



Nærings- og fiskeridepartementet
Sendt til postmottak@nfd.dep.no

Kopi: Utenriksdepartementet post@mfa.no

Deres ref.
22/4241-1

Oslo
30. august 2022

Forslag om lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norsk farvann og på norsk sokkel - hørings svar

Det vises til departementets høringsbrev 30. mai 2022 med høringsfrist 31. august 2022.

1. Innledning

Departementet skriver i pkt. 2.1 i høringsnotatet at forslaget bygger på anbefalingene til Holmefjordutvalget og at det har til hensikt å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 834-837 (2020-2021).

Etter vårt syn er det misvisende å si at høringsnotatet bygger på Holmefjordutvalget når departementet på sentrale punkter ikke følger opp utvalgets premisser og anbefalinger:

- Holmefjordutvalgets anbefalinger skulle i tråd med mandatet både fremme norske sjøfolk på norske skip og norske rederiers konkurransekraft, mens formålet med lovforslaget kun er rettet mot utenlandske sjøfolks lønn når de seiler i norske farvann
- Holmefjordutvalget var klar på at krav til norsk lønn og styrking av tilskuddsordningen henger sammen og ikke vil virke hver for seg – høringsnotatet behandler ikke tilskuddsordningen
- Holmefjordutvalget var klar på at evt. regler må utformes på en måte som sikrer at kontroll og håndheving er like effektiv overfor skip som driver fra utlandet – lovforslaget erkjenner at kontroll er utfordrende og gir ingen anvisning på løsninger som er i nærheten av å oppfylle denne betingelsen
- Holmefjordutvalget konkluderte med at skip på kysten i internasjonal fart også må ha en generell adgang til å ta enkelte laster mellom norske havner – lovforslaget går imot dette
- Holmefjordutvalget pekte på at skip involvert i offshore må reguleres slik at operatørene sikrer at det gjelder like spilleregler for alle som tilbyr skipstjenester på sokkelen og at det må skilles mellom fartøyer med vedvarende aktivitet og konstruksjonsskip som gjerne har korte kontrakter – departementet skiller i sitt



forslag ikke mellom ulike typer fartøyer og har lagt ansvaret for å følge opp kravet til lønn til rederiene og ikke operatørene

- Holmefjordutvalget forutsatte at en regulering må kunne innføres uten å være i strid med Norges internasjonale forpliktelser – departementet innrømmer at noen av forslagene er upløyd mark og at det er usikkerhet om grensene for det norske "handlingsrommet". Selv om det er norsk utenrikspolitikk å være lojal mot Norges folkerettslige forpliktelser, velger departementet å utfordre folkerettens grenser.
- Når det er «uklart» hvorvidt forslaget er i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen ville det naturlige vært å søke klarhet gjennom en forutgående dialog med ESA. Det er ikke omtalt hvorvidt det har vært en slik dialog, men basert på omtalen i høringsforslaget er det grunn til å tro at det ikke har vært søkt avklaring gjennom drøftinger. Dette er åpenbart uheldig, og vi legger til grunn at denne uklarheten avklares gjennom nødvendig dialog *før* et eventuelt lovforslag fremmes for Stortinget.

Vi har gjennomført en medlemsundersøkelse basert på departementets lovforslag (vedlagt). Undersøkelsen viser at forslaget utløser negative sysselsettingsmessige, miljømessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser som:

- 3 av 5 norske sjøfolk innen nærskipfart (nordeuropeisk fart) vil kunne bli erstattet med utenlandske sjøfolk
- Ingen segmenter anslår at det vil bli en samlet økt sysselsetting av norske sjøfolk
- Betydelig økt bruk av utenlandske baser med negative ringvirkninger for norsk landbasert industri
- Økte klimautslipp med 10-12 prosent
- Økte operasjonskostnader med 15-25 prosent
- Betydelig svekket konkurransekraft for rederiene
- Betydelig svekket konkurransekraft for det norske flagget

De negative konsekvensene kan delvis tilskrives at departementet har redefinert formålet med kravet om norsk lønn og fraviker Holmefjordutvalgets premisser på sentrale områder som ovenfor nevnt. Dersom det hadde vært nedsatt et ekspertutvalg, slik fiskeri- og havminister Bjørnar Skjæran opprinnelig gikk inn for¹, ville forslagene vært ledsaget av konkrete konsekvensvurderinger og ikke kun de vage formuleringene som ligger i høringsnotatet.

Vi finner det videre påfallende at departementet der det angis sterke hensyn mot en lovfesting gjennomgående, som for eksempel som i 4.4.3 andre avsnitt, 4.4.2 sjette avsnitt, pkt. 5.2.3 siste avsnitt, unnlater å foreta en nærmere avveining av hensynene som taler for og mot en lovfesting. Isteden velger departementet å raskt konkludere med at hensynet til å hindre sosial dumping, slik departementet definerer begrepet, tilsier lovfesting.

Hovedspørsmålet som forblir tilnærmelsesvis ubesvart er hva departementet egentlig ønsker å oppnå gjennom at utenlandske sjøfolk som er omfattet av tariffavtale, gis rett til norsk brutto tarifflønn i de tilfeller som foreslås. I denne sammenheng må det understrekes

¹ Sitat fra svar på Skriftlig spørsmål fra Kjersti Bergstø (SV) til statsråd Skjæran, besvart 25. oktober 2021: «Jeg vil ta initiativ til at det innen kort tid oppnevnes et lovutvalg som vil få i oppdrag å utarbeide loven. Et lovutvalg vil måtte konkretisere nærmere i lovtekst når kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk sokkel skal gjelde, påse at reglene er i samsvar med våre folkerettslige og EØS-rettslige forpliktelser, legge til rette for god håndhevelse og belyse de administrative og økonomiske konsekvensene.» (Dokument nr. 15:67 (2021-2022))



av utenlandske sjøfolk i praksis ofte er fritatt skatt til hjemlandet. Forslaget innebærer dermed i praksis en kraftig overkompensasjon av utenlandske sjøfolk etter skatt. Departementet hevder at et slikt krav vil være en viktig forutsetning for sysselsetting og rekruttering av sjøfolk og at det vil ha positive virkninger for norsk arbeidsliv. Men departementet sier svært lite om hva som er den nærmere sammenhengen her og hva det forventer vil være sysselsettingseffekten av de ulike kravene som foreslås innført.

2. Sammendrag

Høringsnotatet og lovforslaget er i strid med både Stortingets føringer og anbefalingene fra Holmefjordutvalget. Skulle forslaget bli vedtatt slik det foreligger, vil det være et fullstendig linjeskift i norsk skipsfartspolitikken med svært negative konsekvenser for norsk skipsfart, norske sjøfolk og den maritime klyngen.

Høringsnotatet har store mangler som gjør det lite egnet for en reell høringsprosess, og oppfyller ikke kravene i utredningsinstruksen. Departementet tar utgangspunkt i en problembeskrivelse som ikke samsvarer med realitetene og begrunnelsen for forslaget og lovens formål gir derfor ingen mening. Utenlandske sjøfolk er omfattet av tariffavtaler med norske og utenlandske fagforeninger i tråd med de prinsipper som gjelder internasjonalt for inngåelse av slike avtaler, herunder flere ILO-konvensjoner. Det er ikke urettferdig og uanstendig at disse avtalene skal legges til grunn.

Tariffavtalene er folkerettslig beskyttet mot overstyring fra nasjonale myndigheter og må derfor respekteres av Norge. Høringsnotatet mangler en klar problembeskrivelse som forklarer hvorfor utenlandske sjøfolk på utenlandske skip ikke skal kunne lønnes i samsvar med gjeldende tariffavtaler inngått med norske og utenlandske fagforeninger i de begrensede periodene hvor skipene seiler i norsk farvann og på norsk sokkel. Det problematiseres ikke hvilke hensyn som rettfærdiggjør at myndighetene gjennom lov skal overstyre tariffavtaler og dermed gripe inn i partsautonomien. Vi kjenner ikke til noe annet område hvor myndighetene har valgt å overstyre lønnsdannelsen på en slik måte.

Rådet i EU har nylig gått inn for at det ikke skal innføres regler på EU nivå om minimumslønn for skipsfart. Det viser i den forbindelse bl.a. til MLC 2006 og at sjøfolkenes lønn er dekket av tariffavtaler. Rådets vurdering kom etter utsendelsen av høringsnotatet og det må åpenbart få avgjørende betydning for angjeldende sak.

Departementet mener at det er nødvendig med en lovfesting fordi andre tiltak ikke anses tilstrekkelig for å ivareta interessene til utenlandske sjøfolk. Departementet ser da bort fra at Stortingets beslutning og Holmefjordutvalgets mandat gikk ut på å fremme forslag til tiltak som styrker norsk maritim kompetanse, sikrer norske sjøfolk på norske skip og sikrer norske rederiers konkurransekraft. Vi antar at mange av høringsinstansene ikke vurderer departementets høringsbrev i lys av drøftelsene og konklusjonene til Holmefjordutvalget. Det er derfor en betydelig fare for at man får en mangelfull og forfeilet høringsprosess fordi høringsinstansene bes om å ta stilling til noe annet enn det saken egentlig skulle handle om.

Lovforslaget bryter med lange linjer i norsk utenrikspolitikk. Norge er som lite land med betydelige skipsfartsinteresser tjent med et sterkt flaggstatsprinsipp og markeder for skipsfartstjenester som er mest mulig fri for nasjonale reguleringer. Vi savner en drøftelse av hvilke konsekvenser den foreslåtte loven ville kunne ha for norsk skipsfart og Norges internasjonale arbeid fremover, utover departementets korte konstatering av at den foreslåtte reguleringen vil kunne bli møtt med motstand fra andre flaggstater.



Forslaget er videre i strid med folkeretten på flere punkter. Drøftelsene av Norges internasjonale forpliktelser mht. havretten, EØS-avtalen og bilaterale handelsavtaler er gjennomgående ubalanserte. Der det gis uttrykk for at det er usikkerhet om handlingsrommet, velger departementet en forståelse som innebærer at Norges internasjonale forpliktelser ikke står i veien for å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår, altså den usikre vei som kan representere konvensjonsstrid/traktatbrudd. Dette er i strid med norsk utenrikspolitikk som bygger på at det er viktig med lojalitet til inngåtte avtaler og at folkeretten ikke må undergraves ut fra nasjonale særhensyn. Vi oppfatter at lovforslaget er klart i strid med kabotasjeforordningen og tjenestefriheten iht. EØS-avtalen, slik EØS-retten også tidligere har vært forstått av norske myndigheter.

