

HØRINGSNOTAT

Adgang til forlengelse av perioden med rett til dagpenger under permitteringer i fiske- og sjømatindustrien

Arbeids- og sosialdepartementet

12. oktober 2021

Høringsfrist: 23. november 2021

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Gjeldende regler for permitteringer i fiskeindustrien.....	3
2.1 Ingen lønnsplikt	3
2.2 Generøse regler om dagpenger under permittering.....	3
2.3 Hvem særreglene gjelder for.....	4
3. Behovet for unntak.....	4
4. Forslag til unntaksbestemmelse.....	5
4.1 Vilkår for unntak – "uforutsette og ekstraordinære hendelser"	5
4.2 Forlengelsen av perioden med rett til dagpenger.....	6
4.3 Hvem som skal vurdere om stønadperioden kan forlenges	6
5. Forslag til presisering av hvem som omfattes av særreglene mv.	6
6. Overgangsregler. Økonomiske og administrative konsekvenser	7
6.1 Overgangsregler	7
6.2 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	7
VEDLEGG.....	8

1. Innledning

Det gjelder i dag en rekke særregler for permitteringer i fiskeindustrien. Bakgrunnen er at rammevilkårene for næringen tradisjonelt har vært mer uforutsigbare enn for de fleste andre næringer. I hovedsak skyldes dette naturgitte omstendigheter som gir ustabil råstofftilgang både på grunn av sesongmessige variasjoner (når de ulike fiskeslagene kan fiskes) og værforholdene (fiske hindres av dårlig vær). Næringen har imidlertid endret seg og antallet permitteringer er redusert. På bakgrunn av dette foreslo regjeringen i Prop. 1 S (2019-2020) å redusere perioden med rett til dagpenger under permitteringer i fiskeindustrien, fra 52 til 26 uker i løpet av en 18-månedersperiode. Dermed vil den maksimale perioden med rett til dagpenger under permitteringer i fiskeindustrien bli lik som for øvrige næringer. Samtidig ble det foreslått å åpne for at dagpengeperioden kan utvides til inntil 52 uker i ekstraordinære og uforutsette situasjoner. Da covid-19-pandemien traff landet i mars 2020 ble det gjort en rekke midlertidige endringer i det generelle regelverket for permitteringer og dagpenger. Disse ble også gjort gjeldende for permitteringer i fiskeindustrien. Som en konsekvens av det, ble iverksettingen av endringen som var lagt til grunn for budsjettvedtaket i desember 2019, utsatt.

Under pandemien er det gjort mange endringer i regelverket som gjelder permitteringer og dagpenger. Når pandemien er under kontroll og arbeidsmarkedet normaliseres, vil regelverket igjen normaliseres. Dermed vil det også bli aktuelt å iverksette den tidligere varslede endringen av

dagpengeperioden ved permitteringer i fiskeindustrien. I utgangspunktet legges det opp til iverksettelse 1. januar 2022.

Dette høringsnotatet gjelder den nærmere innretningen av et slikt unntak som er beskrevet i Prop. 1 S (2019-2020). Videre vurderes behovet for overgangsregler i forbindelse med at dagpengeperioden reduseres. I tillegg foreslås det en endring i beskrivelsene av hvem som omfattes av særreglene, slik at det formelle regelverket blir i samsvar med gjeldende praksis.

2. Gjeldende regler for permitteringer i fiskeindustrien

Regler om vilkår og grunnlag for permitteringer følger av ulovfestet rett, dvs. av avtaleverket mellom partene i arbeidslivet og av sedvanerett, mens regler om rett til dagpenger under permittering følger av folketrygdloven § 4-7 og av kapittel 6 i dagpengeforskriften¹. Det gjelder særlige, mindre restriktive regler om rett til dagpenger for permitterte i fiskeindustrien enn for øvrige næringer, og arbeidsgiverne har ingen lønnsplikt for permitterte i fiskeindustrien. Bakgrunnen for dette er at industrien tradisjonelt har hatt en normalsituasjon med betydelige variasjoner i råstofftilgangen. Dette har igjen medført store svingninger i arbeidsmengde og vekslende behov for arbeidskraft, ut over det som i stor grad har vært vanlig i andre bransjer.

2.1 Ingen lønnsplikt

Arbeidstakere i fiskeindustrien er særskilt unntatt fra permitteringslønnsloven § 1 tredje ledd. I fiskeindustrien gjelder det derfor ingen lønnsplikt under permittering. Det betyr at arbeidsgiverne her ikke har noen egenandel ved permitteringer, slik arbeidsgivere i andre næringer har.

