

Sjøfartsdirektoratet
Postboks 2222
5509 HAUGESUND

Deres ref.
2016/63533-2

Vår ref.
16/00065-4

Dato
24.10.2016

Uttalelse fra Regelrådet til krav til skip som bruker drivstoff med flammepunkt under 60 grader C

Ansvarlig myndighet: Sjøfartsdirektoratet
Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter i henhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2.

Beslutningsgrunnlaget om regelverkets påvirkning på næringslivet vil kunne bli forsvarlig med mindre endringer. De viktigste forbedringspunktene er at virkningene for de ulike berørte aktører burde vært tallfestet eller deres størrelsesorden rangert på annen måte, det burde vært konsistent hva som benyttes som sammenlikningsgrunnlag ved vurderingen av virkninger og det burde bli gitt en helhetlig vurdering av om den samlede nytten av forslagene forventes å overstige kostnadene.

Regelrådet mener også at notatets oversiktighet og lesbarhet burde forbedres.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Under den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS 1974) trer «The International Code of Safety for Ships Using Gases or other Low-Flashpoint Fuels» (IGF-koden) i kraft den 1. januar 2017. IGF-koden fastsetter obligatoriske krav for arrangementer, installasjonen, kontroll og overvåking av maskineri, utstyr og systemer som bruker gass eller annet drivstoff med lavt flammepunkt (LFF). Formålet er å minimalisere risikoen til skipet, mannskapet og miljøet. Norges

forpliktelser etter SOLAS-konvensjonen gjør at IGF-koden blir obligatorisk for passasjerskip i utenriksfart og for lasteskip i utenriksfart med bruttotonnasje 500 eller mer, når slike skip bruker drivstoff som har flammepunkt under 60 grader C. Sjøfartsdirektoratet foreslår imidlertid å gjøre IGF-koden gjeldende også for norske skip som ikke skal ha internasjonale sikkerhets sertifikater. Endringene foreslås tatt inn i forskrift om bygging av skip og forskrift om brannsikring på skip.

Den Internasjonale Maritime Organisasjon (IMO) har vedtatt endringer i krav om kvalifikasjoner og sertifisering for sjøfolk som tjenestegjør om bord på skip som omfattes av IGF-koden. Sjøfartsdirektoratet foreslår å ta disse endringene inn i forskrift om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk. Videre foreslår Sjøfartsdirektoratet at permanent forankrede flyttbare innretninger unntas fra sertifikatkrav etter forskrift for sikkerhetsstyringssystem for skip og flyttbare innretninger.

2. Sjøfartsdirektoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Sjøfartsdirektoratet vurderer at eventuelle forskjeller mellom krav etter gjeldende norsk rett og kravene i IGF-koden til skip som bruker LFF, samt til opplæring for sjøfolk på skip som bruker LFF, ikke er vesentlige. De foreslår å gjøre IGF-koden gjeldende også for skip som ikke skal ha internasjonale sikkerhets sertifikater og argumenter med at dette vil bidra positivt til rettsutvikling og økt harmonisering av standarder og sjøsikkerheten for skip som bruker LFF.

Sjøfartsdirektoratet lister i høringsnotatet opp hvordan forskriftsforslagene vil påvirke forskjellige aktører; skipskonsulenter, skipsverft, motor- og utstysprodusenter, utdanningsinstitusjoner, besetningsmedlemmer, klassifikasjonsselskap, forsikringsnæringen, havneiere, LNG-produsenter, oljeraffinerier og destillatprodusenter. Anslag for virkningenes omfang tallfestes ikke. Det påpekes at kostnadene har motposter på inntektssiden. Vedrørende konkurranseaspekter påpekes det at en internasjonal standard vil bidra til like konkurransevilkår i næringen og kan bidra til en økning i antall skip som drives med gass. Et voksende marked for skipstonnasje som drives med gass, vil mest sannsynlig være fordelaktig for deler av den norske maritime verdikjeden.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådets mandat tilsier at rådet skal uttale seg om saker som har konsekvenser for næringslivet. Sjøfartsdirektoratets forskriftsforslag vil være sentrale arbeidsbetingelser for den delen av skipsnæringen som satser på skip som benytter gass eller andre drivstoff med lavt flammepunkt. Skipsnæringen med tilhørende maritime verdikjeder er økonomisk viktige for Norge. Norge er i dag et foregangsland innen skip med LNG som drivstoff. Dette kan være et fortrinn dersom bruk av drivstoff med lavt flammepunkt i framtiden får økende markedsandel også internasjonalt på grunn av strengere krav til å redusere klimagassutslipp, NO_x, SO_x og partikler.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredningen. Spørsmålene i instruksens punkt 2-1 skal alltid besvares.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Sjøfartsdirektoratet begrunner flertallet av sine forslag med å gjennomføre forpliktelser under den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS 1974), samt vedtak i Den

