

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I LOV OG FORSKRIFT OM SYSSELSETTING AV ARBEIDSTAKERE TIL SJØS

Innhold

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I LOV OG FORSKRIFT OM SYSSELSETTING AV ARBEIDSTAKERE TIL SJØS	1
Innhold	2
1. Innledning.....	3
2. Bakgrunn.....	3
2.1 Innledning	3
2.2 Regulering av tilskuddsordningen	4
2.3 Gjeldende tilskuddsordning	4
3. Forslag til endringer i tilskuddsordningen	5
3.1 Innledning	5
3.2 Forslag til endringer i lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs	6
3.2.1 Utvidelse av virkeområde	6
3.2.2 Tydeliggjøring av formål	6
3.3 Forslag til endringer i forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs	7
3.3.1 Ny tilskuddsmodell	7
3.3.2 Tydeliggjøring av formål	7
3.3.3 Andre endringer	7
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	8
4.1 Innledning	8
4.2 Sysselsetting av sjøfolk og norsk flåte	8
4.3 Økonomiske konsekvenser	8

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet (departementet) sender med dette forslag til endringer i lov og forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs på høring. Skipsfart karakteriseres ved at den er mobil og global. Både arbeidskraft og kapital (skip) kan flyttes raskt dit det er etterspørsel etter tjenestene. Dette innebærer at sjøfolk og rederier er utsatt for betydelig global konkurranse. Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs (tilskuddsordningen) er et viktig skipsfartspolitisk virkemiddel som har til formål å bevare norsk maritim kompetanse og sikre rekruttering av norske sjøfolk om bord på norske skip, og opprettholde Norges posisjon som en ledende maritim nasjon. Sjøfolk på skip registrert i land utenfor EØS betaler ofte liten eller ingen inntektsskatt eller sosiale avgifter, og det norske lønnsnivået, skatter og sosiale avgifter er høyere enn det som råder internasjonalt. Tilskuddsordningen kompenserer delvis for kostnadsulempen ved å sysselsette arbeidstakere fra Norge/EØS.

Den gjeldende norske tilskuddsordningen er i tråd med EUs statsstøtteretningslinjer for maritim transport og godkjent av ESA for perioden 1. mars 2016 til 28. februar 2026. Departementet skal nå notisere ordningen for en ny periode. EU har utviklet praksis om at støtteordninger for sjøfolk skal være tilgjengelige for skip registrert i hele EØS. I dette høringsnotatet foreslås det derfor at ordningen utvides til også å omfatte sjøfolk med arbeid på skip med EU/EØS-flagg, under forutsetning om at disse oppfyller øvrige vilkår for å motta tilskudd, herunder at arbeidstakerne er skattepliktige eller betaler trygdeavgift til Norge. Andre sammenlignbare stater har lignende ordninger. I tillegg foreslår departementet en tydeliggjøring av ordningens formål, samt enkelte tekniske endringer.

Departementet vil ikke rekke å fastsette de nødvendige regelverksendringene før gjeldende godkjenning av tilskuddsordningen utløper 28. februar 2026. Departementet vil derfor søke ESA om en midlertidig forlengelse av gjeldende ordning. Ordningen notiseres deretter for en ny tiårsperiode og det tas sikte på at nytt regelverk kan tre i kraft 1. september 2026.

2. Bakgrunn

2.1 Innledning

Reglene om offentlig støtte i EØS-avtalen setter rammer for hva slags støtte norske myndigheter kan gi til foretak.¹ Tilskuddsordningen går ut på at rederier mottar offentlig støtte i form av tilskudd beregnet på grunnlag av innbetalt norsk skatt, arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. EU/EØS har egne statsstøtteretningslinjer for maritim transport.² Disse slår fast at skipsfartsnæringen opplever hard internasjonal konkurranse. Det følger av retningslinjene at støttetiltak rettet mot organisasjoner som drifter skip i EØS-området primært bør gå ut på å redusere skattemessige og andre kostnader organisasjonene har. På grunn av den globale konkurransesituasjonen for sjøfolk og rederier ble den norske tilskuddsordningen opprettet i 1993-1994.

¹ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), Oporto, 2. mai 1992.

² Statsstøtteretningslinjene part IV maritime transport.

2.2 Regulering av tilskuddsordningen

Lov 22. mai 2017 nr. 28 om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs er fastsatt som en hjemmelslov med generelle bestemmelser om formål, virkeområde, utforming og forvaltning av tilskuddsordningen. Loven gir departementet hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om innretningen av tilskuddsordningen, slik som bestemmelser om virkeområde, utforming og forvaltning.