2.2 Generøse regler om dagpenger under permittering

Permitterte i fiskeindustrien kan få dagpenger med hjemmel i folketrygdloven § 4-7 uten noen forutgående arbeidsgiverperiode. Særregler om retten til dagpenger for permitterte i fiskeindustrien følger av dagpengeforskriften § 6-7.

For arbeidsløse og for permitterte ellers kreves det at arbeidstiden er redusert med minst 50 prosent per meldeperiode i forhold til arbeidstiden før ledigheten/permitteringen. Permitterte i fiskeindustrien må ha fått arbeidstiden tilsvarende redusert med minst 40 prosent.

Det er heller ingen ventetid før dagpengene utbetales. Begge disse særreglene har sammenheng med at fiskeindustrien er unntatt fra lønnsplikt under permittering. Permitterte i fiskeindustrien mottar dermed ikke lønn fra arbeidsgiveren i starten av permitteringsperioden, og vil derfor ha en høyere form for egenandel enn permitterte i andre bransjer, siden dagpengene bare utgjør om lag 62,4 prosent av lønnen². At det ikke er ventedager har dels sammenheng med at permitteringene som følge av manglende råstofftilgang på grunn av værforholdene, gjerne oppstår på kort varsel og kan være kortvarige. Nye ventedager ved hver permittering ville gi de permitterte en særlig høy egenandel.

Permitterte i fiskeindustrien kan motta dagpenger i inntil 52 uker i løpet av en periode på 18 måneder. For andre permitterte er perioden begrenset til en periode som tilsvarer den perioden arbeidsgivere er fritatt fra lønnsplikt etter permitteringslønnsloven³. Før 1.1.2012 kunne permitterte

¹ Forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet

² Se folketrygdloven § 4-11

³ Ifølge permitteringslønnsloven § 3 er den lovbestemte perioden 26 uker i løpet av en 18-månedersperiode.

fra fiskeindustrien motta dagpenger i inntil 104 uker, dvs. i en like lang periode som ved arbeidsledighet, og uten begrensningen som ligger i at man bare kan motta dagpenger i inntil 52 uker innenfor en periode på 18 måneder. Bakgrunnen for adgangen til å motta dagpenger under permittering i lengre perioder i fiskeindustrien enn ellers, er at fiskeindustrien tradisjonelt har hatt vekslende råstofftilgang og dermed varierende arbeidsmengde som "normalsituasjon". Det har dermed vært behov for denne fleksibiliteten.

Permitterte i fiskeindustrien kan jobbe inntil 26 uker hos permitterende arbeidsgiver uten at det må fremmes ny dagpengesøknad. Andre permitterte kan bare ha tilsvarende avbrudd i inntil seks uker før de må søke dagpenger på nytt⁴. Ved slike kortvarige avbrudd i en permitteringsperiode, anses permitteringen ikke som avbrutt, og man fortsetter den samme permitteringen etter avbruddet, dvs. med samme begrunnelse og uten krav om ny varsling. Dette er regulert i avtaler mellom partene. Fortsatt permittering i slike tilfeller innebærer videre at arbeidsgiverne ikke får ny arbeidsgiverperiode og det må ikke fremmes ny dagpengesøknad og det påløper ingen ny ventetid før dagpengeutbetalingene starter igjen.

2.3 Hvem særreglene gjelder for

Dagpengeforskriften § 6-7 gir særregler for permitterte i fiskeforedlings- og fiskeoljeindustrien. "Fiskeforedlingsindustrien" er nærmere definert som "bedrifter for tilvirkning av saltfisk, tørrfisk og klippfisk, frysing av fisk, produksjon av fiskehermetikk og annen produksjon av fiskevarer, og fiskeoljeindustrien". Permitteringslønnsloven § 1 tredje ledd, unntar "arbeidstakere i fiskeforedlingsbedrifter" fra å være omfattet av loven. I praksis er den ulike begrepsbruken ikke problematisert. Nedenfor brukes "fiskeindustrien" for enkelhets skyld som et samlebegrep.

Personer som arbeider om bord i fiskefartøyer, omfattes ikke av særreglene etter dagpengeforskriften kap. 6, selv om det i noen grad kan sies at det drives en viss foredling av fisk om bord (slakting, nedfrysing mv.). Årsaken er at disse som regel vil få dagpenger fra Garantikassen for fiskere, etter de reglene som følger av forskrift 1. juni 2011 nr. 565 om dagpenger for fiskere og fangstfolk under arbeidsløshet (A-trygdforordningen). Særreglene etter dagpengeforskriften § 6-7 gjelder derfor i praksis ikke for denne gruppen.

