablere gebyrlignende avgifter, dvs. betalingsordninger som ikke fullt ut tilfredsstillende grunnvilkåret for en gebyrordning, bør slike ordninger baseres på de øvrige kriteriene for gebyrordninger så langt de passer (incitamentstruktur, fiskalhensyn)." Videre merker vi oss at et gebyr ikke skal overstige kostnadene ved å produsere vedkommende offentlige ytelse, mens formålet med en sektoravgift er å finansiere bestemte tiltak helt eller delvis. Sektoravgiftene vil dermed, i likhet med gebyrer, måtte fastsettes med utgangspunkt i kostnadene ved et tiltak. Dette tilsier at det i utgangspunktet stilles samme krav til å identifisere kostnader ved et tiltak eller tilsyn ved en sektoravgift som det stilles til fastsettelsen av et gebyr.

VEDLEGG 2

Relevante rapporter og analyser

1. Vista Analyse, Statlige tilsyns gebyrinntekter - Rapport 2011/18

I 2011 publiserte Vista Analyse på vegne av NHO en utredning om statlige tilsyns gebyrinntekter. Av disse 18 tilsynene er 8 tilsyn vurdert nærmere. Arbeidet er basert på dokumentanalyse, intervjuer med representanter for tilsynsorganene og deres overordnede departementer, samtaler med referansegruppen, Finansdepartementet (FIN) og relevant teori. For de resterende 10 tilsynene er analysen i hovedsak basert på offentlig tilgjengelig dokumentasjon.

En gjennomgang av enkelte hovedfunn fra utredning, med spesiell vekt på

- Praktiseringen av skillet mellom gebyr og sektoravgift
- Grunnlaget for gebyr
- Spørsmålet om kryss-subsidiering
- Gebyr, sektoravgift og refusjon for tilsynsutgifter

Utredningen påpeker flere forhold knyttet til uklare eller ikke tilstrekkelig presise retningslinjer. Det påpekes også at praksis og faktisk dokumentasjon av grunnlaget for gebyrer varierer, og er til dels lite tilfredsstillende blant deler av tilsynene.

- Finansdepartementets retningslinjer er for lite presise, ulike tolkninger av retningslinjene i tilsyn, fagdepartementer, Finansdepartementet og hos næringslivet
- Særlig uklart hvilke kostnader som skal kunne dekkes gjennom gebyrer
- Og hva er kravene til en sektoravgiftsordning?
- Ingen retningslinjer for justering av satsene over tid

- Dokumentasjonen av hvilke kostnader gebyrene skal dekke er svært mangelfull i de fleste av de tilsynene vi har sett nærmere på
 - Noen har kun en helt overordnet idé om hva som skal inngå; lite eller ingenting er tallfestet
 - Andre har en gang hatt oversikt – for lenge siden
 - Flere hevder å ha god dokumentasjon, men viser den ikke fram
- Enkelte gebyrer og timesatser framstår som særlig høye
- Flere tilfeller av kryss-subsidiering
- Stor variasjon i justeringen av gebyrer over tid

Vista Analyse har gjennomgått en rekke tilsyn mht. bruk av gebyrer og har noen betraktninger som følger:

I praksis benytter svært mange av tilsynene både gebyrer og avgifter. For disse er det stor variasjon både i hvilken aktivitet gebyret/avgiften legges på, og andelen av de samlede inntektene som stammer fra hver av ordningene.

Forfatterne sier:

«Flere ordninger ser i dag ut til å være feilaktig benevnt, enten som gebyr eller som sektoravgift. Dette har først og fremst betydning for regnskapsførselen, og vil ha praktisk betydning først og fremst der det knyttes politisk interesse til det samlede omfanget av skatter og avgifter».

