

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:
22/4241

Vår ref.:
22/00119

Vår saksbehandler:
Jørgen Falkheim

Dato:
30.06.2022

Uttalelse

Om: **Forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel.

Utredningen har en god beskrivelse av problem og mål og alternative tiltak, men utredningen kunne vært grundigere når det gjelder virkninger for næringslivet, praktisk gjennomføring og tiltak for å utøve kontroll med ordningen. Vurderingen av folkerettslige forpliktelser og internasjonale avtaler er også grundig. Høringsnotatet kunne også ha forklart noe nærmere hvorfor man vektlegger noen deler av den partssammensatte utredningen (Holmefjordutvalget) og ikke andre.

Det er på det rene at forslagene som foreslås innført gir betydelige endringer i kostnadene for berørte bedrifter. Det fører til at det er en del usikkerhet knyttet til virkningene av forslagene. Det gjelder både hvordan de berørte virksomhetene vil tilpasse seg og hva andre land vil gjøre hvis Norge innfører krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Gitt denne usikkerheten er det etter Regelrådets vurdering viktig at forslaget om å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på norsk sokkel evalueres forholdsvis raskt etter at det er satt i verk.

Gitt usikkerheten kan Regelrådet ikke svare på om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet sendte den 30. mai 2022 på høring forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel. Departementet skriver i høringsnotatet at forslagene bygger på anbefalingene til det partssammensatte maritime utvalget («Holmefjordutvalget»), og har videre til hensikt å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 834-837 (2020-2021).

Forslaget innebærer at skip i norsk innenriksfart og skip som yter maritime tjenester på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone underlegges et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Med norske lønns- og arbeidsvilkår menes lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår som gjelder for norske arbeidstakere på NOR-skip som utfører samme type virksomhet. Departementets primære målsetning er å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel ved å sikre arbeidstakere på skip norske lønns- og arbeidsvilkår. Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil beskytte arbeidstakerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurransen. Dette vil bidra til en rettferdig konkurransesituasjon i norsk innenriksfart og skipsfart på norsk sokkel, og være en viktig forutsetning for å lykkes med rekruttering og sysselsetting.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Norge er en stor sjøfartsnasjon og havnasjon. Sjøfartsnæringen er viktig for norsk økonomi, og mange norske bedrifter er knyttet til næringen både direkte og indirekte. Regelrådet mener at forslaget til regler om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel kan få til dels store virkninger for det berørte næringslivet. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg til denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Det fremgår av veileder til utredningsinstruksen at problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Departementet gir i høringsnotatet en beskrivelse av

dagens situasjon og hvilke problemer en mener næringen står overfor. Basert på dette har departementet utarbeidet klare mål for hva de ønsker å oppnå med forslaget. Videre er nullalternativet, sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av tiltakene, utredet. Regelrådet mener på denne bakgrunn at problem og mål er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det fremgår av høringsnotatet at departementet har utredet tre alternative tilnærminger, hvor det ene alternativet er å videreføre dagens situasjon (nullalternativet). Det er positivt at departementet har utredet alternative løsninger innenfor de to hovedalternativene som medfører endringer i gjeldende rett. Dette gir et bredere spekter av mulige løsninger.

Regelrådet mener at departementet bruker kunnskap fra Holmefjordutvalgets utredning på en god måte i høringsnotatet. Videre er det positivt at departementet er tydelige der de foreslår tiltak som avviker fra Holmefjordutvalgets anbefalinger. Regelrådet registrerer at departementets forslag på flere områder er mer omfattende enn Holmefjordutvalgets utredning. Det vil si at flere typer virksomhet omfattes av departementets forslag om norske lønns- og arbeidsvilkår. For eksempel vil departementet, i motsetning til Holmefjordutvalget, ikke innføre en regel som tillater at skip som frakter inngående eller utgående last, unntaksvis kan føre kabotasjelast. Og videre vurderer departementet, i motsetning til Holmefjordutvalget, det slik at det er tilstrekkelig å fastslå at cruiseskipets seilas hovedsakelig foregår i norske farvann. Holmefjordutvalget mente at cruiseskip hvor Norge er hovedreisemålet burde omfattes.

Det er på det rene at en rekke internasjonale avtaler og forpliktelser må vurderes i forbindelse med et forslag om å innføre norske lønns- og arbeidsvilkår. Regelrådet finner det positivt at departementet har foretatt en grundig gjennomgang av de aktuelle folkerettslige forpliktelsene. Etter Regelrådets vurdering styrker det utredningen at vurderingene også lener seg på to eksterne vurderinger fra henholdsvis Wikborg Rein/Oslo Economics og Nordisk Institutt for sjørett ved Universitetet i Oslo. Vurderingen av Norges folkerettslige forpliktelser og internasjonale avtaler er avgjørende for om og i hvilken grad det kan innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel. Slik Regelrådet forstår det er det på noen områder noe tvil om hvilke krav som kan stilles. Regelrådet finner det positivt at departementet er åpne om dette slik at høringsinstansene kan ta stilling til denne usikkerheten.

For utredningskvaliteten er det positivt at departementet har gjort rede for reguleringer i andre land. Dette gir et inntrykk av omfanget og hvilke typer reguleringer av lønns- og arbeidsvilkår som finnes. Og videre hvilke typer reguleringer som synes å kunne være i samsvar med internasjonale avtaler og forpliktelser.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak er tilstrekkelig utredet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet finner det positivt at departementet i høringsnotatet gir en god beskrivelse av berørt næringsliv. Høringsnotatet inneholder informasjon om antall skip, hva slags type virksomhet de driver, hvor de er registrert, antall seilingsdøgn og lønnsforskjeller. Det gis også detaljert informasjon om de forskjellige segmentene i næringen slik som fraktfart, cruise, offshore, etc.

