

Innst. O. nr. 26.

(1998-99)

Innstilling fra finanskomiteen om lov om selvfinansierende fraktutjevningsordning for drivstoff.

Ot.prp. nr. 22 (1998-99).

Til Odelstinget.

1. SAMMENDRAG

Innledning

Regjeringen la i St.prp. nr. 1 (1998-99) Arbeids- og administrasjonsdepartementet, fram forslag om avvikling av dagens pristilskuddsordning for drivstoff, med virkning fra 1. januar 1999. Ordningen foreslås erstattet av en selvfinansierende fraktutjevningsordning.

Som ledd i forslaget til omlegging, fremmer Finansdepartementet i proposisjonen forslag til lov om selvfinansierende fraktutjevningsordning for drivstoff.

Lovforslagets bakgrunn

Dagens ordning med tilskudd til nedskrivning av transport- og kjørekostnader for drivstoff er hjemlet i Stortingets årlige vedtak om bevilgninger til prisregulering. Bevilgning har vært gitt over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett kap. 1560 som er foreslått redusert med 76,8 mill. kroner for 1999. Ordningen administreres av Konkurransetilsynet. Målsettingen for ordningen har vært å bidra til utjevning av prisene på bensin og autodiesel mellom ulike deler av landet. Gjeldende bestemmelser fremgår av Konkurransetilsynets forskrift av 28. juni 1995 nr. 620 om statstilskudd til nedskrivning av transport- og kjørekostnader for bilbensin og autodiesel. Etter disse bestemmelsene kompenseres oljeselskapene for beregnede, lovlige kostnader fra oljeselskapenes hovedanlegg (A-anlegg) som overstiger 7 øre per liter inkludert merverdiavgift. Kostnadene for transport fra raffineri til A-anlegg og transport 10 km utenfor dette anlegget, omfattes ikke av ordningen.

Frakttilskuddsordningen er i Regjeringens budsjettforslag for 1999 foreslått erstattet med en selvfinansierende ordning, hvor oljebransjen betaler et sær-

skilt bidrag på drivstoff som innbetales til et eget fond som danner grunnlag for utbetaling av frakttilskudd.

Forslaget

Ordningen for utbetaling av frakttilskudd foreslås utbetalt gjennom Konkurransetilsynet som i dag. Forskjellen blir at utbetalingen skjer fra et fond utenfor statsbudsjettet og ikke fra en bevilgningspost. Det foreslås dessuten at den gjeldende utbetalingsordningen justeres. Hensikten med den nye ordningen er å bidra til at alle skal betale like mye for fraktutgiftene på det drivstoffet de kjøper, uansett hvor i landet tankingen skjer. Det vil i ny forskrift bli utarbeidet nærmere regler for når oljeselskapene skal få utbetalt tilskudd fra fondet. Hjemmelen for denne forskriften om utbetaling av frakttilskudd, overføres fra Stortingets vedtak om bevilgning til pristilskudd til lov om selvfinansierende fraktutjevningsordning for drivstoff, jf. lovforslaget § 1.

Det vil bli utarbeidet instruks for forvaltningen av fraktutjevningfondet, dels for innbetalingsordningen, dels for utbetalingsordningen. Organiseringen av fondet vil bli vurdert nærmere i forbindelse med utarbeidelsen av instruks.

Innføring av en selvfinansierende ordning vil innebære at oljeselskapene må innbetale bidrag til fondet for drivstoff som innføres eller tilvirkes her i landet (fondsbidrag). Det foreslås at alle oljeselskapene som opererer på det norske markedet deltar, også de som baserer sin virksomhet på importert drivstoff. Utbetaling av frakttilskudd vil skje ut fra en inndeling av landet i fraktsoner, etter mønster av gjeldende statsfinansiert tilskuddsordning. Det enkelte oljeselskap vil kunne ha både innbetalingsplikt og tilskuddskrav. Dersom det viser seg praktisk gjennomførbart vil samordning i form av motregning eller lignende kunne skje på et passende tidspunkt etter at ordningen er iverksatt.

Av både prinsipielle og praktiske årsaker synes det ikke aktuelt at ordningen gjennomføres som en selvstyrt bransjeordning. Det vises bl.a. til at samarbeid om en aktivitet som direkte innvirkes på prisene vil kunne oppfattes som prissamarbeid og at det er nødvendig å ha reaksjonsmuligheter overfor selskaper som ikke overholder innbetalingen. Ordningen er dessuten forutsatt å være operativ fra 1. januar 1999. Finansdepartementet foreslår derfor at ordningen etableres under myndighetsbasert kontroll, og at innbetalings siden administreres av Toll- og avgiftsdirektoratet. Utbetalingsordningen skal fortsatt administreres av Konkurransetilsynet.

