

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dept
0032 Oslo

Sendt per e-post til: postmottak@nfd.dep.no

Bergen, 3. mars 2017

Innspill til høring – forslag om utvidelse av fartsområde for utenriksferger i NIS

1. Innledning

- 1.1. Undertegnede har gjennom de siste fem år arbeidet med spørsmål relatert til rammevilkårene for utenriksferger i DIS, NOR og NIS og har inngående kjennskap til disse, samt de prosesser som har ledet frem til Nærings- og fiskeridepartementets («**Departementets**») høringsbrev av 18. januar 2017 («**Høringsbrevet**»).
- 1.2. Herværende høringsuttalelse inngis på bakgrunn av undertegneds kunnskap til rammevilkårene og til bransjen for øvrig.

2. Rettslig bakteppe

- 2.1. Ved brev av 14. mai 2014 («**Brevet**») åpnet EFTA Surveillance Authority («**ESA**») sak mot Kongeriket Norge («**Norge**») på eget initiativ under henvisning til punkt 53 i Vedlegg XIII¹ i EØS avtalen (EEC no 4055/86 av 22. desember 1986²) vedrørende prinsippet om fri adgang til å tilby maritime tjenester mellom medlemsstater og mellom medlemsstater og tredje land.
- 2.2. Saken gjelder den geografisk begrensning («*trade limitation*») innført av Norge for utenriksferger som er registrert i norsk internasjonalt skipsregister («**NIS**»).
- 2.3. Den geografiske begrensningen (restriksjonen) fremgår av Lov om norsk internasjonalt skipsregister (LOV-1987-06-12-48) «**NIS-loven**» § 4, samt Forskrift om fartsområde for passasjerskip registrert i norsk internasjonalt skipsregister (FOR-1993-07-09-596) «**NIS-forskriften**» § 3.
- 2.4. NIS-loven § 4 lyder:

«§ 4. Begrensning av fartsområde.

Skip registrert i norsk internasjonalt skipsregister tillates ikke å føre last eller passasjerer mellom norske havner eller å gå i fast rute med passasjerer mellom norsk og utenlandsk havn. Som norsk havn anses i denne lov også innretning for olje- og gassvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.

¹<http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Annexes%20to%20the%20Agreement/annex13a.pdf>

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31986R4055&from=EN>

Kongen kan ved forskrift fastsette annet fartsområde for skip registrert i norsk internasjonalt skipsregister enn det som er angitt i første ledd.

For forsyningskip, hjelpefartøyer, boreplattformer og andre flyttbare innretninger registrert i norsk internasjonalt skipsregister kan Kongen ved forskrift fastsette fartsområdet.»
[min understrekning]

2.5. NIS-forskriften § 3 lyder:

«§ 3. Forbud mot passasjerfart mellom visse stater

Skip registrert i norsk internasjonalt skipsregister tillates ikke å føre passasjerer i fast rute mellom nordiske land. Forbudet gjelder enhver form for slik passasjerfart, også sesongpreget fart, mellom Danmark, Finland, Island og Sverige.» [min understrekning]

2.6. Den geografiske begrensningen for skip som seiler under NIS flagg innebærer følgelig at slike skip ikke kan:

- (i) Føre last eller passasjerer mellom norske havner;
- (ii) Føre passasjerer i fast rute mellom nordiske land; eller
- (iii) Føre passasjerer i passasjerfart eller sesongpreget fart mellom Danmark, Finland, Island og Sverige.

2.7. Begrensningen bærer preg av diskriminering, særlig fordi begrensningen er knyttet opp til spesifikke land / geografi.

2.8. Som en reaksjon på informasjon mottatt fra Norge etterfølgende Brevet (definert i punkt 2.1. over), sendte ESA den 9. februar 2016³ formell notis («**Notis**») til Norge med varsel om at ESA anser Norge å bryte EØS-avtalen hva gjelder fri adgang til å tilby maritime tjenester mellom medlemstater samt mellom medlemstater og tredjeland.