I praksis er det norske rederier med skip registrert med norsk flagg som sysselsetter norske sjøfolk. I tillegg til tilskuddsordningen vil det derfor være rederienes samlede konkurransekraft og rammebetingelser for å eie og drive skip fra Norge sammen med skipsregistrenes konkurransedyktighet som vil være avgjørende. Etter vårt syn er det helt andre virkemidler enn lovfesting av norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske sjøfolk som må til for å lykkes med å rekruttere og sysselsette norske sjøfolk. Holmefjordutvalget pekte på den politiske risikoen for at ordningen kan komme til å bli svekket ved fremtidige budsjettforhandlinger. Det er sannsynlig at ESA vil måtte underrettes om endringene i forutsetningene som ligger til grunn for godkjenningen. Vi mener det er avgjørende viktig at departementet avklarer det rettslige spørsmålet med ESA før man går videre med dette lovforslaget da vi mener at spørsmålet er altfor viktig og usikkert til at det kan forbigås.

3. I strid med Stortingets føringer

Spørsmålet knyttet til norske lønns- og arbeidsvilkår ble senest behandlet i forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding 10 (2020-2021).

I innstillingen har næringskomiteen samlet seg om følgende merknader:

For å opprettholde og styrke denne unike maritime klyngen må vi derfor finne løsninger som alle parter kan leve med over tid, og med skiftende stortingsflertall. Et tiltak som skader én av partene, vil også få negative konsekvenser for de andre.

Denne erkjennelsen fra komiteen er svært viktig. Det er kun norske rederier som ansetter norske sjøfolk, og svekkes konkurransekraften til norske rederier vesentlig, svekkes også arbeidsmarkedet til norske sjøfolk vesentlig. Samtidig er lovforslaget fra departementet svært ensidig, og imøtekommer utelukkende kravene fra arbeidstakersiden uten å ta hensyn til arbeidsgivernes konkurransekraft. Dette fører til at lovforslaget i stor grad slår ut på den måten Stortinget advarer mot, og vesentlig svekker konkurransekraften til én av partene. Dette er i strid med intensjonene til et samlet storting.

Videre i innstillingen har komiteen samlet seg om følgende:

Komiteen viser til at utvalgets anbefaling er todelt, og går på den ene siden ut på at det anbefales å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for transport av gods eller passasjerer mellom norske havner, og på den annen side at tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk styrkes og i større grad lovfestes. Komiteen viser videre til at utvalget er tydelig på at dette er en samlet anbefaling, der tiltakene henger nøye sammen og ikke vil ha tilsiktet effekt dersom de innføres hver for seg.



Departementet nevner ikke i sitt høringsnotat hvordan det vil følge opp Stortingets merknader knyttet til styrking og lovfesting av tilskuddsordningen, til tross for at Stortinget er tydelig på at tiltakene hører sammen og at tiltakene ikke vil ha tilsiktet effekt dersom de innføres hver for seg.

Som følge av disse merknadene ble det enighet i Stortinget om en rekke vedtak, blant annet følgende (nr. 834):

Stortinget ber regjeringen igangsette arbeidet med å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for transport av gods eller passasjerer mellom norske havner, nærmere avgrenset mot skip i internasjonal fart.

Departementet har i sitt lovforslag ikke avgrenset kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår mot skip i internasjonal fart, slik Stortinget har vedtatt. I lovforslaget til regjeringen vil det inntreffe krav om norsk lønn så fort et skip tar last mellom norske havner, uavhengig av om det gjøres som en del av et internasjonalt seilingsmønster. Dette er i strid med Stortingets vedtak, og vil vesentlig svekke konkurransekraften til rederier som går mellom norske havner som et ledd av en internasjonal operasjon, og svekke konkurransekraften til industri og næringsliv som benytter seg av disse skipene.

4. På kollisjonskurs med Holmefjordutvalget

Departementet sier i pkt. 2.1 at høringsnotatet bygger på Holmefjordutvalgets rapport og at det har til hensikt å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 834-837 (2020-2021). Holmefjordutvalgets mandat gikk ut på å foreslå tiltak for å styrke norsk maritim kompetanse, sikre norske sjøfolk på norske skip og sikre norske rederiers konkurransekraft. Herunder har utvalget i tråd med mandatet pekt på den sentrale funksjonen tilskuddsordningen har for styrking av maritim kompetanse og opprettholdelse av rederienes konkurransekraft, og på denne bakgrunn foreslått at ordningen styrkes og gjøres forutsigbar.

I lovforslaget er det hensynet til å sikre utenlandske sjøfolk norske lønns- og arbeidsvilkår rettfærdige og anstendige arbeidsvilkår som fremheves som det primære formålet. Formålet "passer" ikke med den foreslåtte reguleringen, hvoretter utenlandske sjøfolk skal sikres norsk lønn i henhold til normallønnsoverenskomster for NOR-skip. En regulering som sikrer likeverdighet har først og fremst som funksjon å verne innenlandske arbeidstagere og virksomheter mot konkurranse, og går lengre enn det som kan begrunnes i vern av utenlandske arbeidstakere, jf. Stein Evju Allmenngjøring på norsk (2009) side 23.

Departementets tilnærming og forslagene til lovregulering fører på viktige punkter til at man får løsninger som tvert imot bidrar til å svekke norsk maritim kompetanse, får færre norske sjøfolk og svekker norske rederiers konkurransekraft. Det vises til pkt. 12 nedenfor som omhandler konsekvensene av lovforslaget samt vedlagte medlemsundersøkelse.

I Holmefjordutvalget var det enighet om at skip som har et internasjonalt operasjonsmønster skulle ha adgang til å ta en viss mengde laster mellom norske havner før kravet om norske lønn- og arbeidsvilkår slår inn. Departementet går imot dette ved å vise til en udokumentert påstand om kapasiteten i innenriksmarkedet. Departementet unnlater også å drøfte bakgrunnen for at partene i utvalget var enige om å gjøre unntak for slike kombinasjonslaster.



I pkt. 7 understreker Holmefjordutvalget at utvalgets anbefalinger henger nøye sammen med, og ikke vil ha tilsiktet effekt, dersom ikke tilskuddsordningen for sjøfolk styrkes fra dagens nivå. Dette understreker tydelig at det er hensynet til å styrke norsk maritim kompetanse som var siktemålet i utvalgets arbeid.

Holmefjordutvalget var stekt bekymret for at det ikke vil være mulig å foreta en effektiv håndheving og kontroll av skip som drives fra utlandet for å unngå en svekkelse av de norske rederienes konkurransesituasjon. På side 9 i utvalgets rapport sier det derfor at

Et samlet utvalg vil påpeke viktigheten av at et krav til norske lønns- og arbeidsvilkår utformes på en måte som sikrer at kontroll og håndheving er like effektiv overfor skip som drives fra utlandet som for skip som har hjemmebase i Norge

Vi konstaterer at denne avgjørende premissen ikke er fulgt opp i departementets forslag til regulering av tilsyn. Dette er et spørsmål som også utfordrer Norges EØS-rettslige forpliktelser etter havnestatsdirektivet og våre forpliktelser iht. Paris MOU samt Maritime Labour Convention (MLC) 2006, jfr. pkt. 10 nedenfor.

Holmefjordutvalgets anbefalinger bygger på den absolutte forutsetning at de lar seg forsvare innenfor rammene av folkeretten. Departementet erkjenner i høringsnotatet at det er usikkert om dets forståelse av kabotasjeforordningen er korrekt. Når det gjelder anvendelsen av prinsippet om ekstraterritoriell jurisdiksjon på sokkelen, unnlater departementet å foreta en bred vurdering basert på tilknytningen til territoriet som prinsippet bygger på. Når departementet likevel konkluderer med at vilkårene er oppfylt er det dermed på et sviktende grunnlag. Med hensyn til bruken av ulovfestede prinsipper for å rettfærdiggjøre at forslagene eventuelt er en lovlig restriksjon iht. EØS-avtalen, unnlater departementet å drøfte hvorvidt den enkelte restriksjon er lovlig slik det er påkrevet. Likevel konkluderes det med at det er tilfelle. Holmefjordutvalget la til grunn at departementet ville foreta en forsvarlig vurdering av begge disse spørsmål, uten at dette altså har skjedd.

5. Gode og ryddige lønns- og arbeidsvilkår i skipsfarten

Departementets bruk av karakteristikk i høringsnotatet er oppsiktsvekkende og bygger på en svært lite dekkende beskrivelse av hvordan lønns- og arbeidsvilkår kommer i stand i internasjonal skipsfart. Under punkt 3.2 om gjeldende rett gis det inntrykk av at dette tilligger flaggstaten, hvilket ikke er riktig. Lønnsnivået i skipsfarten er gjennomregulert i tariffavtaler, fremforhandlet mellom skipsfartens organisasjoner. Lønnsnivået følger sjøfolkenes nasjonalitet og ikke hvor skipene er registrert.

Rederiforbundet forhandler tariffavtaler med norske og utenlandske fagforeninger i sjøfolkenes hjemland. Dette sikrer gode lønns- og arbeidsvilkår som er tilpasset sjøfolkenes kostnadsnivå og som sikrer alle god kjøpekraft lokalt og gjør det attraktivt å arbeide til sjøs.

Vi har i dag tariffavtaler med utenlandske fagforeninger som gjelder på områder der departementet nå foreslår at det skal gjelde et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Et av hovedformålene med forslaget er å "hindre sosial dumping", jf. notatets pkt. 7.2. Det er oppsiktsvekkende at departementet gjennom sin språkbruk i realiteten stempler inngåtte tariffavtaler mellom Norges Rederiforbund og de norske sjømannsorganisasjonene som sosial dumping.

Departementets forbeholdsløse karakteristikk fremstår som en underkjennelse av både norske og utenlandske fagforeningers rett og evne til å representere sine medlemmer, og å



forhandle på deres vegne. Høringsnotatet representerer således et klart brudd med den norske tradisjonen om å overlate lønnsdannelsen til arbeidslivets parter.

Ingen andre bransjer har tilsvarende krav som foreslås her. Forslaget kan ikke sammenlignes med allmenngjøring av tariffavtaler, som innebærer å gi tariffavtalens individuelle vilkår virkning for ikke-bundne arbeidsgivere innenfor tariffavtalens virkeområde, mens man her tar sikte på å gjøre tariffavtalevilkår gjeldende utenfor tariffavtalens virkeområde på områder som er gjennomregulert av andre gyldige tariffavtaler.

Forslaget innebærer i realiteten at staten gjennom lovgivning reviderer NOR-avtalenes virkeområde (som i dag er avgrenset til skip registrert i NOR). Forslaget er også en tilsidesettelse av tariffavtalevilkår som er gyldig etablert. Begge deler innebærer klare inngrep i forhandlingsretten. Myndighetenes intervensjon i tariffpartenes frie forhandlingsrett foreslås videre som en vedvarende situasjon, i motsetning til allmenngjøringsloven som sikrer løpende aktualitet og relevans gjennom at vedtaket faller bort om ikke partene krever vedtaket videreført etter hver tariffrevisjon.