For å sikre at fondet er operativt fra 1. januar 1999 foreslås at oljeselskapenes bidrag til fondet baseres på antall solgte liter bensin og autodiesel, og at oppkreivingsrutinene så langt som mulig følger oppkreivings-systemet for særavgiftene på bensin og autodiesel. Innbetalingsordningen foreslås knyttet til avgiftspliktig bensin og autodiesel, dvs. alt drivstoff som etter Stortingets vedtak om bensinavgift og avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn (autodieselavgift) er avgiftspliktig.

Dagens frakttilskuddsordning dekker normerte fraktkostnader som overstiger 7 øre pr. liter. I 1997 ble det utbetalt vel 104 mill. kroner gjennom denne ordningen. Forslaget som fremmes medfører at normerte fraktkostnader skal dekkes fullt ut for frakt av drivstoff utenfor 0-sonen. Dette medfører at andelen drivstoff som vil motta frakttilskudd vil øke betydelig. Andelen kan tenkes å komme over 90 pst. av omsatt drivstoff. På svært usikkert grunnlag er det anslått at den foreslåtte fraktutjevningsordningen vil kunne dekke 300 mill. kroner i fraktkostnader årlig. En finansiering av disse fraktutgiftene vil i så fall kunne kreve et bidrag på i størrelsesorden 9 øre pr. liter avgiftspliktig bensin og autodiesel. Finansdepartementet understreker at anslaget for fraktkostnadene er beheftet med betydelig usikkerhet. Det arbeides imidlertid med å fremskaffe bedre beregninger. Disse vil bli benyttet ved fastsettelse av bidragets størrelse i forskrift. Størrelsen på bidraget vil også bli vurdert årlig. Fraktutjevningfondet som foreslås etablert har til hensikt å være en selvfinansierende ordning, og ikke et fond der det akkumuleres midler over tid.

De nærmere bestemmelser om oppkreiving av fondsbidraget foreslås gitt i forskrift. Finansdepartementet legger som nevnt opp til at oppkreivingen av bidraget i stor grad skal følge samme regler som i dag gjelder ved oppkreiving av særavgift på bensin og mineralolje til fremdrift av motorvogn (autodiesel), jf. Finansdepartementets forskrifter av 29. januar 1990 nr. 75 om beregning, oppkreiving og kontroll av avgift på bensin og 8. juni 1993 nr. 436 om avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn og om merking av mineralolje. Dette innebærer også at de samme regler

vil gjelde i forhold til privates innførsel av bensin og autodiesel til eget bruk etc.

Systemet for utbetaling av tilskudd vil også i utgangspunktet bli videreført, men med enkelte tilpassninger av utbetalingsssatsene for å bidra til større grad av utjevning. Oljeselskaper uten depot i Norge er i henhold til dagens regelverk (på lik linje med øvrige oljeselskaper) berettiget til tilskudd for den delen av fraktkostnadene som det importerte drivstoffet som overstiger 7 øre pr. liter målt fra nærmeste 0-sonen. Departementet vil vurdere disse bestemmelsene nærmere ved utarbeidelsen av forskriften.

Under henvisning til at fondsbidraget knyttes opp mot drivstoffavgiftene og vil berøre de samme subjektene, anser Finansdepartementet det som hensiktsmessig at bestemmelsene, herunder reglene om sanksjoner og administrative beføyelser, er mest mulig i samsvar med hva som gjelder for drivstoffavgiftene.

I lovforslaget § 2 foreslås at inndrivelsen av finansieringsbidraget følger de regler som gjelder for formues- og inntektsskatten, jf. lov av 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreiving av skatt. Dette er i samsvar med det som gjelder avgifter hjemlet i lov av 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter, herunder avgiftene på bensin og autodiesel. I samme bestemmelse foreslås en hjemmel for departementet til å gi forskrift om plikt til å betale renter av bidrag som ikke er betalt i rett tid og om rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av bidrag.

Finansdepartementet foreslår videre at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forskrifter utferdiget i henhold til loven, skal kunne straffes med bøter, jf. lovforslaget § 3. Dette er tilsvarende det som i dag gjelder i henhold til lov av 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter.