Følgende ordninger kan nevnes i denne sammenhengen:

- DSB. Samtlige ordninger kalles i dag sektoravgifter, men er etter vårt syn å betrakte som gebyrer. De føres også som gebyrer i statsregnskapet.
- Post- og teletilsynet. Ordningen her er noe spesiell, og består i at det årlig framgår av statsbudsjettet hvor mye som skal kreves inn i gebyr. Dette beløpet fordeles deretter over aktiviteter og aktører, enten som et engangsgebyr eller et årsgebyr. Vi er i tvil om denne ordningen oppfyller kravet til en gebyrordning nevnt over. Vi har imidlertid ikke tatt for oss denne ordningen så grundig at vi har grunnlag for å si noe sikkert om dette.
- Statens legemiddelverk. I realiteten, dvs. i forskrifter, statsregnskap og tildelingsbrev, er skillet mellom gebyrer og sektoravgifter i tråd med retningslinjene, men for øvrig, dvs. på Legemiddelverkets nettside og i budsjettdokumenter, er det noe forvirring. Det ble gjennomført en opprydding i dette i 2007, der flere ordninger skiftet betegnelser, og det antas at den forvirringen som gjenstår vil forsvinne etter hvert.

Slik var altså situasjonen i første halvdel av 2011. Siden den tid er det jobbet med å rydde opp både i tilsynene, i Finansdepartementet og i andre departementer. Situasjonen kan dermed se ganske annerledes ut nå, uten at den nødvendigvis er fullt ut tilfredsstillende.

Dokumentasjon av gebyrgrunnlaget

Forfatterne er sterkt kritisk til tilsynenes evne til å dokumentere grunnlagene for gebyrene de har satt, og gir flere eksempler på dette blant de åtte tilsynene som utredningen undersøkte spesielt. Etter en forholdsvis detaljert undersøkelse av situasjonen i åtte tilsynsorganer og en enklere gjennomgang av de øvrige, konkluderer de som følger: *"Den offentlig tilgjengelige dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for gebyrene, dvs. av hvilke kostnader de ulike gebyrene er ment å dekke, er svært mangelfull for langt de fleste tilsynsorganene. Intervjuundersøkelser med enkelte tilsyn tyder på at denne mangelen ofte gjenspeiler manglende oversikt også internt. Uten slik oversikt vil det ikke være mulig å gi en fullgod vurdering av om gebyret er satt i tråd med retningslinjene, dvs. om beregningsgrunnlaget er riktig fastsatt og gebyret ikke finansierer annet enn de utgiftene det er ment å dekke, samt av mulighetene for økt effektivitet på ulike områder. Det vil heller ikke være mulig å besvare forespørsler om dette for eksempel fra berørte næringsvirksomheter, jf. dokumentasjonskravene i retningslinjene og offentlighetsloven.»*

Igjen må det understrekes at situasjonen kan ha bedret seg på de to årene siden 2011.

Kryss-subsidiering

Kryss-subsidiering innebærer i sammenheng med tilsyn og gebyrer at enkelte gebyrer settes for høyt i den hensikt å finansiere gebyrer som settes lavt. Vista Analyse skiller mellom to former for kryss-subsidiering:

«Dersom vi med "for høyt" mener "høyere enn det som skal til for å dekke utgiftene ved å utføre den gebyrbelagte oppgaven", dvs. overprising i retningslinjenes forstand, er det etter det vi har kunnet bringe på det rene, ingen tilfeller av kryss-subsidiering. Dette er basert på at de tilsynsorganene dette gjelder selv mener at ingen av deres gebyrer er overpriset, og den tilgjengelige dokumentasjonen ikke har vært slik at vi har kunnet gjøre oss opp en selvstendig mening.»

Dersom kryss-subsidiering også kan bety noen gebyrer settes "høyere enn de ellers ville blitt satt" for at andre skal kunne settes lavere, ser vi tre tilfeller av kryss-subsidiering.»

2. Vista Analyse - Brukerfinansiering av Luftfartstilsynet 2013/11

Vista Analyse har på oppdraget fra Samferdselsdepartementet vurdert grunnlaget for brukerfinansiering av Luftfartstilsynet. Sentralt i vurderingen har vært spørsmål knyttet til gebyrer kontra sektorfinansiering.