Dette bidrar til å få frem forskjellene mellom de ulike delene av næringen, og gjør det lettere for høringsinstansene å vurdere virkningene for de forskjellige delene av skipsfarten. Videre kan slike data gi et grunnlag for å beregne nytte- og kostnadsvirkninger av forslagene.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Det er på det rene at forslaget medfører økte kostnader og administrative byrder for sjøfartsnæringen. Etter Regelrådets vurdering har departementet i høringsnotatet foretatt en rimelig utredning av virkningene for sjøfartsnæringen gitt den store usikkerheten. Utredningen inneholder både kvalitative vurderinger og kvantitative beregninger av nytte- og kostnadsvirkningene for næringen.

Regelrådet mener at departementet bruker de to uavhengige økonomiske analysene fra Oslo Economics og Menon på en god måte i høringsnotatet. Regelrådet registrerer at det er en del usikkerhet knyttet til analysene av hvordan næringslivet vil tilpasse seg til regelverksendringene. Regelrådet mener utredningen av virkninger kunne gått mer inn på den praktiske gjennomføringen av reglene. For eksempel er det uklart hvordan arbeidsgiver skal løse det faktum at arbeidstakerne kan ha krav på ulik lønn på ulike tidspunkt av en seilas avhengig av hvor skipet befinner seg. Videre er det også uklart hvordan Sjøfartsdirektoratet i praksis skal kontrollere at kravene blir overholdt.

Regelrådet finner det positivt at nytte- og kostnadsvirkningene er beregnet både samlet sett og for hvert enkelt segment innenfor næringen. Videre er det bra at departementet har analysert de forskjellige scenarioene det er usikkerhet til og de potensielle kostnadene knyttet til disse. Regelrådet mener likevel at departementet i større grad kunne vurdert virkningene av de forslagene som går lenger enn Holmefjordutvalgets anbefalinger. Departementet kunne vært tydeligere på hva merkostnaden for disse forslagene er.

Regelrådet savner også en vurdering av den gjeldende tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk, og hva departementets intensjoner er. Det fremgår av høringsnotatet at Holmefjordutvalget tilrådet at tilskuddsordningen fortrinnsvis styrkes, og sekundært at innretningen holdes uendret. Vi er klar over at nivå og innretning av ordningen fastsettes av Stortinget i de årlige budsjettprosessene. Næringen opplyser at tilskuddsordningen er et viktig rammevilkår for sjøfartsnæringen, og Regelrådet mener på denne bakgrunn at departementet i større grad burde vurdert ordningen. Regelrådet mener også at det kunne styrket høringen om departementet hadde sagt mer om de potensielle virkningene forslagene kan ha på næringsliv utenfor skipsfarten. De som betjener cruiseferien vil blant annet kunne bli påvirket om cruisebåter i Norge legger om rutene sine.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet skriver i høringsnotatet at et grundig kontroll- og tilsynsregime er en forutsetning for at forslagene skal få ønsket effekt. Regelrådet registrerer at Sjøfartsdirektoratet skal gjennomføre kontroll og tilsyn. Det er etter Regelrådets vurdering uklart hvordan kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår skal gjennomføres i praksis. Utover dette kan Regelrådet ikke se at høringen inneholder noen konkret utredning av forutsetninger for en vellykket gjennomføring. I

denne saken er det etter Regelrådets vurdering flere forhold det er knyttet usikkerhet til og som kan medføre utfordringer for gjennomføringen.

Regelrådet mener at departementet med fordel kunne drøftet mulig ikrafttredelse og vurdert om det er behov for overgangsordninger, og videre om det er behov for veiledning og informasjon.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomhetene i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små bedrifter er særskilt vurdert i høringsnotatet. Regelrådet mener at departementet burde gjort rede for hvor mange som disponerer en stor eller liten flåte i de ulike segmentene, og på bakgrunn av dette vurdert om det er behov for ytterligere eller endrede tiltak.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Departementet skriver at forslagene i stor grad er basert på Holmefjordutvalgets utredning. Holmefjordutvalget var et partssammensatt utvalg bestående av Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffiserforbund, Unio, Det norske maskinistforbund, Norges Rederiforbund, Kystrederiene og NHO Sjøfart. Det er positivt at partene har vært representert i utvalget. Regelrådet finner det imidlertid uklart om partene har vært involvert eller hørt i forbindelse med departementets utredning.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenklinger, men inneholder nye plikter for sjøfartsnæringen.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Departementet skriver i høringsnotatet at de ønsker å utforme regelverket på en slik måte at de også kan gjelde for fremtidige havnæringer. Det vil si også de mulige fremtidige næringer som vi ikke har i dag. Regelrådet finner det positivt at departementet har foretatt slike vurderinger. Dette viser god fremtidstenking fra departementets side.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet mener at forslaget om å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på norsk sokkel bør evalueres. Dette er særlig viktig når det i utredningen pekes på en rekke usikkerhetsmomenter

blant annet med hensyn til hvordan næringen vil respondere på forslaget. Det pekes også på usikkerhet med hensyn til hvordan andre land vil reagere.

4.6 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet mener at departementet har utarbeidet et oversiktlig og leservennlig høringsnotat. Dette er viktig av hensyn til demokratiet, blant annet for å sikre at høringsinstansene får et tilstrekkelig godt bilde av forslagene til å kunne si sin mening.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er på det rene at forslagene som foreslås innført antas å være relativt kostbare for næringslivet, og det er en del usikkerhet knyttet til virkningene av forslagene hva gjelder hvordan de berørte virksomhetene vil tilpasse seg og hva andre land vil gjøre hvis Norge innfører slike krav. På denne bakgrunn kan Regelrådet ikke svare på om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad i denne saken.