3. Behovet for unntak

Aktiviteten i fiskeindustrien er i betydelig grad avhengig av tilgangen på råstoff. Denne kan variere mye gjennom året og fra sesong til sesong. Det sentrale er ikke om det er stor sesongvariasjon, men i hvilken grad variasjonen er forutsigbar eller ikke. Bare uforutsigbar stans i råstofftilgangen legitimerer bruk av permitteringer. Forutsigbar driftsstans skal bedriftene håndtere ved bruk av andre virkemidler. Også i mange andre bedrifter som permitterer er det uforutsett variasjon i aktiviteten, men som oftest er det mangel på etterspørsel som er problemet. Om en driftsstans skyldes mangel på etterspørsel eller mangel på råstoff, er i prinsippet ikke avgjørende for innretningen av regelverket. Problemet med uforutsette svingninger i tilgangen på råstoff er en god begrunnelse for at vi har et permitteringsregelverk, men er i seg selv neppe en tilstrekkelig begrunnelse for å opprettholde alle særreglene for fiskeindustrien. Dette er bakgrunnen for at Stortinget iht. forslag til statsbudsjett for 2020⁵ besluttet å redusere maksimal periode med rett til

⁴ I forbindelse med covid-19-pandemien har denne avbruddsperioden fra 8. mai til 1. oktober 2021, midlertidig vært utvidet til ti uker

⁵ Prop. 1 S (2019-2020) for Arbeids- og sosialdepartementet

dagpenger under permittering i fiskeindustrien fra 52 til 26 uker i løpet av en periode på 18 måneder. Dette samsvarer med hvor lenge arbeidsgivere i næringslivet ellers er fritatt fra lønnsplikt under permittering, med tilsvarende dagpengerett til de permitterte. I noen ekstraordinære tilfeller kan det likevel være behov for å permittere i lengre perioder. På bakgrunn av det ble det samtidig vedtatt å gi adgang til å forlenge stønadperioden på 26 uker til inntil 52 uker i løpet av en 18-månedersperiode, ved uforutsette og ekstraordinære hendelser. Forslag til en unntaksbestemmelse i overensstemmelse med dette følger nedenfor.

4. Forslag til unntaksbestemmelse

4.1 Vilkår for unntak – "uforutsette og ekstraordinære hendelser"

For å ha rett til dagpenger under permittering, må permitteringen skyldes mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke, se folketrygdloven § 4-7. Etter dagpengeforskriften § 6-1 legges som hovedregel til grunn at vilkårene er oppfylt "*dersom det dokumenteres enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at grunnlaget for permittering foreligger og det på denne måten godtgjøres at virksomheten har gjort det som med rimelighet kan forventes for å unngå permittering og at årsaken ligger utenfor det som arbeidsgiver kan påvirke.*" I dette ligger det er forutsetning om at arbeidsgiveren ikke har kunnet påvirke årsaken til mangelen på arbeid. Altså er det allerede et vilkår for rett til dagpenger under permittering, at arbeidsmangelen i liten grad var påregnelig eller mulig å forutse. For at det skal foreligge en situasjon som gir grunnlag for å benytte en slik unntaksbestemmelse som foreslås i Prop. 1 S (2019-2020), må det kreves noe mer.

Etter lov om lønnsplikt under permittering § 3 første ledd, har arbeidsgivere som hovedregel lønnsplikt i starten av en permitteringsperiode. Denne arbeidsgiverperioden er for tiden på 10 dager. Dersom permitteringen skyldes "brann, ulykker eller naturomstendigheter", gjelder det imidlertid ingen slik lønnsplikt. Unntaket gjelder uvanlige situasjoner som oppstår plutselig og nærmest er umulige å forutse. Nettopp i forbindelse med denne type hendelser kan det være aktuelt å utvide perioden med rett til dagpenger under permitteringer i fiskeindustrien. Begrepet "naturomstendigheter" er vagt. I Ot.prp. 12 (2003–2004) *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd, lov 6. mai 1988 nr. 22 om lønnsplikt under permittering og lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv.*, der bestemmelsen ble tatt inn i permitteringslønnsloven, fremgår det at begrepet dekker bl.a. streng kulde/frost og flom. Det fremgår videre at :

"[u]nntaket for naturomstendigheter omfatter ikke ordinære klimamessige svingninger som skyldes skiftende årstider. Unntaket vil imidlertid kunne omfatte klimamessige forhold ut over det normale, f.eks. ekstrem kulde eller vind."