Internasjonale Maritime Organisasjon (IMO). Noen av forslagene Sjøfartsdirektoratet fremmer går imidlertid utover disse forpliktelsene. Det å la den samme koden med sikkerhetskrav (IGF-koden) gjøres gjeldende også ved tildeling av nasjonale sikkerhetsattestater begrunnes blant annet med å bidra til rettsutvikling og økt harmonisering av standarder og sjøsikkerhet for LFF-skip. For øvrig er dagens situasjon og hva som ønskes oppnådd i liten grad beskrevet. For eksempel fremgår det ikke om Sjøfartsdirektoratet vurderer at gjeldende rett har svakheter eller om det i dag er utfordringer knyttet til manglende harmonisering av regelverk og standarder internasjonalt.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det er ikke belyst om målet med tiltakene kunne vært oppnådd med andre virkemidler og/eller annen utforming av reguleringen enn forskriftsendringene som foreslås. For de forslag som følger direkte av vedtak under SOLAS-konvensjonen og i IMO er det rimelig at det ikke belyses alternative tiltak. For de øvrige forslagene Sjøfartsdirektoratet fremmer kunne det med fordel blitt belyst om alternative eller supplerende virkemidler eller utforming av regelverket kunne vært relevante. Eventuelt burde Sjøfartsdirektoratet begrunnet hvorfor andre alternativer ikke ville være egnet for å oppnå forslagens formål.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Det er ikke belyst om forslagene reiser prinsipielle spørsmål.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Som omtalt i punkt 2 i denne uttalelsen har Sjøfartsdirektoratet listet opp hvordan forskriftsforslagene vil påvirke forskjellige aktører. Det er positivt og oversiktlig med en slik oversikt sortert etter berørte aktører. Nyten av denne opplistingen reduseres imidlertid av manglende tallfesting eller annen angivelse eller rangering av størrelsesorden på virkningene, samt at det ikke er konsistent hva som benyttes som sammenlikningsgrunnlag ved vurderingen av virkninger.

På grunn av manglende tallfesting eller annen angivelse eller rangering av størrelsesorden på de ulike virkningene, gir dessverre oversikten over konsekvenser for de ulike aktører liten innsikt i balansen mellom kostnadene og nytten av tiltakene. Høringsnotatet er ikke tydelig på hva de konkrete forskjellene er mellom gjeldende rett og de nye kravene i IGF-koden, herunder om de nye sikkerhetskravene vil være fordyrende. Sjøfartsdirektoratet konstaterer bare at de vurderer at eventuelle forskjeller ikke er vesentlige. Det omtales for eksempel at skipsverft vil måtte ta kostnadene knyttet til å skaffe seg nødvendig og tilstrekkelig kunnskap til eventuelt å utforme og ferdigstille arrangementene som kreves i henhold til IGF-koden, men at «motpostene vil være å finne på inntektssiden». Sjøfartsdirektoratet gjør ingen vurderinger av verken hvor store kostnadene kan tenkes å være eller om «motpostene på inntektssiden» kan forventes å gi full eller bare delvis inndekning av kostnadene. Tilsvarende gjelder beskrivelsen av konsekvensene for andre aktører.

I sin vurdering av virkninger veksler Sjøfartsdirektoratet mellom å sammenligne:

- gjeldende rett og foreslåtte forskriftsendringer for skip som benytter LFF og
- virkninger av å velge LFF i stedet for konvensjonelle drivstoff.

Sammenlikningen burde konsekvent vist virkningene av endring fra gjeldende rett på området til direktoratets nye forslag. I en redegjørelse om utviklingen, markedet og framtidsutsiktene for bruk av LFF burde det så vært belyst hvorvidt foreslåtte forskriftsendringer kan forventes å påvirke denne utviklingen, og hvordan. Videre burde det blitt diskutert om det er usikkerhet knyttet til noen av virkningene av forslagene.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Sjøfartsdirektoratet har avslutningsvis i sitt høringsnotat et kapittel om «totalkostnader vurdert opp mot nytteeffekten». Det er bra at direktoratet løfter dette ut under en egen overskrift. Kapittelet oppsummerer og avveier imidlertid ikke samlet nytte og samlede kostnader for alle de foreslåtte

forskriftsendringene. Det redegjøres kort om avveiningene mellom kostnadene og nytten knyttet til de av delforslagene; en felles standard for opplæring av sjøfolk og forslag om å oppheve krav om sertifikat for sikkerhetsstyringssystem for permanent forankrede flyttbare innretninger. Begrunnelsen for valg av tiltak ville blitt styrket dersom Sjøfartsdirektoratet hadde inkludert en vurdering av størrelsesorden for kostnadsvirkninger og nyttevirkninger også for øvrige forslag, både for hver av de ulike berørte aktører og totalt. Dette burde også inkludere en vurdering om eventuelle fordelingsvirkninger av forslaget, for eksempel om store og små virksomheter påvirkes ulikt.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Sjøfartsdirektoratet har ikke beskrevet hvorvidt det er særskilte forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksens 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Sjøfartsdirektoratet har ikke omtalt hvilket analysenivå de selv mener er rimelig og nødvendig for sin utredning. Sjøfartsdirektoratet skriver i høringsnotatet at eventuelle forskjeller mellom krav etter gjeldende norsk rett og kravene i IGF-koden til skip som bruker LFF, samt til opplæring for sjøfolk på skip som bruker LFF, ikke er vesentlige. Dette er imidlertid ikke underbygd eller begrunnet nærmere. Gitt at det stemmer at virkningene for de berørte er begrensede, vil trolig å besvare minimumskravene være et tilstrekkelig analysenivå for utredningen. Men ettersom Sjøfartsdirektoratet ikke har oppgitt størrelsesordenen på virkningene av forskriftsforslagene, kan ikke Regelrådet med sikkerhet konkludere på hva som ville vært et riktig analysenivå for utredningen.