Den nærmere utformingen av ordningen er fastsatt i forskrift 26. februar 2016 nr. 204 om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Forskriften regulerer virkeområde, krav til opplæringsstillinger, de ulike støttenivåene, søknad og dokumentasjon, utbetaling og bestemmelser om tilsyn, kontroll og sanksjoner ved brudd på regelverket. Loven gir dermed en lovfestet rett til et tilskudd, mens omfanget av støtten som gis følger av forskrift og bestemmes gjennom Stortingets årlige budsjettvedtak.

2.3 Gjeldende tilskuddsordning

Etter gjeldende tilskuddsordning kan rederier søke om støtte for mannskap om bord på skip i Norsk ordinært skipsregister (NOR) og Norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Tilskudd utbetales på grunnlag av innbetalt norsk skatt, arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. Ordningen omfatter i dag 14 100 sjøfolk og 650 skip under norsk flagg. Om lag 2700 av sjøfolkene i ordningen er EU/EØS-borgere. I 2024 var det om lag 210 organisasjoner som mottok tilskudd under ordningen. Tallene er forventet å holde seg stabile i tiden fremover. Forslaget om å utvide ordningen til også å omfatte skip registrert i andre EU/EØS-land vil imidlertid kunne påvirke tallet på tilskuddsberettigede arbeidstakere til sjøs og antall skip som seiler under norsk flagg.

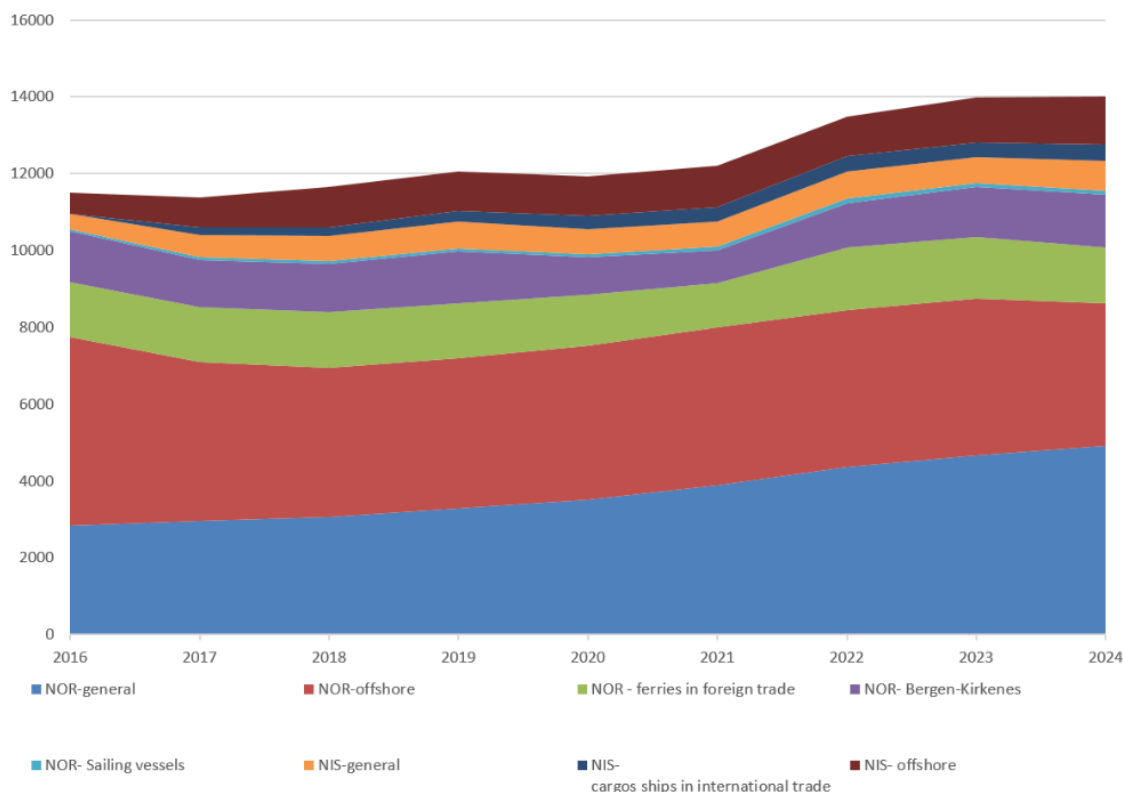
Tilskuddsordningen består av åtte ulike tilskuddsmodeller, tilpasset ulike typer maritim virksomhet, jf. forskriften §§ 8-15. Hvilke tilskuddsmodeller som er tilgjengelig for rederiene avhenger av type skip de opererer med og type register skipet er registrert i:

- generell tilskuddsmodell for arbeidstakere på skip i NOR
- tilskudd for arbeidstakere på petroleumsskip i NOR
- tilskudd for arbeidstakere på passasjerskip i utenriksfart i NOR
- tilskudd for arbeidstakere på skip i NOR som betjener strekningen Bergen-Kirkenes
- tilskudd for arbeidstakere på seilskip i NOR
- generell tilskuddsmodell for arbeidstakere på skip i NIS
- tilskudd for arbeidstakere på lasteskip i utenriksfart i NIS
- tilskudd for arbeidstakere på konstruksjonsskip i NIS

Rederier, skip og mannskap må oppfylle en rekke vilkår for å motta tilskudd. Arbeidstaker må blant annet ha rett til særskilt fradrag for sjøfolk etter skatteloven, jf. forskriften § 6 første ledd bokstav a, det må være et visst antall opplæringsstillinger om bord på skipet, jf. forskriften § 5 og rederiene må ha registrert arbeidsgivernummer i Maritim pensjonskasse (tidligere «Pensjonstrygden for sjømenn»), jf. § 2 første ledd bokstav a.

Maksimal utbetaling per arbeidstaker per år er i dag 225 500 kroner i samtlige

tilskuddsmodeller, utenom den generelle tilskuddsmodellen for skip i NIS som har et støttenivå på 26% av innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Under følger en graf som viser antall sjøfolk i ordninger fra 2016 til 2024 per tilskuddsmodell.



3. Forslag til endringer i tilskuddsordningen

3.1 Innledning

I forbindelse med re-notifisering av tilskuddsordningen har ESA på nytt vurdert den norske tilskuddsordningen opp mot EØS-avtalen, herunder statsstøttereglene og de indre markedsreglene. I denne prosessen har ESA bedt Norge om å vurdere en ny utforming av tilskuddsordningen slik at også sjøfolk på EU/EØS-registrerte skip kan motta tilskudd. Retningslinjene for statsstøtte til maritim transport har ikke endret seg, og disse tillater i utgangspunktet tilskuddsordninger forbeholdt nasjonale skipsregistre. EU-kommisjonen har likevel etablert en praksis de siste årene der ordninger som forskjellsbehandler flagg ikke vurderes å være kompatible med det indre marked. EU legger vekt på at støtteordninger ikke må diskriminere mellom skip registrert i ulike EØS-land eller sjøfolk fra ulike EØS-land. Sverige, Danmark, Tyskland, Kypros og Estland har åpnet sine ordninger for øvrige EU/EØS-land som følge av dette. Praksisendringen innebærer at også den norske ordningen må være flaggnøytral innenfor EØS for å være i tråd med retningslinjene. Dette innebærer at dagens tilskuddsordning må åpnes for sjøfolk skattepliktige til Norge med arbeid på EU/EØS-flaggede skip.

Departementet foreslår at det gjøres endringer i den norske tilskuddsordningen slik at rederier kan søke om tilskudd for sjøfolk på skip med EU/EØS-flagg i tillegg til skip i NOR og

NIS, i tråd med praksisendringen i EU. Øvrige vilkår, som bevarer en sterk tilknytning til Norge og bidrar til utvikling av norsk maritim kompetanse og rekruttering av sjøfolk, opprettholdes. Rederier, skip og sjøfolk som kvalifiserer for ordningen i dag skal fortsatt være tilskuddsberettiget, og tilskuddsgrunnlaget skal fortsatt være knyttet til innbetaling av norsk skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Videre stilles det krav om opplæringsstillinger. Det skal også stilles krav om at søknadsberettigede virksomheter må være registrert i norsk foretaksregister.

3.2 Forslag til endringer i lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs

3.2.1 Utvidelse av virkeområde

At ordningen skal omfatte sjøfolk med arbeid på skip med EU/EØS-flagg innebærer at lovens virkeområde må endres. Paragraf 2 fastsetter de ytre grensene for ordningens virkeområde ved å angi hvem som kan være tilskuddsmottakere. I gjeldende lov er det angitt at tilskudd kan gis til organisasjoner som har drift registrert i norsk ordinært skipsregister (NOR) og norsk internasjonalt skipsregister (NIS). I denne bestemmelsen foreslår departementet at det tilføyes at tilskudd også kan gis til organisasjoner som har drift av skip registrert i et EU/EØS-register.

3.2.2 Tydeliggjøring av formål

For å hensynta endringene i ordningen, og for å tydeliggjøre formålet med den, foreslår departementet endringer i lovens formålsbestemmelse i § 1.