Luftfartstilsynet utfører tilsynsoppgaver og direktoratsoppgaver. Det er opprettet et system som innebærer at tilsynsoppgavene finansieres av *gebyr*. En annen modell er å finansiere oppgavene ved hjelp av *sektoravgift*. En blandingsmodell der for eksempel variable kostnader finansieres via gebyr og faste kostnader finansieres via sektoravgift, er også mulig å tenke seg. Uansett modell settes det krav til å beregne kostnader ved tilsynsoppgavene, og modellen krever lovhjemmel.

I utredningen foreslår Vista Analyse en modell for finansiering av tilsynsvirksomhet i Luftfartstilsynet som er "*driftssikker, forutsigbar og kostnadseffektiv*", og som har samsvar mellom betaling for en tjeneste, og kostnaden ved å produsere den. I tillegg foreslås et system for å beregne kostnadene for utøvelse av tilsynstjenester. Endelig drøftes lovhjemmelen for systemet vi foreslår.

Vista foreslår fortsatt bruk av gebyrer

Vistas forslag er å fortsette å bruke gebyr som finansieringsform.

Luftfartstilsynets myndighetshandlinger oppfyller vilkårene for gebyr

Luftfartstilsynet administrerer tre typer av gebyr: gebyr for utstedelse av tillatelser (registrering), gebyr for virksomhetstilsyn og gebyr for særskilte inspeksjoner og tjenester. Gebyrene kan også skilles på den måten man gjør i Forskriftens kapitler. Etter Vistas vurdering dreier dette seg om individualiserte tjenester (individualgoder) som dessuten leveres av en offentlig myndighet. De tilfredsstiller således grunnvilkåret for å innføre en gebyrordning.

3. Tau- og kabelbaner – Rapport fra arbeidsgruppe 2008 - Forslag til tiltak

Historikk

Taubaner (taubaneloven) og kabelbaner (jernbaneloven) omfatter både person- og godstransport, skitau, skitrekk og svevebaner. Da rapporten ble skrevet var Samferdselsdepartementets oppgaver med tau- og kabelbaner ivaretatt av Taubanetilsynet, som er en del av Det Norske Veritas (DNV). Taubanetilsynets oppgaver framgikk av avtale av 1988 mellom Samferdselsdepartementet og DNV.

Bakgrunn for å nedsette arbeidsgruppen

Tilsynsordning hadde da rapporten ble skrevet bestått siden 1977, uten større organisatoriske endringer. Samferdselsdepartementet besluttet våren 2007 å opprette en arbeidsgruppe for å vurdere tilsynet med taubaner, og inviterte DNV/Taubanetilsynet og ALF til å delta i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppens mandat

"Arbeidsgruppen skal anbefale en ordning som gjør systemet med konsesjon, tillatelser og tilsyn med tau- og kabelbaner mer oversiktlig for både bransjen og det offentlige. Anbefalingene skal søke å klargjøre ansvarsforhold mellom anlegg, tilsyn og departementet. Arbeidsgruppen skal levere en rapport med anbefalinger, og rapporten skal være del av grunnlaget for Samferdselsdepartementets videre arbeid med en eventuell omorganisering av tilsynet med tau- og kabelbaner."

Rapporten beskriver situasjon på tidspunktet og omtaler også forhold som taler for endringer. Videre omtales ordningen i andre europeiske land, det gjøres vurderinger og tilrådinger. Rapporten gjør en nærmere gjennomgang av et nytt taubanetilsyn, beskriver oppgaver og gir et sammendrag av anbefalingene fra arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen har knyttet noen kommentarer til en eventuell årsavgift for taubanebransjen.

De store skisentrene i Norge er betydningsfulle trekkplastre for distriktene men møter hard konkurranse fra skisentre i utlandet. Det er av den grunn viktig at de skisentrene i Norge ikke har større økonomisk belastning for et sikkerhetsregime enn konkurrerende skisentre i andre land.