EU-kommisjonen fremmet på slutten av 90-tallet forslag til endringer i kobotasjeforordningen som gikk ut på at vertsstaten, for så vidt gjelder passasjerskip i øykabotasje, skulle kunne garantere sjøfolk fra tredjeland "conditions of employment" som for flaggstaten. Det europeiske økonomiske og sosiale utvalg bemerket i en uttalelse (punkt 4.2.3) følgende om forholdet mellom forslaget og inngåtte tariffavtaler i lys av ILO-konvensjoner om organisasjonsfrihet og forhandlingsretten:

The Commission should ensure that there are no legal incompatibilities between this proposal and the international agreements and instruments binding the Member States and the EU to third countries and international organizations, especially ILO Conventions 87 and 98, in that it would interfere with working agreements between Community employers and non-EU trade unions

Tilsvarende har Rådet i EU nylig gått inn for at det ikke bør innføres regler på EU-nivå om minimumslønn for skipsfarten. Hovedbegrunnelsen er at skipsfart er dekket av tariffavtaler og at de ønsker å respektere disse. Se Dossier interinstitutionnel 2020/0310 (COD) hvor det i fortalen pkt. 20 heter:

This Directive takes into account that, in accordance with the Maritime Labour Convention, 2006, as amended, Member States who ratified that Convention are, after consulting representative ship-owners' and seafarers' organizations, to establish procedures for determining minimum wages for seafarers. Representative ship-owners' and seafarers' organizations are to participate in such procedures. In light of their specific nature, the acts of Member States resulting from such procedures should not be subject to the rules on statutory minimum wages set out in Chapter II of this Directive. Such acts should not interfere with free collective bargaining between ship-owners or their organizations and seafarers' organizations.

Når man i EU går inn for at det ikke en gang bør innføres regler om minimumslønn for skipsfart, må det få avgjørende betydning for vurderingen om det bør innføres et krav om norsk lønn på utenlandske skip som er dekket av gyldige tariffavtaler.



6. Internasjonalt lønnsnivå er ikke sosial dumping

Det fremgår av pkt. 2.1 i høringsnotatet at den primære målsetningen med forslaget er å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv. Videre heter det at forslaget vil bidra til å hindre sosial dumping. Denne begrepsbruken er villedende. Forslaget insinuerer at det internasjonale systemet med tariffavtaler som sikrer god og noenlunde lik kjøpekraft for alle verdens sjøfolk er uanstendig. Det er ikke slik i internasjonal skipsfart at alt som ikke er norsk er uanstendig.

Den nylig vedtatte åpenhetsloven definerer anstendige arbeidsforhold som "arbeid som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter etter bokstav b og helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen, og som gir en lønn å leve av". Ingen andre næringer er så gjennomregulert internasjonalt som nettopp skipsfarten, med en egen internasjonal arbeidsmiljølov og gode, fremforhandlede lønninger som sikrer høy levestandard. Skipsfarten er underlagt et internasjonalt system for kontroll med etterlevelse gjennom havnestatskontrollen. Elleve sentrale internasjonale konvensjoner som sikrer høyt nivå på blant annet sikkerhet, opplæring, arbeids- og levekår gjelder som norsk lov i norske farvann, og sikrer nettopp anstendige arbeidsforhold for skip som anløper våre havner, uavhengig av skipenes flagg og mannskapenes nasjonalitet. I tillegg kommer den kontroll som det internasjonale transportarbeiderføderasjonen ITF fører med at skipene er omfattet av gyldige tariffavtaler. Skipsfart har altså mange ordninger som sikrer sjøfolk av alle nasjonaliteter gode og anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Som Utenriksdepartementet uttrykker det i brev av 3. juni 2010:

Internasjonale minstevilkår reguleres av ILO og IMO. Flaggstatens krav til lønns- og arbeidsvilkår kan dermed være annerledes enn de norske uten at dette i seg selv er illegitimt.

Begrepet sosial dumping, slik det brukes i høringsnotatet for å beskrive det departementet omtaler som urettferdig og uanstendig, har således ingen plass i internasjonal skipsfart.

Forslaget til regulering av skip i kystfart innebærer at det vil gjelde et krav om norsk lønn for skip med et internasjonalt operasjonsmønster med fart på Norge og som kombinerer dette med å ta én last mellom norske havner. Dette betyr at det ikke engang vil være adgang til å benytte NIS på kysten i tråd med det partene ble enige om i fartsområdeutvalget i 2013 og som senere er fulgt opp i forskrift til NIS-loven. Ifølge departementets forslag vil dette nå være en virksomhet som ikke fremmer rettferdighet og anstendighet, og dermed være å anse som såkalt sosial dumping. Dette er en oppsiktsvekkende kursendring som burde vært spesifikt omtalt i tilknytning til forslaget om regulering av skip i kystfart.

For skip som opererer på norsk sokkel får angivelsen av hva som er lovens formål den spesielle konsekvens at det anses som urettferdig og uanstendig med internasjonale lønns- og arbeidsvilkår dersom skipet har et oppdrag som varer i 31 dager, mens det vil være rettferdig og anstendig dersom oppdrag varer én dag mindre.

7. Forholdet mellom mål og virkemidler

I pkt. 2.1 i høringsnotatet gis det en redegjørelse for hva departementet ønsker å oppnå med loven hvor det sier



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.

Videre sier departementet at

Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil beskytte arbeidstakerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurrans. 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.

Departementet sier her at det å gi utenlandske sjøfolk rett til norsk lønn vil være en "viktig forutsetning" for å lykkes med rekruttering og sysselsetting. Høringsnotatet inneholder imidlertid ingen forslag til konkrete tiltak som faktisk vil kunne bidra til å gi flere norske sjøfolk. Høringsnotatet inneholder heller ingen nærmere analyse eller begrunnelse for hva som er sammenhengen mellom rekruttering av norske sjøfolk og det å gi utenlandske sjøfolk på utenlandske skip rett til norsk lønn når skipet er i norsk farvann eller på norsk sokkel.

Etter vårt syn er det helt andre virkemidler enn lovfesting av norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske sjøfolk som må til for å lykkes med å rekruttere og sysselsette norske sjøfolk, jf. pkt. 8 nedenfor om betydningen av norsk maritim kompetanse..

8. Høringsnotatet er i strid med utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen § 2-1 oppstiller minimumskravene til en utredning. Den skal bl.a. angi "hva som er problemet" og "hva man vil oppnå" samt angi hvilke tiltak som anbefales og "hvorfor".

Som nevnt har lovforslaget en annen og snevrere formålsangivelse enn det som ligger til grunn for Holmefjordutvalgets anbefalinger. Det er derfor villedende å vise til Holmefjordutvalget som begrunnelse for departementets forslag. Redefineringen av formålet medfører at høringsnotatet ikke oppfyller kravene i utredningsinstruksen § 2-1 fordi det 1) ikke angir noen nærmere begrunnelse for hva man vil oppnå med å gi utenlandske sjøfolk rett til norsk lønn i de situasjoner som er foreslått og hvorfor dette vil ha positiv betydning for sysselsetting av norske sjøfolk og 2) det er mangelfulle begrunnelser for hvorfor grensene for når man skal ha krav på norsk lønn er satt slik det foreslås.

Vi viser også til utredningsinstruksen 2-2 andre ledd som stiller krav om at en utredning som berører prinsipielle spørsmål må drøfte disse på en "balansert, systematisk og helhetlig måte." Det er på det rene at det finnes en omfattende nasjonal og internasjonal litteratur som behandler de folkerettslige skrankene for nasjonal regulering av forholdene om bord på utenlandske skip med ulike konklusjoner. Vi finner det påfallende at departementet i mange av drøftelsene velger å lene seg ensidig på vurderinger som legitimerer departementets forslag. Dette gjelder særlig utredningen som Nordisk Institutt for Sjørett (omtalt som Nifs-utredningen i høringsnotatet) og som er ført i pennen av forsker Hanna Furuseth i samarbeid med tre professorer i oppdrag for Norsk Sjømannsforbund. Det siteres hyppig fra denne utredningen, mens vurderinger som kommer til motsatt resultat like ofte kun tilgodeses med en kort fotnote og dermed ingen nærmere omtale. Av note 165 fremgår det til overmål at omtalen EØS-retten i kap. 5.3 er en bearbeidelse av den samme utredningen. I lys av dette har vi også problemer med å forstå at departementet har ivaretatt kravene om



saksbehandling og habilitet i statsforvaltningen, jf. blant annet punkt 4.1 om habilitet i etiske retningslinjer for statstjenesten.

Ovennevnte forhold svekker legitimiteten til departementets vurderinger og gjør at høringsinstansene får presentert en ubalansert fremstilling av det rettslige handlingsrommet. Dette er uheldig da mange høringsinstanser nok vil anta at denne saken kun handler mer om hva man *bør* gjøre og ikke også hva man *kan* gjøre.

Når det gjelder drøftelsen i høringsnotatet om havnestatskontroll og regulering av kabotasjefart på side 30 flg. viser departementet til en rapport (side 31) fra 2018 som er utarbeidet av Seafarers` Rights International (SRI) på oppdrag for International Transport Workers` Federation (ITF). Departementet skriver at kyststaters rett til å regulere maritim kabotasje underbygges av denne rapporten som skal vise at 91 av FNs medlemsstater begrenser utenlandske skips adgang til kabotajemarkedet, samt at 65 prosent av alle land som har slik regulering har det. Det fremgår ikke av høringsnotatet om departementets gjengivelse av funnene i denne rapporten bygger på departementets gjennomgang av rapporten eller om det som sies er en oppsummering som SRI eller ITF selv har foretatt. Det er likevel klart at rapporten opererer med en svært vid definisjon av kabotasje og at det for mange lands vedkommende kun er en kort henvisning til navnene på lovgivning som gjelder i de enkelte land. Bak tallene vil det derfor være mange ulike typer nasjonale reguleringer og som kan vise seg å være langt mindre inngripende for utenlandske skip enn innholdet i departementets lovforslag. Etter vårt syn er det svært uheldig at departementet ukritisk bruker en slik rapport på denne måten for å legitimere et lovforslag.

Vi forventer at departementet tar våre innvendinger om kildekritikk og habilitet på alvor i det videre arbeidet med forslaget, slik at de krav som følger av Utredningsinstruksen og statens etiske retningslinjer blir behørig fulgt.

9. Forslaget representerer et klart linjeskift i norsk utenrikspolitikk

Norsk utenrikspolitikk bygger bl.a. på at Norge som et lite land med en stor utenriksflåte er avhengig av internasjonalt samarbeid og ikke tjent med å utfordre våre folkerettslige forpliktelser. Dette er beskrevet slik i St.meld. nr. 15 (2008-2009):

... for Norge som har en liten og åpen økonomi, bør det betraktes som vår primære og prioriterte utenrikspolitiske interesse å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer ... Regjeringen understreker også betydningen av at de grunnleggende reglene i havrettskonvensjonen anerkjennes og følges lojalt av alle berørte stater.

Dette har lenge vært Norges skipsfartspolitiske linje. Det vises blant annet til uttalelsene i forarbeidene til allmenngjøringsloven Ot.prp.nr. 26 (1992-1993) s. 18.

Å fastlegge lønns- og arbeidsbetingelsene slik at de også omfatter mannskap ombord på utenlandske *skip* som driver utenriksfart til/fra Norge vil være et brudd med norsk skipsfartspolitikk som blant annet baserer seg på flaggstatsprinsippet og markedsadgang både hjemme og ute.