Tilskuddsordningen skal ha til formål å legge til rette for norsk maritim virksomhet. Henvisningen til norsk maritim virksomhet er ny, og foreslås inntatt for å fremheve at ordningen fremdeles skal ha en sterk tilknytning til Norge, selv om ordningen utvides til også å omfatte sjøfolk med arbeid på skip med EU/EØS-flagg. For eksempel foreslår departementet at det oppstilles et vilkår om at rederier må være registrert i norsk foretaksregister for å kunne søke om tilskudd.

Departementet foreslår videre å gjøre endringer i formålsbestemmelsen for å tydeliggjøre nettopp at ordningen er flaggnøytral. I dag fremgår det av lovens § 1 at ordningen har til formål å «sikre norsk maritim kompetanse, rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs (...)». Ordningen omfatter i dag EØS-sjøfolk forutsatt at de betaler skatt og/eller trygd til Norge, og med endringene som nå foreslås innlemmes også EØS-registrerte skip i tillegg til NOR- og NIS-registrerte fartøy. Endringen er i tråd med et viktig statsstøtterettslig hensyn om at ordningen skal favne hele EØS, og bidra til å bevare maritim kompetanse og rekruttere sjøfolk fra hele EØS-området. Departementet foreslår at bestemmelsen skal angi at ordningen skal «bidra til å sikre maritim kompetanse og rekruttering av sjøfolk.» generelt, fremfor kun å fremheve norsk kompetanse og norske arbeidstakere til sjøs.

Departementet foreslår å fjerne delsetningen «(...) og bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land» for å tydeliggjøre at hovedformålet med ordningen er å bidra til sysselsetting av sjøfolk generelt.

3.3 Forslag til endringer i forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs

3.3.1 Ny tilskuddsmodell

Departementet foreslår å fastsette en tilskuddsmodell for skip registrert i EU/EØS-land i en ny § 15 i tilskuddsforskriften, og at bestemmelsen utformes etter mønster fra gjeldende tilskuddsmodeller i forskriften §§ 8 til 15.

En forutsetning for å kunne motta tilskudd er at vilkårene i forskriftens § 2 første ledd er oppfylt. Det følger av denne bestemmelsen at rederiet må ha arbeidsgivernummer i Maritim pensjonskasse, utbetale løpende lønn til hele sikkerhetsbemanningen, ha skip over 100 BT og som er over 15 meter, oppfylle krav til opplæringsstillinger, jf. forskriften § 5, og oppfylle krav til tilskuddsberettigede arbeidstakere til sjøs, jf. § 6. I tillegg foreslår departementet et nytt vilkår i ny § 2 første ledd bokstav g om at rederier må være registrert i norsk foretaksregister for å kunne motta støtte. Bakgrunnen for kravet er at departementet ønsker at tilskuddsmottaker skal ha en sterk tilknytning til Norge selv om det ikke lenger er et krav at skip må være registrert i NOR eller NIS. Kravet vil også forenkle Sjøfartsdirektoratets arbeid med å administrere ordningen.

Tilskuddsmodellen i ny § 15 skal omfatte alle fartøy i et EØS-register, med unntak av skip registrert i NOR eller NIS, som utfører aktiviteter dekket av §§ 8 til 15.

For skip som utfører maritime aktiviteter dekket av forskriften § 11 (skip som betjener strekningen Bergen-Kirkenes) og § 12 (seilskip over 498 BT som drives med undervisning som del av sin virksomhet) utbetales tilskudd kun til tilskuddsberettigede sjøfolk som er en del av sikkerhetsbemanningen. Slepebåter og mudringsfartøy skal dokumentere skipets transportvirksomhet i virksomhetsrapport, og får bare tilskudd dersom skipet har mer enn 50 % maritim transport.

Tilskuddsbeløpet i modellen for skip i EØS foreslås begrenset oppad til 37 584 kroner per termin. Dette er samme beløp som i øvrige tilskuddsmodeller, utenom den generelle tilskuddsmodellen for skip i NIS.

3.3.2 Tydeliggjøring av formål

Det gjøres tilsvarende endringer i forskriftens formålsbestemmelse, § 1, som i loven, jf. departementets redegjørelse i punkt 3.2.2 over.

3.3.3 Andre endringer

Departementet har identifisert behov for å gjøre enkelte presiseringer og språklige endringer i forskriften.