Det er videre et betydelig antall små alpinanlegg som eies av idrettsforeninger i distriktene. Anleggene er viktige for lokalsamfunnene og drives ofte på dugnad av lokale trenere eller foreldre. Dette er anlegg som ikke drives for å tjene penger, men for at det skal være et fritidstilbud for innbyggerne i lokalsamfunnet. Anleggene drives derfor også med lave budsjetter. Hvis sikkerhetsregimet blir svært kostbart, er det en risiko for at enkelte av disse anleggene ikke lenger kan bestå.

Arbeidsgruppens anbefalinger

- Et framtidig taubanetilsyn innehar mange av de samme oppgavene som Taubanetilsynet har i dag.
- Arbeidsoppgaver som regelverksarbeid, internasjonalt samarbeid, veiledning og saksbehandling (søknadsbehandling) mv. anbefales derfor videreført.
- Det anbefales en endring av Taubanetilsynets oppgave med å følge opp anlegg som er i drift.
- Det anbefales at tilsynet i stedet for å utføre periodiske besiktigelser, avlegger besøk på anlegg og virksomheter det finner nødvendig ut fra en risikovurdering (risikobasert besøk).
- Det anbefales at konsesjonsordningen oppheves.
- Det anbefales videre at oppgaven magnetinduktiv prøving av ståltau skilles ut fra et framtidig taubanetilsyn. Transport med taubaner er forbundet med en viss sikkerhetsrisiko. Det er viktig at sikkerhetskontroller med anleggenes innretninger blir tilfredsstillende gjennomført, noe som i dag utføres som egenkontroll.
- Arbeidsgruppens representanter fra ALF anbefaler et pålegg om obligatorisk bruk av kontrollfirmaer til årlig kontroll av anleggene. Det anbefales klarlagt i en høringsrunde om også resten av taubanebransjen ønsker et myndighetspålagt påbud om dette.
- Det anbefales at finansieringen av Taubanetilsynet gjennomgås. Det er viktig at den totale kostnaden for et tilfredsstillende sikkerhetsregime (tilsyn, eier/konsesjonshaver, kontrollfirmaer) ikke blir for kostbar for bransjen.

Departementets konklusjoner til arbeidsgruppens anbefalinger

Samferdselsdepartement, ref. departementets brev av 03.06.2009

4. Ot. prp. nr. 49 - lov om godkjenning og drift av innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker.

I Ot.prp.nr. 49 «Om lov om godkjenning og drift av innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker» 1990-1991 behandles kort spørsmålet om gebyrer. Det fremheves at det hele tiden har vært forutsatt at myndighetenes arbeid med godkjenning og kontroll av tivoliinnretninger skal dekkes av tivolieierne ved gebyrer – noe det ikke er kommet innvendinger mot fra høringsinstansene.

Av hensyn til tivolinæringens struktur, med stor andel omreisende virksomhet og utsyr og omfang som varierer vesentlig antas at fast årsavgift kombinert med kontrollgebyr ikke passer. Det foreslås at gebyret tilpasses det arbeid myndigheten utfører på det enkelte anlegg kombinert med mulig kontant innbetaling. Bruk av timesatser vil bli vurdert sammen med resten av problemkomplekset i fbm. Utarbeidelse av forskrifter.

Det drøftes videre hvorvidt regulativ som basis for gebyrkrav er å anse som et enkeltvedtak. Lovavdelingens uttalelse understrekes at gebyrutformingen vil være avgjørende for hvorvidt dette er å anse som et enkeltvedtak.

5. St.meld. nr.19 (2008-2009) – Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

Rapporten ser på og beskriver ulike aspekter ved statsforvaltninga gjennom tema som kjennetegn og utviklingstrekk, organisering, verdigrunnlag, styring og samordning mm.