Norsk jurisdiksjonsutøvelse over utenlandske skip på sokkelen ville svekke Norges troverdighet i kampen for markedsadgang og mot proteksjonisme i andre markeder. Lovforslaget innebærer derfor også sånn sett et klart linjeskift i norsk skipsfartspolitikk med potensielt svært alvorlige konsekvenser. Vi merker oss at departementet på s. 47 siste



avsnitt erkjenner at forslaget vil innebære et brudd på den linjen som har vært fulgt, men uten at det problematiseres ytterligere.

I debatten viser enkelte til land som Australia, Brasil og Canada som har innført lignende ordninger som departementet når foreslår. Sammenligningen er etter vår oppfatning lite relevant da disse landene har helt andre interesser å ivareta, de har ikke internasjonale handels- eller offshoreflåter av betydning. Det er også en kjensgjerning at disse ordningene er kontroversielle, blant annet er Australias regelverk kritisert for å være på kant med havrettskonvensjonen. Vi viser også til at Utenriksdepartementet i brev av 18. februar 2020 til Holmefjordutvalget fremhever risikoen for at norske skip vil bli underlagt tilsvarende restriksjoner i andre land.

Regjeringens linjeskift i utenrikspolitikken kommer også tydelig til uttrykk i fiskeri- og havminister Bjørnar Skjæran sitt skriftlige svar på spørsmål fra stortingsrepresentant Olve Grotle 15. juni 2022 om regjeringen kan forsikre Stortinget om at lovforslaget ligger innenfor folkerettens grenser. Statsråden sier der at departementet gjennom forslaget til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår ønsker å utnytte rettstilstanden også der den ikke er avklart. Gjennom at norsk politikk over tid har vært å arbeide for internasjonal rettsenhet gjennom etablering av internasjonale avtaler, og ikke å utfordre folkerettens grenser ut fra nasjonale særinteresser, vil vi anta at regjeringens linjeskift vil kunne bidra til å skape utfordringer for regjeringens troverdighet i internasjonalt regelverksarbeid fremover.

10. Forslaget bryter med folkeretten på flere punkter

10.1 Generelt

Holmefjordutvalgets anbefalinger må sees i sammenheng med grunnleggende uenigheter mellom partene om "handlingsrommet" etter folkeretten. Anbefalingene ble gitt med uttrykkelig forbehold om at reguleringer må ligge innenfor folkerettens rammer, og det var en klar forutsetning at departementet i det videre arbeidet måtte ta selvstendig stilling til disse krevende spørsmålene. Det vises til s.10 i utvalgets rapport der utvalget understreker at det er en forutsetning at et krav kan gjennomføres uten å komme i strid med Norges folkerettslige eller EØS-rettslige prinsipper. Det er svært viktig at Norge ikke utfordrer bl.a. havretten, da det vil være skadelig for norske skipsfartsinteresser på sikt og undergrave det viktige arbeidet som norske myndigheter gjør for markedsadgang internasjonalt. Etter vår oppfatning gjentar departementet i høringsnotatet kun tidligere uenigheter uten å gå i dybden og gjennomdrøfte de mest krevende spørsmålene. Eksempelvis redegjør departementet for momentene i vurderingen av hvorvidt lovforslaget kan rettferdiggjøres under læren om tvingende allmenne hensyn etter EØS-retten, men foretar ingen egentlig vurdering og problematisering av lærens anvendelse på det spesielle området som skipsfarten representerer.

Både departementets drøftelse av havretten og EØS-avtalen er metodisk svært diskutabel og lite egnet til å gi høringsinstansene et tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere kvaliteten på departementets drøftelser. Vi viser her til at det er relativt omfattende generelle drøftelser om regler og prinsipper, men at det er svært lettvinne og til dels fraværende drøftelser av om de foreslåtte reglene står seg. For høringsinstanser som ikke har inngående kjennskap til folkeretten, Holmefjordutvalgets forutsetninger samt den flora av ulike utredninger som foreligger med til dels motstridende vurderinger og konklusjoner, kan departementets fremstilling fremstå mer «objektiv» enn det som er tilfelle.



10.2 Havretten

Departementet drøfter i pkt. 5.2.3 spørsmålet om adgangen til å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip på norsk kontinentalsokkel og norsk økonomisk sone. Departementet sier det ikke er ønskelig å foreta en indirekte regulering av skipsfarten gjennom krav til rettighetshavere og operatør med den begrunnelse at regelverket da vil gjøre regelverket "mindre oversiktlig" og at en slik regulering vil kunne oppfattes som "byrdefull for operatør". Det er vanskelig å forstå departementets argumentasjon her som i realiteten innebærer at det etter departementets oppfatning er mindre byrdefullt å gjøre kravet gjeldende overfor rederiene enn de som inngår avtalene med operatør/rettighetshaver.

Når det gjelder adgangen til å benytte tilknytning (ekstraterritoriell jurisdiksjon) som rettslig grunnlag så er det på det rene at det er heftet usikkerhet til det nærmere innholdet i et slikt grunnlag. Vi viser her til s. 43 og note 181 i Wikborg, Rein sin utredning til departementet av 31. mai 2019 samt Utenriksdepartementets hørings svar om samme rapport til departementet 1. oktober 2019, der Utenriksdepartementet sier at det ikke er internasjonal enighet om hvorvidt det i det hele tatt foreligger et slikt prinsipp eller hva som er den eventuelle rekkevidden av en slik rett. Mht. det nærmere innholdet i prinsippet mener Wikborg, Rein at det må foretas en bred vurdering av ulike hensyn der kjernen er at en vesentlig del av skipets operasjon ift. andre farvann må utgjøre omlagt 50-60 prosent av skipets totale aktivitet. Også Nifs-rapporten som er ført i pennen av forsker Hanna Furuseth i samarbeid med tre professorer sier at det må foretas en bredere vurdering av ulike hensyn der spørsmålet er om det er en tilstrekkelig nærhet mellom kyststatens territorium og rimelige interesser. Utenriksdepartementet mener i ovennevnte brev at dette prinsippet uansett ikke gjelder spørsmålet om lønn og sosiale forhold. Dette viser at departementet har et svakt grunnlag når det foreslår å innføre en 30 dagers regel for utenlandske skip på norsk sokkel.

Vi viser også til Utenriksdepartementets brev til Nærings- og fiskeridepartementet 18. februar 2020 hvor de sier at det er en utfordring å fastsette hvilke krav om saklig, temporær og geografisk nærhet som skal gjelde i vurderingen av skipets tilknytning mellom installasjon eller norsk territorium. Videre sier de at fordi "anvendelsen av de nevnte unntaksreglene beror på konkrete skjønnsmessige vurderinger, vil det kunne by på utfordringer å utforme et dekkende regelverk". De konkluderer deretter med at praktiske hensyn kan "tilsi en viss tilbakeholdenhet ved regulering av dette."

Kjernen i prinsippet om ekstraterritoriell jurisdiksjon, handler om at det må være en rimelig grad av tilknytning til territoriet. Tenkningen er at de territoriale interessene i noen tilfeller kan tenkes å strekke seg utover territoriet. På sokkelen er det imidlertid slik at mange skip, typisk konstruksjonsskip, vil ha en meget svak tilknytning til Norge ved at de ikke engang besøker norske farvann eller anløper norsk havn.

Omtalen på s. 47 andre og tredje avsnitt og s. 99 lest i sammenheng innebærer at departementet synes å mene at kravet til tilstrekkelig tilknytning til territoriet er oppfylt fordi reglene kun skal gjelde når skipet befinner seg i norske farvann og på norsk sokkel samt fordi hensikten er å forhindre det departementet omtaler som sosial dumping. Etter vårt syn er dette en sterk forenkling av den bredere vurdering som følger av juridisk teori mht. innholdet i dette prinsippet og den er derfor rettslig uholdbar. Som tidligere nevnt har departementet heller ikke i nevneverdig grad redegjort for *hvorfor* det er viktig for Norge at det skal gjelde et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i de situasjoner som foreslås.



På s. 47 tredje avsnitt kan det også se ut som at departementet mener at hensyn som tilsier at rettighetshaver ikke bør gjøres til ansvarssubjekt, også er relevant for tilknytningsvurderingen. Det virker her som at departementet er i betydelig rettskildenød for å innføre et krav om norsk lønn for skip som ikke har noen tilknytning til norsk territorium. Hensynet til rettighetshaver er selvsagt ikke relevant for territoriets interesser.

Både Nifs-utredningen og departementet argumenterer for at innretninger på sokkelen er å anses som en del av territoriet slik at tilknytningskravet kan vurderes ift. disse. Vi viser her til øverst på s. 28 i Nifs-utredningen og s. 99 fjerde avsnitt i høringsnotatet der departementet sier at et skip som befinner seg minst 30 dager på sokkelen vil ha en "sterk geografisk og saklig tilknytning til installasjonen". Vi antar at tenkningen her kan være at det erkjennes at skip som ikke ferdes i norske farvann som en del av oppdraget på sokkelen har en mangelfull territoriell tilknytning til Norge og at det kan redde inn igjen på denne måten. Dette er imidlertid et synspunkt som mangler folkerettslig forankring.

Drøftelsen av alternativer og risikobetraktninger på s. 46 og 47 om adgangen til å regulere utenlandske skip som opererer på sokkelen, skaper et etterlatt inntrykk av at departementet opprinnelig kan ha hatt som utgangspunkt å gjøre rettighetshaver til pliktsubjekt. Også adgangen til en slik indirekte regulering er imidlertid omstridt etter folkeretten.

Etter vårt syn er det ikke mulig å konkludere i spørsmålet om vilkårene for tilstrekkelig tilknytning er oppfylt uten å drøfte 1) situasjonen for skip som ikke har noen kontakt med landterritoriet eller sjøterritoriet 2) hvilken interesse Norge har av at utlendinger på utenlandske skip, som ikke besøker Norge og som er omfattet av tariffavtaler med utenlandske fagforeninger, skal ha rett til norsk nasjonal lønn og 3) hvilken interesse Norge har for å innføre slike tidsmessige krav som foreslås for internasjonal skipsfart på sokkelen (konstruksjonsskip er typisk skip som opererer internasjonalt i et globalt marked der norsk sokkel inngår). Det er uansett vårt klare syn at det ikke er adgang til å benytte prinsippene om ekstraterritoriell jurisdiksjon på skip som ikke har vært i norsk farvann og norsk havn i forbindelse med oppdrag på sokkelen. Av hensyn til konkurransesituasjonen for skip som opererer fra norsk farvann kan det dermed heller ikke innføres et slikt krav for slike skip.