2.9. ESA anser den geografiske begrensningen å være en «*prima facie*» restriksjon. Restriksjonen er ikke berettiget («*justified*») jfr. Notisens punkt 1 nest siste avsnitt.

2.10. ESA anser følgelig at Norge bryter sine forpliktelser under forordning nr. 4055/86 og EØS-avtalens artikkel 36 jfr. Notisens punkt 1 siste avsnitt.

2.11. EØS-avtalens artikkel 36 lyder:

«Within the framework of the provisions of this Agreement, there shall be *no restrictions on freedom to provide services within the territory of the Contracting Parties* in respect of nationals of EC Member States and EFTA States who are established in an EC Member State or an EFTA State other than that of the person for whom the services are intended.» [min understrekning]

³ <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/779551.pdf>

2.12. Utgangspunktet etter EØS-avtalen er følgelig at det ikke skal være noen form for begrensning (geografisk eller annen form for begrensning) i friheten til å tilby maritime tjenester innenfor EU/EØS.

2.13. Av forordning nr. 4055/86 følger det *inter alia* under punkt 4 at:

«For the purpose of this Regulation, the following shall be considered 'maritime transport services between Member States and between Member States and third countries' where they are normally provided for remuneration:

(a) intra-Community shipping services:

the carriage of passengers or goods by sea between any port of a Member State and any port or off-shore installation of another Member State;

(b) third-country traffic:

the carriage of passengers or goods by sea between the ports of a Member State and ports or off-shore installations of a third country. [min understrekning]

2.14. Det klare utgangspunkt etter EU forordning nr. 4055/86 jfr. EØS-avtalen § 36 er følgelig at det ikke tillates noen form for begrensning (restriksjon) i friheten til å tilby maritime tjenester, herunder transport av passasjerer og last, mellom medlemslandene i EU/EØS, samt mellom tredje land og et EU/EØS land.

2.15. NIS-forskriften § 3 jfr. NIS-loven § 4 er åpenbart en begrensning (restriksjon) i friheten til å tilby maritime tjenester i det geografiske området angitt i NIS-forskriften § 3.

2.16. Enhver form for begrensning (restriksjon) i friheten til å tilby maritime tjenester mellom EU/EØS land vil på sikt være ødeleggende for sunn konkurranse mellom tilbydere av slike tjenester til skade for forbrukernes interesser.

2.17. Norge har i perioden mellom Brevet (14. mai 2014) og Notisen (9. februar 2016) hatt løpende dialog med ESA jfr. Notisens punkt 2 for å søke å rettferdiggjøre («*justify*») den geografiske begrensningen (restriksjonen) i adgangen til å anvende NIS flagg som angitt i NIS-forskriften § 3 jfr. NIS-loven § 4.

2.18. Da ESA til tross for ovennevnte dialog ikke har funnet at de av Norge fremførte argumenter kan rettferdiggjøre («*justify*») begrensningen (restriksjonen) jfr. Notisens punkt 1 nest siste avsnitt (jfr. også punkt 2.9 ovenfor), støtter vi – under henvisning også til punkt 2.16 ovenfor – at det er behov for en endring av NIS-loven § 4 og/eller NIS-forskriften § 3 som enten opphever den geografiske begrensning (restriksjon), alternativt at det vedtas en begrensning (restriksjon) som ikke strider mot EU forordning nr. 4055/86 jfr. EØS-avtalen § 36.

3. Høringsbrevet av 18. januar 2017

3.1. Departementets Høringsbrev (definert i punk 1.1 over) innebærer en endring i forslaget til utvidelse av fartsområdet for utenriksferger i NIS sammenholdt med forslaget som ble sendt på høring den 17. september 2015. Endringsforslagene som da ble sendt på høring hva gjelder utenriksferger i NIS ble ikke gjennomført.

3.2. I Høringsbrevets punkt 2 første setning heter det at:

«Etter departementets syn innebærer utvalgets omforente løsning i realiteten et skille mellom korte og lange fergeruter, ved at fart mellom norske og nærmere liggende nordiske havner begrenses, mens lengre ruter mellom norske og andre europeiske havner ikke begrenses.»