For de mindre grove tilfeller av regelovertridelser foreslås at det i størst mulig utstrekning legges opp til at feilaktig innbetaling av fondsbidrag, skal sanksjoneres ved administrative reaksjoner, det vil si uten begjæring om straff etter lovforslagets § 3, jf. lovforslaget § 4. Det foreslås derfor at den bidragspliktige ved overtridelser skal kunne pålegges å betale inntil det dobbelte av det bidragsbeløp som er eller kunne vært unndratt fondet, i gjentakelsestilfelle inntil det fire-dobbelte. Det foreslås at reaksjonen forutsetter samme skyldform som for illeggelse av straff etter lovforslaget § 3.

Lovforslaget har ikke vært på høring. Dette skyldes dels tidsmessige årsaker samt at oppkreivingen av fondsbidraget vil følge de samme regler og omfatte de samme aktører som i dag gjelder for avgiftene på bensin og autodiesel. Det må også vedtas foreløpig forskrift uten høring. Utkast til ordinære forskrifter vil bli sendt på høring, og disse forskrifter vil bli gjort gjeldende for hele 1999, dvs. erstatte den midlertidige forskriften fullt ut.

Forholdet til internasjonale forpliktelser

Lovforslaget innebærer endring av innbetalingsssiden av ordningen. Forskjellen er at tilskuddet i dag skjer etter en bevilgning fra Stortinget, mens det fra 1. januar 1999 vil utbetales fra et selvfinansierende fond. Den nåværende ordning er notifisert etter EØS-avtalens regler om statsstøtte. Det vil også bli foreslått endringer i vilkårene for utbetaling av frakttilskudd. Det nye regelverket vil også bli søkt notifisert etter prosedyrene i EØS-avtalen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Oljeselskapene vil innbetale fondsbidraget sammen med avgiftene på bensin og autodiesel. Disse avgiftene innbetales til toll- og avgiftsmyndigheten. Innbetalingene av bidraget vil følge de etablerte betalingsrutinene. Dette innebærer at det verken for oljebransjen eller toll- og avgiftsmyndighetene vil oppstå vesentlige administrative konsekvenser knyttet til innbetalingen av bidraget. Toll- og avgiftsmyndigheten vil opprette en egen regnskapskonto for postering av innbetalingene av bidragene og deretter periodisk overføre innbetalingene til fraktutjevningfondet. Kostnadene knyttet til innkreving og kontroll av innbetaling av fondsbidrag anslås til 70 000 kroner.

Kriteriene for utbetalingen av frakttilskudd vil som nevnt bli endret. Det antas at dette ikke vil medføre økte kostnader for Konkurransetilsynet. En endring av tilskuddsordningen som innebærer økt grad av fraktutjevning, vil kunne innebære noe økte administrasjonskostnader for oljeselskapene.

Selvfinansieringsordningen innebærer at toll- og avgiftsmyndighetenes og Konkurransetilsynets kostnader knyttet til henholdsvis innkreving av bidrag og utbetaling av frakttilskudd kan henføres til fondet. Også på dette punkt bør ordningen være selvfinansierende.

Iverksettelse

Finansdepartementet viser til at dagens ordning med pristilskudd bortfaller fra 1. januar 1999. Lov om selvfinansierende fraktutjevningssystem for drivstoff foreslås iverksatt fra dette tidspunktet. Det legges opp til at innbetaling av bidrag følger innbetalingsrutinene for særavgiftene. Det innebærer innbetalinger den 18. i påfølgende måned over omsetning, levering og uttak av drivstoff. For å få nødvendig tid til innbetaling, foreslås at første innbetaling skal være 18. mars 1999 (for januar-februar 1999).

I dag foretas utbetalingene av frakttilskudd fortløpende på grunnlag av månedlige søknader fra importør eller produsent. Som ledd i omleggingen vil Finansdepartementet vurdere å samordne dette med bidragsinnbetalingene. For å sikre tilstrekkelige midler for utbetalinger fra fondet, legger departementet vide-

re opp til at første utbetaling skjer i løpet av første halvår, og deretter på månedlig basis som i dag.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Berit Brørby, Erik Dalheim, Ranveig Frøiland, Trond Giske, Tore Nordtun og Hill-Marta Solberg, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, og fra Høyre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, viser til at ordningen med frakttilskuddet for bensin og autodiesel ikke er foreslått videreført i 1999.