Drøftelsen av adgangen til å gjøre et slikt krav gjeldende for utenlandske skip på norsk kontinentsokkel og norsk økonomisk sone avsluttes med at departementet redegjør for ulike hensyn som taler imot å innføre et slikt krav (siste avsnitt på s. 47). Vi er enig med departementet i at de hensynene som nevnes klart taler imot at det innføres et slikt krav. Det er med undring vi konstaterer at departementet ikke foretar noen avveining av de motstridende hensyn og begrunner hvorfor det likevel foreslår å innføre krav om norsk lønn og som bryter med norsk utenrikspolitikk. Behandlingen av dette spørsmålet fremstår som et påbegynt arbeid som ikke er slutført.

10.3 EØS-avtalen

EUs kobotasjeforordning gjelder som norsk lov gjennom lov om fri utveksling av tjenesteytelser innen sjøtransport. Forordningen inneholder i artikkel 3 en kompetansefordeling mellom flaggstaten og vertsstaten når det gjelder ansvaret for å regulere alle spørsmål med hensyn til besetning ("manning").

Det fremgår klart av kommisjonens fortolkning at slike besetningsspørsmål omfatter eksempelvis minstelønn. Det følger av forordningen artikkel 3 at vertsstaten (her Norge) kun har kompetanse til å regulere slike spørsmål for øykabotasje og for små skip under 650 bruttotonn i fastlandskabotasje, og under ingen omstendighet for cruiseskip. En eventuell



nærmere regulering av lønns- og arbeidsvilkår på kysten vil bare kunne gjelde småskip og skip i øykabotasje, og må i tillegg være forholdsmessige og egnede til å forfølge et anerkjent formål. Nasjonal minstelønn ligger ifølge kommisjonens fortolkning innenfor dette handlingsrommet. Hvorvidt det imidlertid vil kunne anses forholdsmessig å stille krav om lønn i henhold til normallønsoverenskomster er i beste fall tvilsomt.

Departementets behandling av spørsmålet om forståelsen av kabotasjeforordningen er uvanlig og fremstår mer som en akademisk behandling enn en drøftelse av de folkerettslige rammene for den aktuelle regulering tilpasset et høringsnotat. Departementet synes å være låst av tidligere vurderinger de bygger på, og behandler derfor ikke spørsmålet åpent og i lys av de innvendingene som er reist mot disse. Drøftelsene tar eksempelvis ikke innover seg de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i skipsfarten og som gjør at skipsfart eksempelvis ikke er omfattet av utstasjoningsregelverket, hvor et vesentlig poeng er at sjøfolk er om bord på skipene med fri kost og losji og dermed ikke eksponeres for "vertslandets" pris- og kostnadsnivå. Etter vårt syn virker det som at metodikken er valgt for å fremheve at det er departementets lovforståelse som er korrekt hvilket utfordrer Utredningsinstruksens krav til balanse.

Departementet konkluderer motsatt, men medgir at spørsmålet er uavklart. Når et så avgjørende premiss fremstilles som uavklart ville det vært naturlig å søke nødvendig avklaring gjennom en forutgående dialog med ESA. Det er vanskelig å forstå hvorfor departementet ikke har vektlagt en avklaring handlingsrommet.

Vi mener at departementet leser forordningen og kommisjonens fortolkning feil, og at det ikke er tvil om at kabotasjeforordningen stenger for at Norge kan kreve norsk lønn på EØS-skip over 650 bruttotonn. Dette har også vært myndighetenes oppfatning frem til nå. Som eksempel viser vi til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat vedrørende arbeidstillatelse av 22. august 2007, hvor det uttales at "krav om norske arbeids- eller oppholdstillatelser i utgangspunktet ikke vil kunne gjøres gjeldende for EØS-registrerte skip", en forståelse som "bygger på forpliktelsene i EØS-avtalen og forordning 355/92 som begrenser muligheten til å gjennomføre tiltak overfor skip fra EØS-land". Det ble derfor gjort unntak fra utlendingsforskriftens krav til arbeidstillatelse og oppholdstillatelse for utlendinger på EØS-skip. Videre viser vi til at Utenriksdepartementet i et brev til Nærings- og fiskeridepartementet 3. juni 2010 mente at kabotasjeforordningen ikke åpner for at man kan stille krav til lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolk på EØS-registrerte skip i fast kystfart, og dermed heller ikke for sjøfolk på skip som omfattes av bilaterale skipsfartsavtaler på MFN-basis. Det er alvorlig at departementet unnsår at Utenriksdepartementet – som har et særlig ansvarlig for forvaltningen av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen – har konkludert motsatt tidligere, og det er uklart hva som er endret siden 2010.

Det vises til at spørsmålet er utførlig behandlet av FAFO i rapporten *Det gode livet til sjøs* fra 2014. Også FAFO konkluderer (rapportens side 26) med at det ikke er anledning til regulering av skip i fastlandskabotasje på over 650 bruttotonn etter kabotasjeforordningen. Tilsvarende vil gjelde cruisevirksomhet uavhengig av hva slags kabotasje det er tale om, jf. EU-domstolens sak C-288/02.

Det er for så vidt positivt at departementet erkjenner at spørsmålet om forståelsen av kabotasjeforordningen er uavklart. Departementet inntar her et mer nyansert syn enn Nifs-utredningen samt utredningen EØS-til sjøs som ble utarbeidet av professor Finn Arnesen og professor Tarjei Bekkedal i 2017. Det samme gjelder i oppsummeringen av rettstilstanden som blir gjort av professor Finn Arnesen og stipendiat Hanna Vik Furuseth i et privat lovforslag utarbeidet for LO, Norsk Sjømannsforbund og Norsk Sjøoffisersforbund i



2020. Med henvisning til bl.a. Nifs-utredningen, der de begge var medforfattere, oppsummerer de rettstilstanden dit hen at det er "et betydelig handlingsrom" for å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip. Denne oppsummeringen ser ut til at det på politisk hold dessverre har spredt seg en uriktig oppfatning om at dette er tilfelle.

I høringsnotatet foretar departementet en generell drøftelse av adgang til å gjøre unntak fra tjenestedirektiver inntatt i EØS-avtalen art. 35 iht. de uskrevne prinsippene om *overriding public interests*. Under arbeidet i Holmefjordutvalget ba departementet Utenriksdepartementet om å vurdere de folkerettslige og EØS-rettslige grensene for å kunne stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip. Som en del av tilbakemeldingen sier Utenriksdepartementet i brev til Nærings- og fiskeridepartementet av 18. februar 2020 at det etter de skrevne prinsippene stilles krav om at tiltaket er forholdsmessig etter en konkret vurdering. De sier videre at tiltaket må være egnet til å oppnå en slik beskyttelse av arbeidstakere samt at det må være nødvendig, dvs. at beskyttelsen ikke kan oppnås med mindre inngripende virkemidler. Utenriksdepartementet avsluttet med å si at "NFD er nærmest til å foreta de konkrete vurderinger".

Vi konstaterer at departementet fortsatt *ikke* har fulgt opp innspillet fra Utenriksdepartementet om å foreta konkrete vurderinger. Det etterlatte hovedspørsmålet som er påkrevet et svar er hva som er den nærmere begrunnelsen for at de konkrete restriksjoner som er foreslått for hhv. skip i kystfart, skip som yter andre tjenester i norske farvann, skip involvert i offshore aktiviteter og cruise, skal anses som lovlige. Høringsnotatet inneholder kun enkelte postulater om at tiltaket "i utgangspunktet er egnet til å ivareta hensynet til beskyttelse av arbeidstakere" og at alternative tiltak ikke vil "være egnet til å oppnå samme beskyttelsesnivå", uten at dette underbygges med dokumentasjon eller undergis en nærmere konkret vurdering sett i lys av de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i skipsfarten. Gjennom at dette ikke er drøftet og besvart, er høringsinstansene fratatt muligheten til å foreta en nærmere vurdering av lovligheten. Etter vårt syn må dette anses som et alvorlig brudd på Utredningsinstruksen.

Endelig viser vi til at fiskeri- og havminister Bjørnar Skjæran i sitt svar på et skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Olve Grotle 15. juni 2022 sier at regjeringen gjennom lovforslaget bevisst ønsker å "utforske handlingsrommet etter EØS-avtalen". Vi minner her om at det er nedsatt et utvalg som skal utrede erfaringene med EØS-avtalen. Målet med utredningen er å få en saklig og balansert utredning som forteller hva avtalen betyr i praksis, jf. regjeringens pressemelding 6. mai 2022. Med dette svaret fra statsråden kan det virke som at regjeringen allerede har konkludert med hva den ønsker å få ut av arbeidet.

Etter vårt syn tilsier utfordringene som lovforslaget skaper i forhold til EØS-avtalen at loven som et minimum må gjøre et generelt unntak for skip registrert i EØS, jfr. Utenriksdepartementet sin vurdering i 2010 og utlendingsforskriften § 1-1 syvende ledd.

I lys av høringsnotatets mangelfulle omtale av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, valgte Norges Rederiforbund sammen med Offshore Norge (tidl. Norsk olje og gass) å be professor Erling J. Hjelmeng om å foreta en vurdering av de EØS-rettslige drøftelsene i høringsnotatet. Professor Erling J. Hjelmeng har ikke tidligere uttalt seg i saken eller utført oppdrag for arbeidsgiver- eller arbeidstakersiden. Offshore Norge og Norges Rederiforbund oversendte hans betenkning til departementet med kopi til Utenriksdepartementet i felles brev 22. august 2022. Betenkningen vedlegges også dette høringsbrevet. Her nøyer vi oss dermed med å vise at han konkluderer med at departementets forslag om å innføre et krav om norsk lønn på utenlandske skip ikke lar seg forsvare innenfor rammene av EØS-avtalen.



10.4 Internasjonal handelsrett og bilaterale skipsfartsavtaler

10.4.1 Betydningen av departementets definisjon av innenriksfart

Departementet drøfter i kap. 5 hvorvidt Norges handelsrettslige forpliktelser nedfelt i multilaterale og bilaterale avtaler er til hinder for lovforslaget. Både når det gjelder GATS og Norges skipsfartsavtale med Filippinene argumenteres det for at lovforslaget ikke strider med disse forpliktelsene fordi de forhold som foreslås regulert i norsk farvann er å anses som innenriksfart.

Det er uholdbart at departementet lar sin nye definisjon av innenriksfart styre forståelsen av handelsrettslige forpliktelser inngått i hhv. internasjonale og bilaterale avtaler. Enkeltland kan ikke omgå forpliktelsene etter slike avtaler ved å introdusere en ny definisjon av innenriksfart. Vi viser også til Wienerkonvensjonen art. 31 nr.1 som oppstiller prinsippene for tolkning av folkerettslige tekster.

Videre stiller vi spørsmål ved at departementet på s. 78 fjerde avsnitt mener at også skip som utfører maritime tjenester på norsk sokkel er å anses som innenriksfart. Norsk sokkel er internasjonalt farvann der det er flaggstatsprinsippet som råder jf. bl.a. havrettskonvensjonen art. 92 og 94.