3.3. Departementet knytter sin sontring til det objektive kriteriet, *skille mellom korte og lange fergeruter*, hvorav sistnevnte – under nærmere angitte vilkår – skal tillates å seile under NIS-flagg forutsatt at skipet går i fast rute som også innbefatter havn utenfor Norge.

3.4. Passasjerskip i utenriksfart som seiler i kort rute til/fra norsk havn skal ikke tillates å seile under NIS-flagg.

3.5. Videre anfører Departementet i punkt 2 andre og tredje setning at:

«Departementet legger til grunn at ovennevnte skille har sammenheng med at skipene som betjener lengre ruter med lugarer/ overnattingskapasitet om bord er mer arbeidsintensive enn kortere ruter, og at de i større grad er i konkurranse med cruiseturisme og det kostnadsnivået disse opererer under. Samlet sett medfører dette at behovet for kostnadseffektive alternativer er størst knyttet til ferger som betjener lengre ruter.» [min understrekning]

3.6. Begrunnelsen for å skille mellom korte og lengre ruter er altså at skip med lugarer som tilbyr overnatting om bord er vesentlig mer arbeidsintensive og kostnadskrevende å operere enn skip som operer korte ruter.

3.7. Det er åpenbart at skipene som seiler for eksempel Sandefjord – Strømstad, som har en overfartstid på 2,5 time eller Kristiansand – Hirtshals med en overfartstid på mellom 2,25 (Fjord Cat) og 3,5 (Superspeed 1) time har et annet og vesentlig lavere behov for bemanning enn skip som krever full bemanning innen hotell- og restaurantdrift om bord. Det er ikke behov for lugarer om bord på et skip som seiler korte ruter med en overfartstid på mellom 2,25 – 4 timer hver vei.

3.8. Skipene som seiler Sandefjord – Strømstad; Color Viking, Oslofjord og Bohus har 10 timers utseilt tid per døgn og ingen hotellbesetning. Skipene som opererer strekningen Kristiansand – Hirtshals; Superspeed 1 og Fjord Cat har ca. 13 timers utseilt tid per døgn, mens skipet som opererer Larvik – Hirtshals; Superspeed 2 har ca. 15 timers utseilt tid per døgn. Ingen av nevnte skip har hotellbesetning eller behov for lugarkapasitet om bord.

3.9. Til sammenligning har DFDS sine skip på strekningen Oslo – København; Pearl Seaways og Crown Seaways ca. 17 timers utseilt tid per døgn, Color Lines skip på strekningen Oslo – Kiel; Color Magic og Color Fantasy har om lag 17 timers utseilt tid per døgn og Fjord Lines skip på strekningen Bergen – Stavanger – Hirtshals – Langesund; Stavangerfjord og Bergensfjord omtrent 21 timers utseilt tid per døgn. Både Pearl Seaways, Crown Seaways, Color Magic, Color Fantasy, Stavangerfjord og Bergensfjord har full restaurant- og hotellbesetning om bord til enhver tid.

- 3.10. Vi er enige med Departementet at det er et vesentlig skille i arbeidsintensitet og derved også kostnader ved å drifte et skip som opererer korte overfarter og et skip som opererer lengre overfarter som innbefatter overnatting, bespisning, underholdning med mer.
- 3.11. Mange av dagens skip på korte ruter har ingen eller svært begrenset lugarkapasitet da skipene ikke seiler om natten. Videre er det slik at en vesentlig del av besetningen på skip som opererer korte ruter bor i land /drar hjem etter endt arbeidsdag.
- 3.12. På skip som opererer lengre ruter er det ikke mulig for de ansatte å dra hjem i timene mellom sine skift om bord. Skipene tilbyr følgelig både lugarer for passasjerer samt at hele besetningen bor om bord på skipet og arbeider turnus om bord. Det er besetning i arbeid til alle døgnets tider på skip som opererer i rute som innbefatter overfart med overnatting.
- 3.13. Vi følger jfr. ovennevnte Departementets resonnement i at det mellom skip som tilbyr slikt ulikt tilbud som det dag- og nattferger gjør, med den vesentlige tyngre kostnadsbelastning dette innebærer for nattferger, må kunne være grunnlag for å rettferdiggjøre en differensiering basert på objektive kriterier.
- 3.14. Med hensyn til de objektive kriteriene har Departementet knyttet dette til to kumulative vilkår om (i) overnatting og (ii) distanse på overfart med overnatting og forklarer dette i Høringsbrevet punkt 2 tre siste avsnitt med følgende:

«For at skip i NIS skal tillates å føre passasjerer i fast rute mellom norsk og utenlandsk havn må to kumulative vilkår være oppfylt. Det må tilbys overnatting på ruten, og rutens distanse må være over 175 nautiske mil. Det er presisert at rutens distanse regnes fra siste anløpssted ved norsk havn til første anløpssted ved utenlandsk havn og motsatt.

Skip som tilbyr overnatting skiller seg tydelig fra ferger som betjener kortere overfarter ved at de er mer arbeidsintensive, særlig innenfor restaurant- og hoteldrift. Utvidelsen av fartsområde i NIS vil derfor kun gjelde skip som tilbyr overnatting til passasjerene.

Videre må rutens distanse være over 175 nautiske mil. Departementet har ved angivelse av distansen sett hen til eksisterende ruter i fergenettverket. Kortere fergeruter som betjenes er typisk direkte overfarter fra norsk til svensk eller dansk havn, i hovedsak rundt eller i underkant av 100 nautiske mil. Lengre fergeruter som i dag tilbyr overnatting er alle over 175 nautiske mil, herunder Oslo-Kiel/ København eller Bergen/Stavanger-Hirtshals. Flere av rutene betjenes av skip under utenlandsk flagg. Det har ved angivelse av distansen vært viktig for departementet å påse at registrering i NIS fremstår som et reelt alternativ for flere aktører i markedet.»
[min understrekning]

- 3.15. Det er basert på ovennevnte klart at Departementet gjør et tydelig skille mellom dagferger og nattferger.
- 3.16. Vi støtter departementets differensiering mellom skip som seiler korte ruter (dagferger) og skip som seiler lengre ruter (nattferger) hvorav minimum en av rutens distanser mellom norsk og utenlandsk havn er lang og innebærer overnatting.

- 3.17. Departementet søker følgelig, med de objektive vilkårene, å begrense adgangen for dagferger som trafikkerer mellom norsk og utenlandsk havn fra å seile med NIS flagg. Samtidig åpnes det for at nattferger hvor minst en av rutens distanser er på mer enn 175 nautiske mil og innebærer overnatting mellom norsk og utenlandsk havn skal tillates å seile under NIS flagg.
- 3.18. Som ny forskriftsbestemmelse har departementet foreslått følgende:

§ 3. Utvidelse av fartsområde for passasjerskip i fast rute

«Skip registrert i norsk internasjonalt skipsregister tillates å føre passasjerer i fast rute mellom norsk havn og utenlandsk havn når

a) det tilbys overnatting, og

b) rutens distanse er over 175 nautiske mil.