Uansett er det klart at høringsnotatet minst burde inkludert en grundigere besvarelse av minimumsspørsmålene i utredningsinstruksens 2-1. Dette er ikke gjort og følgelig er ikke utredningen «så omfattende og grundig som nødvendig». Regelrådet mener derfor at Sjøfartsdirektoratet ikke fullgodt oppfylder kravene i utredningsinstruksens punkt 2-2.

4.3 Dersom instruksens er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen fattet av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder, jf. utredningsinstruksens 1-4?

Det fremkommer ikke i høringsnotatet at utredningsinstruksens er fraveket og Regelrådet legger derfor til grunn at slik avgjørelse ikke er fattet.

4.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksens 3-1?

Det er ikke belyst i høringsnotat om berørte aktører har vært involvert tidlig. I det videre arbeidet med regelverksendringene vil Regelrådet oppfordre til å konsultere berørte aktører så langt som det er hensiktsmessig.

4.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksens 4-3?

Regelrådet har mottatt høringsforslaget.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Sjøfartsdirektoratets utredning gir ingen vurdering av hvorvidt virkningene av forslagene kan forventes å påvirke små og mellomstore virksomheter relativt sett mer enn større virksomheter. Regelrådet viser til veileder i næringsøkonomiske konsekvensutredninger¹ som gir råd om gode spørsmål som bør være vurdert om virkninger for små bedrifter og konkurranseforhold.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Sjøfartsdirektoratet har inkludert forslag om å unngå dobbeltregulering knyttet til ferdighetsattestater og at permanent forankrede innretninger unntas krav i sikkerhetsforskriften fordi disse allerede er omfattet av annet regelverk. Det er positivt at Sjøfartsdirektoratet har vurdert slike muligheter for at forskriftenes mål oppnås, med trolig lavere kostnader for både næring og myndigheter. Basert på høringsnotatet er det krevende å vurdere hvorvidt det helhetlige forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette fordi alternativer og virkningene av forslaget ikke er godt beskrevet.

7. Andre kommentarer

Regelrådets oppfatning er at saker som sendes på høring bør være skrevet slik at en utdannet generalist, som er vant til å lese offentlige dokumenter, lett bør kunne forstå hva saken dreier seg om. Regelrådet har forståelse for at forslag om sikkerhetskrav til skip nødvendigvis må inneholde sektorspesifikk terminologi, fagbegreper og referanser. Likevel mener Regelrådet at Sjøfartsdirektoratet burde bedret oversiktligheten og lesbarheten til utredningen sin gjennom å stramme opp strukturen og definere begreper tidlig. En kort omtale av utviklingen, markedet, norsk skipsnæring sin konkurransesituasjon og framtidsutsiktene for bruk av drivstoff med lavt flammepunkt i skip ville vært nyttig som bakgrunnsinformasjon. I høringsnotatet nevnes det nå først på side fem hvor mange norske skip som benytter LFF i dag og så på side åtte omtales det hvilke typer drivstoff med lavt flammepunkt som faktisk er i bruk. Regelrådet mener at oversiktlige og lett lesbare høringsnotater bør være et mål for forvaltningen og et middel for å få inn flere og mer nyttige høringsvar.

8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter i henhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1, og dermed også punkt 2-2.

Beslutningsgrunnlaget om regelverkets påvirkning på næringslivet vil kunne bli forsvarlig med mindre endringer. De viktigste forbedringspunktene for utredningen er:

- Dagens situasjon (nullalternativet) og hva som ønskes oppnådd burde vært bedre beskrevet. For eksempel om Sjøfartsdirektoratet vurderer at gjeldende rett har svakheter eller om det i dag er utfordringer knyttet til manglende harmonisering av regelverk og standarder internasjonalt.
- Virkningene for de ulike berørte aktører burde i større grad vært tallfestet, alternativt at deres størrelsesorden ble beskrevet eller rangert på annen måte. Dette ville gitt bedre innsikt i balansen mellom kostnadene og nytten av tiltakene.

¹ Næringsøkonomiske konsekvensutredninger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak, Nærings- og fiskeridepartementet, 2000.

- I analysen av konsekvenser for berørte aktører burde det vært konsistent hva som ble brukt som sammenlikningsgrunnlag ved vurderingen av virkninger.
- Avslutningsvis i høringsnotatet burde det blitt gitt en helhetlig vurdering av om den samlede nytten av forslagene forventes å overstige kostnadene.
- Det burde blitt opplyst om det er viktige fordelingsvirkninger og usikkerhet som høringsinstanser og beslutningstaker bør være oppmerksomme på.
- Notatets lesbarhet burde forbedres.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.