I St.meld.nr 19 (2008-2009) heter det:

"Tilsynsvirksomheten er finansiert over statsbudsjettet. Noen tilsyn har likevel inntekter gjennom gebyr, selv om de framleis er bruttobudsjetterte. Kor store gebyra og gebyrinntektene er, varierer mye mellom ulike tilsynsorgan. Det er likevel et viktig prinsipp at tilsynsvirksomhetene ikke skal være økonomisk avhengige av noen av de som de skal føre tilsyn med, og at finansieringa er slik at det ikke oppstår et interessefellesskap mellom de som skal føre tilsyn, og de det skal føres tilsyn med. Dette er ikke til hinder for at noe av tilsynsvirksomheten kan være finansiert gjennom gebyr. Finansieringssystemet må i så fall være utforma slik at utsikten til øke inntekter ikke skygger for de faglige vurderingene av kva tilsynsvirksomheten skal rette seg mot."

Meldingen gir en oversikt over tilsyn i Norge pr. 2009, FAD har pr 2011 bekreftet overfor Vista Analyses rapport 201/18 at tabellen med unntak ev noen navneendringer fortsatt er gjeldende.

VEDLEGG 3

Vurdering av om faste kostnader skal inkluderes i beregningsgrunnlaget

Spørsmålet om *hvorvidt faste kostnader* skal inkluderes, avhenger av om den gebyrbelagte aktiviteten påvirker virksomhetens faste kostnader eller ikke.

- I retningslinjenes punkt 4 heter det at faste kostnader skal inkluderes "når den gebyrbelagte handlingen utgjør en vesentlig andel av virksomhetens aktivitet, for eksempel for statlige tilsyn".
- Hvis så er tilfelle, dvs. at den gebyrbelagte aktiviteten påvirker antall ansatte, arealbehov mv., da bør også tillegget i de faste kostnadene tas med i beregningsgrunnlaget.

Vista analyse Rapport 2011/18 viser i sine undersøkelser at samtlige åtte tilsynsorgan som er vurdert nærmere, legger til grunn at de faste kostnadene kan tas med i beregningsgrunnlaget.

I rapporten heter det at *"Det kan derfor legges til grunn at de faste kostnadene kan tas med i beregningsgrunnlaget for samtlige tilsynsorganer. Vi konstaterer også at nettopp tilsyn brukes som eksempel på virksomheter der de faste kostnadene skal inkluderes."*

Hva omfatter hhv variable og faste kostnader

- **Variable kostnader** er personalkostnader og andre driftskostnader som direkte påløper i forbindelse med aktiviteten. Som personalkostnader regnes i tillegg til ordinære lønnsytelser også feriepenger, pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift. For virksomheter som ikke selv betaler arbeidsgivers andel av pensjon til Statens Pensjonskasse, bør det legges til grunn en sjablonmessig premiesats på 12 prosent av pensjonsgrunnlaget, med mindre det foreligger mer nøyaktige beregninger av premiesatsen.
- **Faste kostnader** kan være felleskostnader til for eksempel strøm og varme, samt kalkulatoriske kostnader for lokaler og andre investeringer. Andelen av de faste kostnadene kan for eksempel settes lik den gebyrbelagte aktivitetens andel av samlede timeverk i virksomheten.

Andelen av relevante kostnadskomponenter som henføres til beregningsgrunnlaget

Retningslinjene presiserer følgende:

- Retningslinjene slår fast at gebyret bør beregnes på grunnlag av gjennomsnitts-kostnadene ved å utføre den gebyrbelagte myndighetshandlingen.
- Dersom en gitt myndighetshandling utføres flere steder, bør det normalt beregnes en gjennomsnittskostnad for den samlede aktiviteten ved alle forvaltningsenhetene.

Kostnader som ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget

Det er også en rekke kostnader som **ikke** skal inngå i beregningsgrunnlaget. Eksempler kan være:

- Personalkostnadene til andre enn dem som utfører aktiviteten, f.eks. ledelsen i tilsynsavdelingen.
- Kostnader til etterutdanning og annen kompetanseheving (med unntak).
- Kostnader til utredninger, f.eks. i forbindelse med forberedelse av tilsynsarbeidet.
- Kostnader til opplysningsarbeid og internasjonalt arbeid.