10.4.2 Multilaterale handelsforpliktelser

Departementet drøfter standstillklausulens anvendelsesområde, og konkluderer med at den ikke gjelder kabotasje, og at lovforslaget således ikke er i strid med denne klausulen. Departementet velger dermed i praksis å se bort fra ordlyden som taler om «maritime transport services», se andre avsnitt side 76, og som taler for at standstillklausulen også gjelder kabotasje. Dette er oppsiktsvekkende i lys av at Norge tradisjonelt er svært opptatt av å fremheve verdien og viktigheten av å respektere internasjonale forpliktelser.

Departementet drøfter også hvorvidt kravet om bestevilkårbehandling er et hinder for lovforslaget, og konkluderer med at dette ikke er tilfelle utelukkende basert på en antagelse. Norske myndigheter har lang tradisjon for å vektlegge verdien av multilaterale løsninger og viktigheten av at partene respekterer forpliktelsene i slike avtaler. Verdien av forutsigbarhet og respekten for internasjonal rettsorden, i dette tilfelle handelsrettslige forpliktelser, har uavhengig av regjeringskonstellasjon blitt fremhevet som grunnleggende viktige verdier for Norge. Det er derfor bekymringsfullt at konklusjonen her ikke er grundigere forankret enn gjennom en antagelse.

10.4.3 Bilaterale skipsfartsavtaler

Departementet drøfter i kap. 5.5 spørsmålet om bilaterale skipsfartsavtaler er til hinder for at det kan innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip i norsk farvann.

Etter vårt syn er den bilaterale skipsfartsavtalen med Filippinene til hinder for innføringen av et slikt krav. Begrunnelsen for dette finner vi i avtalens innledende bestemmelse(r) om anvendelsesområde vurdert opp mot de rettigheter og plikter som gis i avtalens øvrige bestemmelser. Under forhandlingene om inngåelse av skipsfartsavtalen med Filippinene foreslo Filippinene at avtalen ikke skulle gjøres gjeldende ved kabotasje gjennom å innta følgende tekst: "This agreement shall not apply to cabotage". Norge motsatte seg dette fordi



man ikke ønsket at det skulle gjelde en slik begrensning, og dette ble akseptert av Filippinene. Den tolkningsmessige betydningen av dette er innlysende. Vi er svært overrasket over at Nærings- og fiskeridepartementet som fagansvarlig departement for skipsfartsavtaler ikke har omtalt dette i høringsnotatet. Den endelige avtaleteksten inneholder som kjent ingen slike bestemmelser, og det er dermed verken støtte i ordlyden eller uttalte partsoppfatninger for at avtalen ikke gjelder kabotasje.

Avtalens artikkel IV er tydelig i sin ordlyd, og fratar som hovedregel partene, i dette tilfellet kyststaten, retten til å utøve jurisdiksjon eller annen intervensjon mht. indre forhold om bord motpartens skip. Forhold vedr. lønns- og arbeidsvilkår mener vi uten tvil er å anse som interne forhold om bord på et skip.

Som følge av departementets kildebruk og tolkning av bilaterale skipsfartsavtaler finner vi det nødvendig å innta følgende avsnitt fra Nifs-utredningen kap. 4.4 siste avsnitt, som departementet andre steder i høringsnotatet siterer flittig fra:

En avtale som imidlertid kan utgjøre en begrensning på nasjonalt handlingsrom for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip, er Norges skipsfartsavtale med Filippinene. Avtalens art. VI pålegger partene å «respektere og godta ansettelsesvilkårene for mannskap på et fartøy tilhørende en avtalepart, slik de er fastsatt i hyrekontrakter, kollektive tariffavtaler, trygdestandarder og arbeidsvilkår eller regler som gjelder for mannskap om bord på registrerte fartøyer tilhørende en avtalepart». En slik bestemmelse kan innebære en plikt til å avstå fra å stille krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår om bord på filippinskregistrerte skip. På grunn av krav om bestevilkårsbehandling i internasjonal handelsrett og i avtalene nevnt over, kan en slik forpliktelse til å avstå fra å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på filippinskregistrerte skip også få følger for hvilke reguleringer det er adgang til å innføre for skip registrert i andre land.

Wikborg, Rein konkluderer i pkt. 7.3.2 i samme retning der de sier at skipsfartsavtalen med Filippinene «*innskrenker handlingsrommet til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår*» overfor skip med filippinsk flagg.

11. Kontroll og håndheving

Hensynet til likebehandling av norske og utenlandske rederier er helt grunnleggende og dette understrekes av både arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden i Holmefjordutvalget. Det vises her bl.a. til s. 11 i Holmefjordutvalgets rapport:

Et samlet utvalg vil påpeke viktigheten av at et krav til norske lønns- og arbeidsvilkår utformes på en måte som sikrer at kontroll og håndheving er like effektiv overfor skip som drives fra utlandet som for skip som har hjemmebase i Norge.

Omtalen av tilsyn og kontroll og utformingen av forslag til lovtekst viser at departementet har manglende forståelse av hvordan lønn opptjenes og utbetales i internasjonal skipsfart og hva som i praksis er mulig å kontrollere om bord på utenlandske skip. Departementet erkjenner at man står overfor betydelige utfordringer på sokkelen (der mange skip ofte ikke engang er i norsk farvann og norsk havn etter avsluttet oppdrag) gjennom å foreslå et påseansvar for rettighetshaver og operatør samt gjennom forslaget om å gi fagforeninger undersøkelsesmyndighet. Utfordringene på kysten er imidlertid ikke noe mindre. Lønn utbetales etterskuddsvis og gjennom at det foreslår regler der den norske lønnen opptjenes i en periode der skipet er i norsk farvann, vil svært mange skip ha forlatt norske farvann når



utbetalingen finner sted. Norske kontrollører vil naturlig nok ikke ha mulighet til å oppsøke rederi- eller bemanningskontorer i utlandet for å kontrollere lønnsutbetalinger. Man kunne her tenke seg at norske kunder pålegges et tilsvarende påseansvar som det som foreslås innført på sokkelen. Men et slikt krav vil nok også være forbundet med store praktiske utfordringer.

Ifølge Kystverkets tall for 2021 fant det sted 38 773 anløp i norske havner av utenlandske skip. Til sammenligning var antall skip underlagt havnestatskontroll i 2018 og 2019 hhv. 561 og 555. For 2021 var antallet noe lavere som følge av pandemien. Forholdet mellom antall havneanløp og antall havnestatskontroller understreker den enorme kontroll- og sanksjoneringsutfordringen, hvor det så langt ikke er gjort noen nærmere vurderinger av hvordan et nytt regelverk på dette området skal kontrolleres og sanksjoneres på en måte som sikrer like konkurransevilkår mellom norske og utenlandske rederier.

I høringsnotatet viser departementet til at kontroll med utenlandske skip i all hovedsak gjøres gjennom havnestatskontrollregimet. Man viser også til at enkelte tilsyn skjer på nasjonalt grunnlag, men unnlater å tilføye at slik kontroll alltid har en folkerettslig forankring. Det vises heller ikke til skipssikkerhetsloven § 44 og skipssikkerhetslovutvalgets motiver som uttrykkelig og uttømmende knytter tilsynsbestemmelsene til Norges folkerettslige forpliktelser:

Utvalget finner det klart at det i en ny skipssikkerhetslov må finnes hjemmel for å kunne videreføre den havnestatskontrollen som Norge i dag er internasjonalt forpliktet til å gjennomføre. Samtidig er det naturlig å formulere hjemmelsbestemmelsen slik at den gir åpning for en mer omfattende kontroll med utenlandske skip enn det dagens internasjonale regler tillater. En eventuell utvikling i de internasjonale reglene skulle derfor ikke nødvendigvis gjøre endringer i en ny skipssikkerhetslov.

Norge er bundet av EU-direktivet om havnestatskontroll (96/71/EF) som uttrykkelig regulerer kontroll med utenlandske skip. Fortalens punkt 6 stadfester at ansvaret for å kontrollere om fartøyene overholder de internasjonale standardene for leve- og arbeidsvilkår om bord mv. først og fremst påhviler flaggstaten, men anerkjenner at også havnestaten bør foreta en kontroll som "enda et vern". Direktivet oppstiller videre klare regler og prinsipper for hva som skal undergis havnestatens kontroll, et system som har til formål å øke overholdelsen av internasjonalt regelverk, harmonisere havnestatens kontroll av utenlandske fartøyer og gjennomføre et felles system med kontrollhyppighet basert på blant annet fastsatte risikokriterier.

Vi viser videre til generaladvokaten i EUs uttalelse i Sea Watch-saken (se EU-domstolens pressemelding 33/22) der han påpeker at havnestatsdirektivet angir uttømmende hvilke forhold som kan gjøres gjenstand for havnestatskontroll (havnestatens kontroll med utenlandske skip). Etter vårt syn er det i strid med en lojal forståelse av havnestatsdirektivet dersom Norge ut fra nasjonale særinteresser innfører nye kontrolltemaer av utenlandske skip i norsk havn. Hovedformålet med havnestatsdirektivet er å sikre at skip som opererer internasjonalt oppfyller grunnleggende IMO-krav (hindre substandard skipsfart). Å etablere nye temaer for kontroll vil representere en byrde for rederiet med stor fare for forsinkelse.

Ut fra direktivets klart uttalte formål er det naturlig å forstå havnestatsdirektivet slik at det uttømmende regulerer både hvilke forhold som er gjenstand for inspeksjon og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for utvelgelse for inspeksjon. Dette understrekes ved at det er fastsatt intervaller som skal sikre at skipene ikke utsettes for unødvendige inspeksjoner. En inspeksjon ved anløp i norsk havn, uavhengig av om skipet nettopp har gjennomgått en



havnestatskontroll før ankomst norsk havn, vil både undergrave direktivets harmoniseringsformål og utgjøre en svært inngripende restriksjon for den frie bevegelighet for tjenester.

Forslaget om å gi fagforeninger rett til å gjennomføre slike undersøkelser vil kunne føre til forsinkelse, og dermed i praksis føre til tilbakeholdelse, noe som ellers er begrenset til de situasjoner som fremgår av havnestatsdirektivet og Paris MOU (den europeiske avtalen om havnestatskontroll). Det vises her til forslaget til § 11 tredje ledd, der det heter at undersøkelsen "ikke skal være til unødig hinder for fartøyets drift" – underforstått at kontrollen også vil kunne føre til forsinkelser. Denne bestemmelsen er derfor i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Det er også i strid med de nevnte bestemmelser å gi fagforeninger en myndighet som ellers tilligger offentlige myndigheter.

Etter Maritime Labour Convention (MLC) 2006 regulation 5.1.1 og 5.1.2 skal kontroll av sjøfolks arbeids- og levevilkår foretas av en uavhengig myndighet. Det er derfor også i strid med denne konvensjonen å legge en slik myndighet til fagforeninger.

På bakgrunn av ovennevnte går det derfor galt av sted når departementet uten å foreta en folkerettslig forankring uten videre hevder at det kan føres kontroller med etterlevelse av norsk lønn på utenlandske skip på nasjonalt grunnlag.