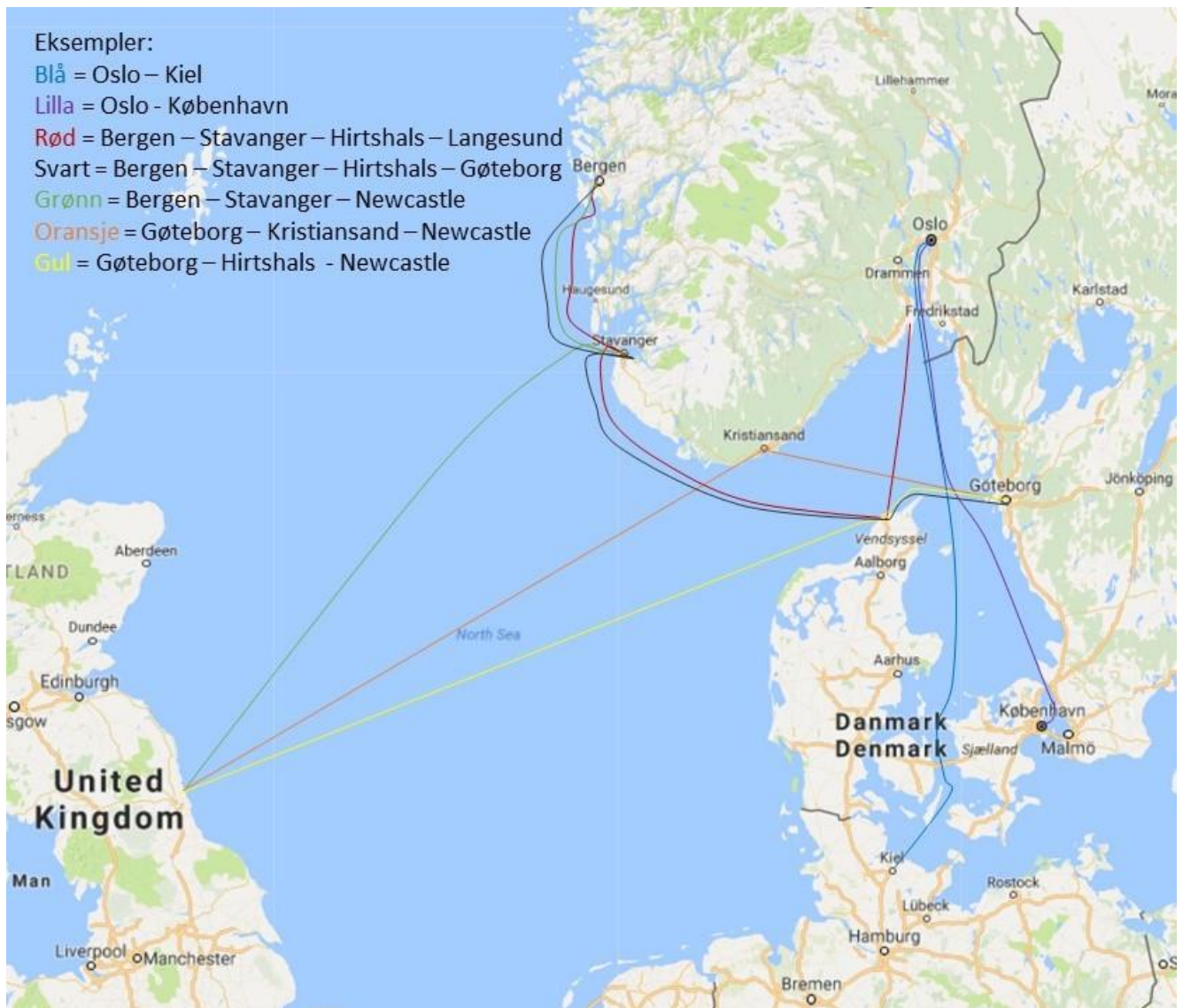
Rutens distanse regnes fra siste anløpssted ved norsk havn til første anløpssted ved utenlandsk havn, og tilsvarende fra siste anløpssted ved utenlandsk havn til første anløpssted ved norsk havn.»