Permitteringer pga. ordinære klimamessige svingninger omfattes altså ikke av unntaket, mens situasjoner der f.eks. ekstrem kulde eller vind hindrer utførelse av arbeidet vil kunne omfattes. Unntaket gjelder videre i tilfeller hvor permitteringen skyldes naturomstendigheter som har oppstått uten forutgående varsel, slik at virksomheten ikke har hatt mulighet til å forutse eller motvirke driftsstansen, slik som skred og flom. Dette er f.eks. tilfeller hvor det ikke er mulig å utføre det aktuelle arbeidet, fordi alt produksjonsutstyr er ødelagt av skredet eller flommen.

Arbeids- og sosialdepartementet har vurdert om en tilsvarende formulering er egnet til å beskrive hva slags situasjoner som bør kunne gi grunnlag for å utvide perioden med rett til dagpenger under permitteringer i fiskeindustrien. Som det fremgår ovenfor, er begrunnelsen for særreglene ved permitteringer i fiskeindustrien først og fremst knyttet til naturgitte omstendigheter – ikke til f.eks.

markedssvikt. Derfor bør også unntaksbestemmelsen her først og fremst knyttes til naturomstendigheter. Departementet legger til grunn at unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse for uforutsette naturomstendigheter, dvs. naturhendelser som inntreffer plutselig, mer eller mindre uten varsel, og på en måte som gjør dem vanskelig å forutse og innrette virksomheten etter. I forbindelse med at forslaget om unntaksbestemmelsen ble fremmet i statsbudsjettet for 2020, ble den voldsomme algeoppblomstringen i Nord-Norge forsommeren 2019 nevnt som et eksempel på en slik ekstraordinær hendelse. Lignende ekstraordinære hendelser vil kunne være av en tilsvarende karakter og komme så brått på at de i liten grad vil være mulig å forutse. Det vil være hensiktsmessig at vurderingene av naturhendelsen i det enkelte tilfelle gjøres i tråd med praksis etter den tilsvarende bestemmelsen i permitteringslønnsloven § 3 annet ledd. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at denne unntaksbestemmelsen i praksis er anvendt ved permitteringer som direkte har skyldtes brann, ras, flom o.l.

Når det gjelder permitteringer som skyldes brann og ulykker ellers, kan vi ikke se at fiskeindustrien etter de øvrige forholdene som fritar fra arbeidsgiverperiode etter permitteringslønnsloven § 3 annet ledd, vil være i en særstilling sammenlignet med øvrige næringer. Departementet mener at derfor at brann og ulykker ikke skal gi grunnlag for forlengelse av perioden med rett til dagpenger under permitteringer.

4.2 Forlengelsen av perioden med rett til dagpenger

Det kan bare gis dagpenger under permittering så lenge vilkårene etter folketrygdloven § 4-7 i det enkelte tilfellet er oppfylt. Det kan dermed ikke gis dagpenger i en lengre periode enn den konkrete situasjonen gir grunnlag for. Dersom den grunnleggende forutsetningen om midlertidig mangel på arbeid faller bort, vil en fortsatt permittering ikke gi rett til dagpenger. Unntaksbestemmelsen foreslås derfor formulert slik at det fremgår at perioden kan forlenges slik at den maksimalt kan utgjøre 52 uker i løpet av en periode på 18 måneder. Søkere som på søknadstidspunktet allerede har mottatt dagpenger under permittering i 26 uker i løpet av de siste 18 månedene, skal bare kunne innvilges dagpenger under permittering dersom det da foreligger en situasjon som omfattes av unntaksregelen.

4.3 Hvem som skal vurdere om stønadsperioden kan forlenges

Søknader om dagpenger under permittering behandles i dag av NAV Arbeid og ytelser. Etter departementets oppfatning er det naturlig at den samme enheten som behandler disse søknadene, også vurderer søknader om utvidet stønadsperiode. Selv om dagpengesaken som sådan gjelder et forhold mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte permitterte, må det forventes at den aktuelle arbeidsgiveren bistår den permitterte med dokumentasjon av permitteringsårsaken i det enkelte tilfellet.

5. Forslag til presisering av hvem som omfattes av særreglene mv.

I praksis regnes også foredling av annen sjømat enn fisk som "fiskeindustri", både etter permitteringslønnsloven og dagpengeforskriften, selv om dette ikke fremgår av ordlyden i de aktuelle bestemmelsene, se ovenfor i pkt. 2.3.