Departementet foreslår en svært diffus bestemmelse om tilsyn, og foretar ingen vurdering av hvorledes det reelt sett er mulig å føre kontroll og håndheving ifm. de om lag 40000 havneanløpene med utenlandske skip i norsk havn hvert år. I tillegg kommer utenlandske offshorefartøyer som har oppdrag på norsk sokkel og som ikke engang anløper norsk havn.

Etter andre ledd foreslås det at fagforeninger skal gis rett til "alle opplysninger som er nødvendige for undersøkelsen, herunder ...". Det overlates her til fagforeningenes diskresjonære skjønn å vurdere hva som er nødvendig. Det kan lett tenkes at det vil oppstå uenighet om hva som oppfattes som nødvendig, samt at det vil kunne ta tid å fremskaffe all informasjon som etterspørres. Private aktører som fagforeninger kan også tenkes å ha egeninteresser som ikke nødvendigvis er forenlige med myndighetsutøving. Det er heller ikke angitt noe forvaltningsorgan som skal føre kontroll med eller ha ansvar for den private aktørens virksomhet og dermed heller ikke bestemme hvordan aktøren skal prioritere ulike sider av virksomheten, til forskjell fra det som gjelder overfor et underordnet forvaltningsorgan.

Etter vårt syn er derfor forslaget til § 11 uakseptabelt.

12. Konsekvensene av lovforslaget for de ulike segmentene

12.1 Forslaget skaper en urimelig konkurransesituasjon

Alle forslagene til regulering av de ulike segmentene bygger på skipenes operasjonsmønster som avgrenskingskriterium. Dette får urimelige og tilfeldige konkurransemessige utslag innenfor alle segmenter som omfattes av forslaget, fordi virksomheter som opererer i samme marked får ulike kostnader, alt ettersom skipene er innenfor eller utenfor de grensene som er foreslått. Dette forholdet er en direkte konsekvens av at departementet foreslår å innføre krav som bryter med flaggstatsprinsippet og griper inn i inngåtte tariffavtaler. Dette er en svært viktig problemstilling som burde ha vært adressert i høringsnotatet.



12.2 Skip i kystfart

Vi er enig med departementet i at forslaget kan føre til en konkurransevridning til fordel for europeisk nærskipfart og vei og bane. Dette viser at departementet er innforstått med at forslaget kan føre til negative sysselsettingsmessige konsekvenser.

Lovforslaget innebærer videre at norske rederier i nærskipfart ikke kan utnytte ledig kapasitet til å ta kabotasjelaster i tillegg til inngående og utgående last, uten at hele farten langs kysten da krever norsk lønnsnivå. Samtidig vil de ikke kunne konkurrere på pris på internasjonale laster med dette lønnsnivået. Om enkelte rederier skulle velge å fortsette med kombinasjonslaster, og betale norsk lønn under seilasen i norske farvann, vil de måtte ta igjen denne kostnadsøkningen når de seiler utenfor norske farvann. Dette gjør det usannsynlig at det blir ansatt flere norske sjøfolk da disse ikke vil akseptere lavere lønn når skipet seiler i fremmede farvann.

Ifølge Stoltenberg II-regjeringens Maritime Strategi Stø kurs (2007) styres vareeieres valg av transportform i all hovedsak av pris og kvalitet på transporten, samtidig som sjøtransport er dominerende transportmiddel ved all transport som er knyttet til Norges utenrikshandel. Utenlandske rederier håndterer 40 prosent av det norske import -og eksportmarkedet. Ifølge strategien har flåten som betjener norske eksportører og importører en betydelig kapasitet som bør utnyttes bedre. Jo større godsvolum på en rute, jo enklere er det å konsolidere gods som igjen legger til rette for mer effektiv transport.

En endring som fjerner fleksibiliteten til å utnytte restkapasitet til å ta enkelte kabotasjelaster for våre rederier i nærskipfarten vil ha svært negative konsekvenser som:

- Kapasitetsutnyttelsen vil reduseres, noe som medfører at det må flere skip til for å frakte samme mengde og at skipene i større grad må gå i ballast mellom havner. Dette fører til økte klimautslipp og økte priser
- Økte transportutgifter svekker konkurranseevnen vis a vis landtransport, hvilket er i strid med tverrpolitiske målsettinger om godsoverføring fra land til sjø og det overordnede målet om et mer effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem

I arbeidet med Holmefjordutvalgets rapport påpekte forbundets medlemmer i utvalget på at å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsbetingelser for skip som har et internasjonalt operasjonsmønster og som kombinerer det med å ta enkelte laster mellom norske havner, vil kunne føre til at det blir mindre attraktivt å ansette norske sjøfolk. Årsaken til dette er at et slik krav vil føre til en kostnadsøkning som må kompenseres ved å holde kostnadene så langt nede som mulig. Kravet vil ikke gjelde utenfor norsk farvann, og man risikerer dermed at norske sjøfolk vil kunne bli erstattet med rimeligere utenlandske sjøfolk samt at det vil bli mindre attraktivt å ansette norske sjøfolk. Slik forslaget nå foreligger vil dessverre begge disse forhold kunne bli en realitet. Det vises til den vedlagte medlemsundersøkelsen.

Gjennom sitt forslag til lov introduserer departementet en helt ny definisjon av innenriksfart. Vi oppfatter at språkbruken er valgt for å legitimere bl.a. forslaget om regulering av skip i kystfart. For skip i kystfart er det, etter departementets språkbruk, nå å anse som innenriksfart dersom et skip med et internasjonalt operasjonsmønster tar kun én last mellom norske havner. Departementet overser her det faktum at det etter 2015 har vært anledning til å benytte NIS på kysten innenfor de grenser som følger forskriften for lasteskip registrert i



NIS. NIS gjelder for skip i utenriksfart og partene har gjennom Fartsområdeutvalgets innstilling dermed vært enige om at dette er å anses om utenriksfart.

Åpningen for NIS på kysten i 2015 har vært et vellykket grep som har ført til flere skip i NIS. I kombinasjon med tilskuddsordningen har endringen også ført til flere norske sjøfolk på slike skip. Dersom det mot formodning likevel vil vise seg å være adgang til å oppstille et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip i kystfart, mener vi at kravet under ingen omstendighet må være strengere enn de grensene som i dag gjelder for å bruke NIS på kysten.

Holmefjordutvalget åpnet for at skip i internasjonal fart også skal ha adgang til å ta kabotasjelaster. Utvalget var videre enige om at partene og myndighetene sammen må utrede grunnlaget for unntak. I motsetning til Holmefjordutvalget innfører ikke departementet en slik regel. På side 94 begrunner departementet sitt standpunkt med konkurransesituasjonen for skip i innenriksfart, samt at det «legger til grunn» at det er tilstrekkelig kapasitet i norsk innenriksfart for å sikre et godt transporttilbud. Det er uklart hva som ligger til grunn for påstander om situasjonen og kapasiteten i sjøtransportmarkedet, ettersom departementet ikke viser til noen dokumentasjon i høringsforslaget. Departementet sier ingenting om hva det mener med «et godt transporttilbud», og det er heller ingen analyse eller vurdering av hva den foreslåtte reguleringen for eksempel vil føre til mht. økte transportkostnader eller transportlekkasje til andre transportformer som veitransport. Det er alvorlig at et lovforslag bygger på udokumenterte antakelser av sjøtransportmarkedet. Høringsinstansene har derfor ikke mulighet til å kunne foreta en reell vurdering av forslaget. Vi frykter at mange høringsinstanser uten videre legger til grunn at faktum er som beskrevet av departementet.

12.3 Skip på sokkelen og i norsk maritim sone

I strid med Holmefjordutvalgets anbefalinger (forslaget til en avtalebasert løsning) foreslår departementet at kravet også skal gjøres gjeldende for konstruksjonsskip ("flerbruksfartøy"). Bakgrunnen for at partene gikk inn for å skille mellom konstruksjonsskip og øvrige fartøyer på sokkelen er at førstnevnte kategori gjerne består av skip som opererer internasjonalt og er på ulike lands sokler derunder norsk sokkel, en kortere periode. Partene hadde derfor et realistisk forhold til hva som vil være de sysselsettingsmessige konsekvensene av å innføre et krav om norsk lønn i slike tilfeller. Det var også en erkjennelse at å åpne for NIS i kombinasjon med tilskuddsordningen har vært et vellykket grep.

Departementet gir ingen nærmere begrunnelse for hvorfor det heller ikke følger opp partene mht. dette spørsmålet, men nøyer seg med helt kort å si at det i motsetning til partene ikke finner «grunnlag for å avgrense kravet til kun å omfatte bestemte skipstyper». Det er problematisk at departementet ikke forstår partenes rasjonale eller gir noen begrunnelse for å fravike partenes enighet. Dette ser ut til å skyldes departementets redefinering av formålet, slik at den kostnadsmessige og sysselsettingsmessige betydningen dermed er underordnet.

Vi er enig med departementet i at forslaget kan føre til negative konsekvenser for verdiskapning og sysselsetting ved at marginale petroleumsfunn kan bli ulønnsomme, og at kravet kan føre til økt anløp til norske innretninger fra utenlandske havner/baser.

Vi er sterkt uenig med departementet når de skriver at kravet neppe vil innebære nevneverdige effekter på tilgangen til offshoreskip på norsk sokkel. Effekten vil være svært



ulik avhengig av skipstyper og grad av spesialisering. Jo mer spesialiserte skipene er, desto mer globalt operasjonsmønster vil de ha. For enkelte spesialoperasjoner finnes kun en håndfull tilgjengelige fartøy. Det er sannsynlig at flere skip ikke vil ønske eksponering mot en sokkel med et slikt krav som departementet foreslår innført.

12.4 Skip i cruisevirksomhet

Det er vanskelig å se hvordan lovforslaget vil kunne føre til at mer internasjonal cruisevirksomhet foregår på norske lønns- og arbeidsvilkår. Vi antar de store cruiseoperatørene vil kunne tilpasse seilasene slik at seilingstiden i norske farvann reduseres til under terskelnivået. Men det er også mulig at slikt krav vil kunne føre til reduksjon av internasjonal cruisevirksomhet på norskekysten, slik departementet påpeker. I tilfelle vil dette igjen få negative ringvirkninger for norsk næringsvirksomhet på kysten som selger varer og tjenester til passasjerene. Uansett om den foreslåtte reguleringen av cruise skulle få den ene eller andre virkning, blir spørsmålet hva man egentlig vil oppnå med det foreslåtte forslaget.

12.5 Andre skip i norsk farvann

Anbefalingen til Holmefjordutvalget om at kravet også skal gjelde skip som utfører såkalt stasjonær virksomhet i norsk farvann, har sin bakgrunn i en sak som gjaldt spørsmålet om det var adgang til å benytte skip i NIS som såkalt hotellskip mens det ligger i havn. Det er senere gitt regler om dette i forskrift til NIS-loven. Fra sjømannsorganisasjonenes side ble det i arbeidet i utvalget tatt til orde for at det må være en likebehandling mellom norske og utenlandske skip i så henseende. Anbefalingen ble derfor bygget ut til å gjelde andre aktiviteter som ikke har karakter av transport.