Flertallet viser i denne sammenheng til at prisundersøkelsen foretatt av Konkurransetilsynet, ikke har funnet egnede resultatindikatorer som belyser i hvor stor grad tilskuddsordningen bidrar til en faktisk utjevning av prisene, sammenlignet med en situasjon uten tilskudd.

Flertallet har spesielt merket seg Konkurransetilsynets påpekning av at andre faktorer enn fraktkostnadene - og da særlig ulikheter i konkurranseforholdene - er det som fører til prisforskjeller.

Flertallet konstaterer at den selvfinansierende fraktutjevningssystem for drivstoff som nå foreslås, ikke har utarbeidede retningslinjer for hvordan innbetalte midler skal komme til utbetaling. Det er videre ikke avklart hvilken prisutjevning virkning ordningen vil få. Organisering og forvaltning av fondet er ikke utredet. Det er ikke tid til ordinær høring av forskrifter til loven.

Flertallet viser til de usikkerheter knyttet til virkningene for drivstoffkjøpere i den tidligere ordning.

Flertallet forutsetter derfor at alle praktiske og administrative sider ved en eventuell ny ordning ytterligere må utredes, slik at virkning kan antas å bli i forhold til intensjonen.

Flertallet forutsetter videre at berørte interesse- og forbrukerorganisasjoner høres.

Flertallet foreslår med dette Ot.prp. nr. 22 (1998-99) tilbakesendt til departementet.

Medlemene i komiteen frå Kristeleg Folkeparti, Randi Karlstrøm, leiaren Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfonn, frå Senterpartiet, Jørgen Holte, frå Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, frå Venstre Terje Johansen, og frå Tverrpolitisk Folkevalde, Steinar Bastesen, gjev tilslutnad til Regjeringa sitt framlegg om sjølvfinansierende fraktutjammingsordning for drivstoff.

Desse medlemene vil understreke at gode kommunikasjonar er heilt sentrale føresetnader for å oppretthalde busetnad og næringsutvikling over heile landet. Den pristilskotsordninga for drivstoff som har verka til no har gjort at skilnaden i drivstoffprisar mellom ulike område i landet har vorte redusert. Utan slik, eller tilsvarende ordning, vil drivstoffprisane verte høgare einskilde stadar i utkant-Noreg, noko som vil få konsekvensar for næringsliv og busetnad.

Desse medlemene ser det derfor som svært viktig at ei ordning vert oppretthalden på ein sjølvfinansierande måte. Ordninga må medverka til å redusere skildnadene i drivstoffprisane, som mellom anna kjem av dyre transportkostnader pga. store avstandar.

Desse medlemene meiner framlegget frå Regjeringa ivaretek denne målsetjinga og syner til at Regjeringa i statsbudsjettet for 1999 har som føresetnad for å ta bort den gjeldande ordninga at ei slik ordning vert innført. Desse medlemene legg til grunn at departementet ivaretek dei praktiske føresetnadene mellom anna ved å utarbeide retningslinene som er naudsynte for at denne ordninga skal fungere i samsvar med intensjonane.

Desse medlemene gjer følgjande framlegg:

«Vedtak til lov

om selvfinansierende fraktutjevningsordning
for drivstoff

§ 1

Ved innførsel og tilvirking av drivstoff skal det betales bidrag til et fraktutjevningfond. Fra fondet utbetales frakttilskudd.

Departementet kan fastsette forskrift om gjennomføring av frakttilskuddsordningen, herunder størrelsen på bidraget til fondet, størrelsen på utbetalingene, samt nærmere bestemmelser om beregning, oppkreving og kontroll. Fondet styres av departementet.

§ 2

For så vidt angår inndrivelse av bidrag finner de regler som gjelder for formues- og inntektsskatten til staten tilsvarende anvendelse.

Departementet kan gi forskrift om plikt til å betale renter av bidrag som ikke er betalt i rett tid, og om rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av bidrag.

§ 3

Overtredelse av forskrifter som utferdiges i henhold til denne lov, straffes også når overtredelsen er skjedd ved uaktsomhet, med bøter, for så vidt det ikke for overtredelsen er fastsatt særskilt straff i den alminnelige straffelov.

Den som i hensikt å skaffe seg eller andre en urettiget vinning unnlater å betale bidrag som er iberegnet i oppebåret vederlag, straffes som for underslag bestemt i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 §§ 255-256, jf. § 263.