Forskriften § 2 angir virkeområdet og oppstiller en rekke vilkår som må være oppfylt for at rederier skal kunne motta tilskudd under ordningen. I første ledd bokstav c er det i dag et vilkår for å motta tilskudd at organisasjonen som søker tilskudd «har skip over 100 BT». Departementet foreslår at det her klargjøres at mindre fartøy ikke er ment omfattet. Det har ikke vært departementets hensikt å inkludere skip under 15 meter som ikke har krav til målebrev i tilskuddsordningen. Disse fartøyene har etter gjeldende praksis heller ikke vært

inkludert i ordningen. Departementet finner grunn til å klargjøre dette i forskriftsteksten, og foreslår derfor å tilføye «og som er minst 15 meter» i forskriften § 2 første ledd bokstav c. I tillegg foreslås som nevnt over ett nytt vilkår i § 2 første ledd bokstav g om krav om registrering i norsk foretaksregister for å kunne motta tilskudd.

Videre foreslår departementet en språklig justering i § 13a andre ledd for at ordlyden skal være lik i alle bestemmelser om tilskuddsmodeller.

Endelig foreslår departementet at henvisninger til «Pensjonstrygden for sjømenn» gjennomgående endres til «Maritim pensjonskasse», at begrepet «sjømannsfradrag» gjennomgående endres til «særskilt fradrag for sjøfolk», og at henvisningen i § 6 til lov 3. desember 1948 nr.7 rettes til «lov om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs».

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Innledning

Bevilgningen til tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs vedtas av Stortinget i forbindelse med behandling av statsbudsjettet. Ordningen er rettighetsbasert og kostnadene avhenger særlig av antall sjøfolk i ordningen og lønnsnivået blant disse.

4.2 Sysselsetting av sjøfolk og norsk flåte

At ordningen utvides til også å omfatte sjøfolk med arbeid på skip med EU/EØS-flagg kan bidra til større sysselsettingsgrunnlag for arbeidstakere til sjøs ved at flere skip enn i dag kan kvalifisere under ordningen.

Departementet kjenner til at det i dag arbeider om lag 430 personer med rett til norsk sjømannsfradrag på utenlandske skip. Departementet legger til grunn at en andel av disse sjøfolkene kan kvalifisere for tilskudd under den nye ordningen.

Betingelsene for norske sjøfolk og skip under norsk flagg i ordningen endres ikke. Det legges til et ytterligere vilkår om at støtteberettigede organisasjoner må være registrert i norsk foretaksregister. Med endringene åpnes det imidlertid for at rederier kan beholde tilskuddsberettigede sjøfolk og registrere skipene i andre EU/EØS-land. Dersom rederiene foretar slike tilpasninger, kan det påvirke antall skip under norsk flagg.

4.3 Økonomiske konsekvenser

Bevilgningen til tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs vedtas av Stortinget i forbindelse med behandling av statsbudsjettet. Ordningen er rettighetsbasert og kostnadene avhenger særlig av antall sjøfolk i ordningen og lønnsnivået til disse. For 2026 er det foreslått en bevilgning lik 2480 mill. kroner. Makstaket i ordningen vedtas av stortinget i de årlige budsjettprosessene. Makstaket for budsjettåret 2026 er 225 500 kroner for alle tilskuddsmodeller utenom NIS-generell. Budsjettmessige endringer i ordningen kan derfor gjøres ved justering av makstaket.

Det anslås på usikkert grunnlag at endringen i ordningen til å omfatte sjøfolk ansatt på EU/EØS-skip vil gi et bevilgningsbehov lik 70 mill. kroner. Anslaget er basert på forventet økning i antall tilskuddsberettigede sjøfolk som vil være omfattet av ordningen som beskrevet over. Anslaget er basert på tilgjengelig statistikk over sjøfolk med arbeid på utenlandske skip med rett til særskilt fradrag for sjøfolk, samt gjennomsnittlig utbetalt makstak under ordning. Erfaringer fra andre land som har gjennomført likende endringer tilsier derimot at effekten kan være langt mindre. I Sverige har åpningen for EU/EØS-skip gitt en økning på 9 skip, som utgjorde 16 mill. SEK i utbetalinger under ordningen.

Sjøfartsdirektoratet behandler søknader og utbetaler tilskudd på vegne av departementet. For å håndtere søknader om tilskudd for arbeidstakere på EØS-skip utenom NOR og NIS må Sjøfartsdirektoratet endre sitt saksbehandlingssystem. Det medfører økte administrasjons- og driftskostnader på anslagsvis 10 mill. kroner.

Omlegging vil kreve omfattende oppgraderinger i IKT-systemet for forvaltningen av ordningen. Tekniske justeringer gjøres for å sikre effektiv ressursbruk i direktoratet ved å unngå manuell saksbehandling, smidig integrasjon av systemer og for å sikre at direktoratet har et system på plass som tilfredsstiller kravene til den nye ordningen. Omleggingen skal sikre god styring og kontroll med saksbehandlingen av ordningen.