Slike kostnader vil som regel ikke være direkte knyttet til den konkrete myndighetshandlingen det kreves gebyr for, da de enten er knyttet til forutsetninger for å kunne drive god tilsynsaktivitet og ikke aktiviteten i seg selv, eller til andre aktiviteter som organet også er pålagt å utføre. Slike kostnader framstår det ikke rimelig at virksomhetene skal betale.

VEDLEGG 4

Beskrivelse av etterkalkyle for årsavgifter taubaner.

1. **Type taubane:** Taubanetilsynet opererer normalt med 8 anleggs kategorier. I etterkalkylene er kabelbaner, totausbaner og kabelkraner sett under ett.
2. **Budsjettert årsavgift:** Gjennomsnittlig årsavgift beregnet med basis i budsjettert anleggssammensetning. Avgiftene er til en viss grad differensiert ut fra størrelse på taubanen.
3. **Gjennomsnittlig antall anlegg med driftstillatelse i perioden:** Dette er antall taubaner med driftstillatelse ved referanseårenes slutt.
4. **Gjennomsnittlig antall direkte anleggsrelaterbare timer:**
 - Saksbehandler og periodisk tilsyn, Tall hentes fra driftsregnskapet og angir tidsforbruk til saksbehandling og periodisk tilsyn for den enkelte anleggs kategori, dvs. timer som er direkte relaterbare til type taubane.
 - Timer pr. taubane = kolonne 4 / 3
5. **Fordeling av ikke anleggsrelaterbare timer pr. taubane:**
 - Utvikling Med vektall angis den skjønnsmessige belastningstyngde aktiviteten påfører Taubanetilsynet. Timer viser hvor stor belastning aktiviteten da innebærer pr. taubane.
 - Samarbeid Som over. Gjelder samarbeid nasjonalt og internasjonalt.
 - Prosjektadministrasjon Som over. Gjelder ledelse Taubanetilsynet, samt fra 1995 også sekretærtid.
 - Oppmøte/adm. Som over. Gjelder oppmøtetid og generell administrasjon av det periodiske tilsyn.
 - Oppmøte nybygg Som over. Gjelder oppmøtetid for besiktelser med utstedelse av driftstillatelse.
 - Ikke fakturerbar MIP Som over. Gjelder tid som ikke er fakturerbar i tilknytning til magnetinduktiv prøving.
6. **Sum timer pr. anlegg:** Dette er summen av direkte relaterbare timer og skjønnsmessig fordelte timer pr. anleggs kategori.
7. **Direkte kostnader til reise/diett:** Her benyttes skjønnsmessige vektall for fordeling av Taubanetilsynets direkte reiseutgifter
8. **Årsavgift etter påslag av fordelte timer og dir. kost.**
 - Nødvendig avgift Dette er antall timer pr. taubane (6) multiplisert med gjennomsnittlig timepris for avgiftsfinansierte aktiviteter, pluss direkte reisekostnader (7). Gjennomsnittlig timepris for avgiftsfinansierte aktiviteter framgår av

dataark tabell 4 og er beregnet som følger: ((Fakturert årsavgift) – (overføring til Fond) – (direkte reiseutgifter + 10 %))/(Antall timer som skal finansieres av årsavgiftene).

- Avvik

Dette er avvik i forhold til gjennomsnittlige årsavgifter (2).

9. Sum avgift basert på fakturerte avgifter:

Kontrollberegning med basis i anvendte avgifter (2*3).

10. Sum avgift basert på nødvendige avgifter:

Kontrollberegning basert på de avgiftssatser som etterkalkylen angir som riktige (3*8). Regneark med detaljert utregning for DNV årene foreligger men er ikke inkludert i rapporten her