- 3.19. En fergerute kan bestå av en eller flere destinasjoner. Ved å stille krav om at rutens distanse skal være minimum 175 nautiske mil som skal beregnes fra siste norske havn til første utenlandske havn (og motsatt) begrenses adgangen til å seile under NIS fra også å inkludere skip som kun seiler korte distanser som samlet sett innebærer en rute på 175 nautiske mil.
- 3.20. Videre medfører vilkåret om at ruten må innebære en strekning med overnatting mellom norsk og utenlandsk havn og at denne strekningen fra siste norske havn til første utenlandske havn (og motsatt) skal være 175 nautiske mil, at den mest kostnadsdrivende overfarten skal finne sted i utenriksfart for at skipet skal omfattes av forskriftsbestemmelsen og dermed tillates å seile under NIS flagg.
- 3.21. Overfarten som innebærer overnatting vil normalt så vel være den mest kostnadsdrivende, men også den relativt sett mest inntektsbringende distanse for en fergerute og derved også utgjøre hovedruten/hoved distansen for det aktuelle skip. For eksempel gjelder dette Fjord Line som har operert ulike skip i fast internasjonal rute mellom Bergen/Stavanger – Hirtshals (Hanstholm) med overnattingskapasitet siden 1993. Ruten Langesund – Hirtshals ble først åpnet i 2013 som et ytterligere inntektsbringende element da det – som i luftfarten – er kostbart å ha denne type tonnasje (som for fly) liggende uvirksom i deler av døgnet, særlig da skipet uansett har full besetning om bord til enhver tid.
- 3.22. Basert på ovennevnte synes vi de objektive kriteriene som Departementet har lagt til grunn, hvor det bærende skillet er sontringen mellom dagferger og nattferger virker fornuftig.
- 3.23. Det fremgår av Høringsbrevet punkt 2 siste avsnitt fjerde setning at: *«Lengre fergeruter som i dag tilbyr overnatting er alle over 175 nautiske mil ...»*.

- 3.24. Som kjent har for eksempel Oslo (Norge) – Frederikshavn (Danmark) en overfart på 155⁴ nautiske mil. Ruten opereres av Stena Lina og tilbyr overnatting⁵.
- 3.25. Korte overfarter er i Høringsbrevet punkt 2 siste avsnitt tredje setning angitt som: «... *typisk direkte overfarter fra norsk til svensk eller dansk havn, i hovedsak rundt eller under 100 nautiske mil*». Stena Lines rute Oslo – Frederikshavn fremstår tilsynelatende å ha blitt glemt ved utforming av den nye forskriftsbestemmelsen.
- 3.26. Vi har ingen sterke synspunkt på angivelsen av minimumsdistansen, herunder om strekningen med overnatting mellom norsk og utenlandsk havn skal være minimum 175 nautiske mil eller kortere. Ovennevnte (punkt 3.23 – 3.25) nevnes dog da det her er angitt en faktafeil i Høringsbrevet.
- 3.27. Ruter som med den foreslåtte forskriftsbestemmelse – slik vi tolker denne – vil kunne opereres av skip som er registrert i NIS er for eksempel:
- (i) Oslo - Kiel; Color Magic og Color Fantasy
 - a. Distanse: 371⁶ nautiske mil
 - b. Overfartstid ca. 17 timer
 - (ii) Oslo – København; Pearl Seaways og Crown Seaways
 - a. Distanse: 269 nautiske mil
 - b. Overfartstid ca. 17 timer
 - (iii) Bergen – Stavanger – Hirtshals – Langesund; Bergensfjord og Stavangerfjord
 - a. Distanse: 374 nautiske mil
 - b. Distanse for strekning med overnatting mellom siste norsk havn (Stavanger) og utenlandsk havn (Hirtshals) = 185 nautiske mil
 - c. Overfartstid ca. 23 timer
 - (iv) Gøteborg – Kristiansand – Newcastle (operert av DFDS frem til og med 2006)
 - a. Distanse: 514 nautiske mil
 - b. Distanse for strekning med overnatting mellom siste norsk havn (Kristiansand) og utenlandsk havn (Newcastle) = 381 nautiske mil
 - (v) I tillegg har vi for visualiseringens skyld tegnet inn noen ytterligere ruter nedenfor – som i dag ikke opereres av noe rederi – som vil kunne opereres av skip registrert i NIS med den nye forskriftsbestemmelsen. Dette er selvsagt kun et fåtall av de mange tenkelige ruter som den ordlyden i NIS-forskriften § 3 kan stimulere til.

⁴ www.dataloy.com (alle distanser angitt for forskjellige ruter i Høringsbrevet er hentet fra www.dataloy.com)

⁵ www.stenaline.no



4. Avsluttende kommentar

- 4.1. Basert på ovennevnte forståelse av forskriftsbestemmelsens utforming og innhold, støtter vi Departementets forslag til ny ordlyd i NIS-forskriften § 3.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Oldermann AS

Karina Fossmark
Advokat MNA