§ 4

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, slik at fraktutjevningfondet er eller kunne ha vært unndratt bidrag, kan av departementet pålegges å betale et tilleggsbidrag som tilsvarende det dobbelte, i gjentakelsestilfelle det firedobbelte av det pliktige bidragsbeløp.

For så vidt angår ansvar etter denne paragraf svarer den bidragspliktige for medhjelperes handlinger.

§ 5

Denne lov trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at den foreslåtte fraktutjevningsordning, på samme måte som den eksisterende fraktutjevningsordning, har som målsetning å utjevne prisene på bensin og autodiesel mellom ulike deler av landet.

Disse medlemmer konstaterer videre at administrasjonen av slike ordninger innebærer betydelige byråkratiske og fordyrende prosesser. Det er ingen trøst at regningen bæres av andre enn skattebetalerne.

Disse medlemmer registrerer at forslaget til fraktutjevningsordning ikke er begrunnet i proposisjonen utover at det er vist til at det allerede eksisterer en ordning. Proposisjonen begrenser seg for øvrig til å beskrive tekniske og praktiske sider ved implementering av ordningen.

Disse medlemmer legger til grunn at lovforslaget må ha sin bakgrunn i at regjeringen mener at det ikke er bra at fraktkostnader skal være en del av bensin- eller autodieselprisen. Hvorfor det stiller seg annerledes med drivstoff enn med skotøy og slips fremgår ikke av proposisjonen.

Disse medlemmer mener at det ikke er en lovgiveroppgave å sørge for at enkelte innbyggere skal kunne motta det beste av alt og samtidig sende regningen til andre innbyggere. Når man velger å ha fordelene ved å bo langt fra de fleste bensinprodusentene, manifestert for eksempel ved lave bokostnader, frisk luft, ro og fred, tar man naturlig med seg ulempe, for eksempel høyere fraktkostnader for en del varer og tjenester.

Disse medlemmer mener at det er akkurat like lite meningsfylt for østlendinger å subsidiere bensinprisen i Finnmark, som det er for finnmarkinger å subsidiere boligprisene på Østlandet, og kan følgelig ikke gi sin støtte til proposisjonen.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Vedtak til lov

om selvfinansierende fraktutjevningsordning
for drivstoff

§ 1

Ved innførsel og tilvirking av drivstoff skal det betales bidrag til et fraktutjevningsfond. Fra fondet utbetales frakttilskudd.

Departementet kan fastsette forskrift om gjennomføring av frakttilskuddsordningen, herunder størrelsen på bidraget til fondet, størrelsen på utbetalingerne, samt nærmere bestemmelser om beregning, oppkreving og kontroll. Fondet styres av departementet.

§ 2

For så vidt angår inndrivelse av bidrag finner de regler som gjelder for formues- og inntektsskatten til staten tilsvarende anvendelse.

Departementet kan gi forskrift om plikt til å betale renter av bidrag som ikke er betalt i rett tid, og om rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av bidrag.

§ 3

Overtredelse av forskrifter som utferdiges i henhold til denne lov, straffes også når overtredelsen er skjedd ved uaktsomhet, med bøter, for så vidt det ikke

for overtredelsen er fastsatt særskilt straff i den alminnelige straffelov.

Den som i hensikt å skaffe seg eller andre en urettrettet vinning unnlater å betale bidrag som er iberegnet i oppbåret vederlag, straffes som for underslag bestemt i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 §§ 255-256, jf. § 263.

§ 4

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, slik at fraktutjevningsfondet er eller kunne ha vært unndratt bidrag, kan av departementet pålegges å betale et tilleggslidende bidrag som tilsvarer det dobbelte, i gjentakelsestilfelle det firedobbelte av det pliktige bidragsbeløp.

For så vidt angår ansvar etter denne paragraf svarer den bidragspliktige for medhjelperes handlinger.

§ 5

Denne lov trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

4. KOMITEENS TILRÅDING

K o m i t e e n viser til proposisjonen og til det som står foran og råar Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak:

Ot.prp. nr. 22 (1998-99) - om lov om selvfinansierende fraktutjevningsordning for drivstoff - sendes tilbake til Regjeringen.

Oslo, i finanskomiteen, den 17. desember 1998.

Lars Gunnar Lie,
leder.

Erik Dalheim,
ordfører.

Siv Jensen,
sekretær.