For at det ikke skal være tvil om hvem som er omfattet av særreglene, foreslår vi at dagpengeforskriften § 6-7 endres slik at det fremgår at foredling av både fisk og av annen sjømat er omfattet, i overensstemmelse med praksis.

I tillegg foreslås det å beskrive maksimalperioden likt som i permitteringslønnsloven § 3 og tilhørende forskrift, som en ren harmonisering av ordlyden. Se vedlagte forslag til forskrift.

6. Overgangsregler. Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Overgangsregler

Reduksjon av den ordinære perioden med rett til dagpenger under permittering i fiskeindustrien innebærer en innstramming i forhold til gjeldende regelverk. Vi ser da bort ifra de midlertidige endringene i regelverket som følge av covid-19-pandemien. Departementet finner det rimelig at innstrammingen bare gjøres gjeldende for permitteringer som iverksettes fra og ikrafttredelsesdatoen. Dette er i overensstemmelse med den praksisen departementet har hatt ved lignende innstramminger i det generelle permitteringsregelverket. Bestemmelsen som åpner for at perioden i visse tilfeller kan likevel kan utvides til maksimalt 52 uker i løpet av en 18-månedersperiode, har dermed ikke betydning for tidligere iverksatte, løpende permitteringer på iverksetningstidspunktet. Maksimal varighet for disse vil iht. gjeldende regler være 52 uker i løpet av en 18månedersperiode. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for ytterligere overgangsregler. For nye permitteringer legges det, på samme måte som det er gjort gjeldende for nye permitteringer i øvrige næringer, til grunn at uker med permittering forut for 1. juli 2021, ikke regnes med i 18-månedersperioden. Dette tilrettelegger for at de som har måttet permittere svært lenge som følge av covid-19-pandemien, skal ha en reell mulighet for å kunne permittere uten å bli avskåret pga. 18-månedersregelen umiddelbart.

6.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved ikrafttredelse 1. januar 2022, anslås reduksjon av maksimal periode med dagpenger under permittering i fiske- og sjømatindustrien å redusere utgiftene til dagpenger med 1 mill. kroner i 2022, 2 mill. kroner i 2023 og 4 mill. kroner i 2024, jf. omtale i Prop. 1 S (2021-2022) for Arbeids- og sosialdepartementet.

Unntaksregelen om at perioden kan forlenges i særskilte tilfeller antas å ikke ha økonomiske konsekvenser.

I tillegg til at unntaksregelen forutsetter tilrettelegging i Arbeids- og velferdsetatens datasystemer, må det legges til grunn at vurdering av søknader om forlenget periode med rett til dagpenger under permittering vil øke saksbehandlingen for disse permitteringssakene.

VEDLEGG

Utkast til forskrift om endring av forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet

Fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet xx.xx.2021, med hjemmel i folketrygdloven § 4-7 tredje ledd

I

§ 6-7 skal lyde:

§ 6-7. (Permittering i fiskeforedlingsindustrien, *sjømatindustrien* og *fiskeoljeindustrien*)

For ansatte i fiskeforedlings- og *sjømatindustrien*, det vil si bedrifter for tilvirkning av saltfisk, tørrfisk og klippfisk, frysing av fisk, produksjon av fiskehermetikk og annen produksjon av *sjømat-* og fiskevarer, og i fiskeoljeindustrien gjelder følgende regler ved permittering:

1. Stønadsperioden utgjør maksimalt 26 uker *innenfor en periode på 18 måneder*. Når permitteringen skyldes *ekstraordinære situasjoner som følge av uforutsette naturomstendigheter*, utgjør stønadsperioden maksimalt 52 uker *innenfor en periode på 18 måneder*. Uker med permittering før 1. juli 2021, regnes ikke med i perioden på 18 måneder.
2. Det påløper ikke ventedager i henhold til folketrygdloven § 4-9 ved permitteringsbegynnelse.
3. Når permitteringen har vært avbrutt av arbeid hos den permitterende arbeidsgiver i mer enn 26 uker, må ny søknad om dagpenger settes frem.
4. For å få rett til dagpenger, må vanlig arbeidstid være redusert med minst 40 prosent. For å få rett til graderte dagpenger etter reglene i folketrygdloven § 4-13, må arbeidstiden per meldeperiode være redusert med minst 40 prosent

II

Endringene trer i kraft dd.mm.202X og gjøres gjeldende for permitteringer som iverksettes fra og med ikrafttredelsesdatoen.