Det må foretas en nærmere angivelse av hva som menes med «stasjonær virksomhet». Det som sies, er at departementet i hovedsak (og dermed ikke utelukkende?) tar sikte på å omfatte skip som yter tjenester i havn eller tilknyttet installasjon. Vi savner også en nærmere angivelse av hva departementet mener med «i havn». Det blir også delvis selvmotsigende når departementet på s. 97 både viser til skip som benyttes som hotell- og restaurantskip «i kortere perioder» samt deretter viser til skip som i «lengre perioder utfører slik stasjonær virksomhet». Samme aktivitet kan vanskelig være både kortere og lengre samtidig.

Det er meget uheldig at departementet på s. 97 inviterer til en drøftelse av forholdet mellom maritim virksomhet, der det er det maritime regelverket som gjelder, og landbasert virksomhet som er omfattet av arbeidsmiljøloven. Departementet sier at skip som i lengre perioder utfører slik stasjonær virksomhet vil kunne være omfattet av arbeidsmiljøloven. Det er uklart for oss om departementet mener at det er certepartiets lengde som er avgjørende for hvilket regelsett som skal legges til grunn, og det er heller ikke klart hvor grensen i tilfelle går. Ved å etterlate et spor om at skip som i lengre perioder utfører slik virksomhet som omtalt, inviterer departementet til tvister og usikkerhet om hvilket regelverk som skal legges til grunn. Dette har også en side til hvilke tariffavtaler som er anvendelige og hvilke fagforeninger som organiserer den aktuelle arbeidskraften. Holmefjordutvalget handler ikke om forholdet mellom maritimt- og landbasert regelverk, og etter vårt syn er departementets omtale her derfor en avsporing.

Vi viser også til drøftelsen av uskyldig gjennomfart på s. 29 der departementet antyder at prinsippet kan komme til anvendelse på skip som driver virksomhet i territorialfarvannet, så



lenge slik virksomhet ikke innebærer stans og opphold. Departementet tar imidlertid ikke høyde for dette under drøftelsen i 7.6 eller i forslaget til § 7, slik at det her er mangelfull sammenheng i høringsnotatet.

13. Tilskuddsordningen

Norsk maritim kompetanse er svært viktig for næringen og Rederiforbundet har over tid arbeidet tett med sjømannsorganisasjonene for å få en mest mulig forutsigbar og konkurransedyktig tilskuddsordning. Lovfestingen av ordningen var en viktig del av dette. Betydningen av tilskuddsordningen behandles i kap. 9 i Holmefjordutvalgets rapport, der det gis en detaljert beskrivelse av sider av ordningen som utvalget ble bedt om å foreslå endringer. Holmefjordutvalgets anbefalinger til styrking av tilskuddsordningen fremgår av kap. 10 i utvalgets rapport. Og i kap. 7.1 om utvalgets anbefalinger sies det følgende om sammenhengen mellom tilskuddsordningen og lovfesting:

Anbefalingen henger sammen med at tilskuddsordningen for sjøfolk samtidig styrkes fra dagens nivå som angitt i kapittel 10. Disse tiltakene henger nøye sammen og **vil ikke ha tilsiktet effekt** (vår utheving) dersom de innføres hver for seg. Utvalget vil understreke at partene over flere år har stått langt fra hverandre i dette spørsmålet og at anbefalingene nedenfor og i kapittel 10 er kommet i stand som et kompromiss etter vanskelige forhandlinger i og utenfor utvalget.

I praksis er det norske rederier med skip registrert med norsk flagg som sysselsetter norske sjøfolk. I tillegg til tilskuddsordningen vil det derfor være rederienes samlede konkurransekraft og rammebetingelser for å eie og drive skip fra Norge sammen med skipsregistrenes konkurransedyktighet som vil være avgjørende. Disse sammenhengene er nærmere omtalt i kap. 6 i Holmefjordutvalgets rapport og vi stiller oss undrende til at departementet ikke omtaler dette i høringsnotatet.

Vi reagerer på at departementet i pkt. 4.4.1 istedenfor for å omtale viktigheten av tilskuddsordningen, bruker ordningens hovedformål som er å gjøre norske sjøfolk mer konkurransedyktige med utenlandske sjøfolk som begrunnelse for at det bør innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske sjøfolk. Dette er å snu saken på hodet og departementet snakker med denne argumentasjonen ned viktigheten av ordningen.

I Holmefjordutvalgets rapport er det vist til en betenkning utarbeidet for arbeidstakersiden som konkluderer med at statsstøttereguleringen ikke er til hinder for å opprettholde tilskuddsordningen dersom det innføres krav til norsk lønn på alle skip. Utvalget pekte samtidig på at det vil være en politisk risiko for at ordningen kan komme til å bli svekket ved fremtidige budsjettforhandlinger, og at det kan tenkes at ESA vil måtte underrettes om endringene i forutsetningene som ligger til grunn for godkjenningen.

Vi mener det er avgjørende viktig at departementet avklarer det rettslige spørsmålet med ESA før man går videre med dette lovforslaget, da spørsmålet er altfor viktig og usikkert til at det kan forbigås. Dersom det ikke lenger foreligger et behov for å øke norskregistrerte skips konkurransedyktighet vis a vis tredjelandsskip, vil begrunnelsen som ligger til grunn for ordningen i dag ikke lenger slå til. Nivåmessig kan ikke mottakerlandet stille høyere krav overfor utenlandske enn nasjonale tjenesteytere. Innretningen på dagens tilskuddsordning vil kunne sies å innebære at utenlandske rederier uten adgang til NOR-registeret eller tilsvarende tilskuddsordning i realiteten betaler en høyere lønn enn det som norske rederier med tilskuddsordningen gjør. Dersom tilskuddsordningen etter en eventuell lovendring



innebærer at norskregistrerte skip får en konkurransefordel overfor andre EØS-registrerte skip, vil det kunne påvirke konkurransen i EØS-markedet og være problematisk etter statsstøttereguleringen. Det kan derfor tenkes at lovkravet bør innrettes som et netto- og ikke bruttonivå.

Vi noterer oss med bekymring at departementet ikke nevner hvordan det vil følge opp Holmefjordutvalgets merknader knyttet til videreføring og forbedring av tilskuddsordningen, eller forholdet mellom lovforslaget og en EØS-rettslig vurdering av grunnlaget for videreføring av denne. Vi vil understreke at innføring av lovforslaget i kombinasjon med et eventuelt bortfall av tilskuddsordningen vil være svært skadelig, og gi sterke incentiver for rederiene til å finne andre baser/hjemmehavner og operasjonsmønstre og dermed føre til dramatiske endringer for maritim virksomhet i Norge. Vi viser her til s. 182 i Oslo Economics konsekvensutredningen for Nærings- og fiskeridepartementet.

Sjøfolk er i mange land fritatt for inntektsskatt. Dersom det innføres et krav om at disse skal tilkjennes norsk brutto lønn i den perioden vedkommende fartøy befinner seg i norsk farvann vil deres lønnsutbetaling være langt høyere enn for norske sjøfolk etter skatt. Det er for det første helt umulig å forstå hvorfor dette skal anses som en «rettferdig» lønn når det i praksis vil være en kraftig overkompensasjon av utenlandske sjøfolk som tidvis opererer i norske farvann. Dette vil uten tvil medføre en voldsom internasjonal konkurranse om stillinger på skip som opererer i norske farvann og vil dermed potensielt kunne svekke norsk kompetanse ytterligere.

14. Spørsmål om ESA sin vurdering av lovforslaget

Vi er gjennom departementenes postjournaler blitt kjent med at det er avgitt interdepartementale innspill fra andre berørte departementer som ledd i departementets arbeid med høringsnotatet. Vi har ikke hatt innsyn i disse innspillene og er derfor ikke kjent med hvilke kommentarer som er gitt. Men i lys av Utenriksdepartementets tidligere vurderinger som tilsier at forslaget ikke står seg etter EØS-avtalen, mener vi at departementet av åpenhetshensyn burde offentliggjøre disse. Dette for at høringsinstansene og Stortinget får seg forelagt en balansert og mest mulig korrekt fremstilling av Norges EØS-rettslige og folkerettslige forpliktelser.

Det fremgår ikke av høringsnotatet hvorvidt de EØS-rettslige vurderingene er lagt frem for ESA. Av samme grunn som nevnt ovenfor forventer vi at departementet legger frem lovforslaget for ESA for vurdering av forholdet til EØS-avtalen før det utarbeides en proposisjon. Dette gjelder også spørsmålet om forholdet mellom den foreslåtte loven og videreføring av tilskuddsordningen, jf. punkt 13 ovenfor.

15. Avsluttende kommentarer

Saken reiser komplekse regulatoriske og skipsfartspolitiske problemstillinger. Da Nærings- og fiskeriministeren høsten 2021 ga uttrykk for at han ønsket å nedsette et ekspertutvalg for å følge opp Holmefjordutvalgets rapport, hadde vi forventninger om at det ville igangsettes en gjennomgang av sakens ulike sider som også ville være en oppfølging av Holmefjordutvalgets rapport. Isteden har det blitt utarbeidet et forslag der departementet på sentrale punkter velger egne løsninger på tvers av utvalgets løsninger og premisser, og dessuten utelater sentrale forutsetninger for Holmefjordutvalgets anbefalinger.

Vi er særlig bekymret over at departementet ikke har fulgt opp Holmefjordutvalgets avgjørende premisser om at en lovfesting ikke vil fungere etter hensikten dersom det ikke



samtidig skjer en styrking av tilskuddsordningen for sjøfolk. Departementet evner ikke engang å nevne dette, men velger isteden å snu saken på hodet og argumenterer for at tilskuddsordningen ikke er et egnet virkemiddel for å gi utenlandske sjøfolk det departementet omtaler som anstendig og rettferdig lønns- og arbeidsvilkår. Det er ikke å forvente at andre enn medlemmene i Holmefjordutvalget er innforstått med disse sammenhengene. Det er derfor grunn til å frykte at mange av høringsinstansene vil ha en mangelfull og for snever tilnærming til høringsnotatet.

Det er meget uheldig at departementet utfordrer folkerettens grenser og i realiteten overlater til kontrollmyndigheter og domstoler på EU/EØS-nivå, internasjonale domstoler som Havrettstribunalet i Hamburg, samt nasjonale domstoler å vurdere om forslagene, dersom de blir innført, holder seg innenfor folkerettens grenser. Dersom departementet isteden hadde nedsatt et ekspertutvalg slik statsråd Bjørnar Skjæran opprinnelig gikk inn for, hadde man om ikke annet sikret å få en balansert fremstilling.

Vi legger til grunn at departementet vil være seg bevisst sitt konstitusjonelle ansvar. Dersom det mot formodning velger å utarbeide en lovproposisjon basert på forslagene i høringsnotatet, forventer vi derfor at Stortinget vil få seg forelagt en vurdering som har et helt annet og mer balansert detaljeringsgrunnlag, og at det også på en tydelig måte redegjør for de områder det er beheftet usikkerhet, drøfter høringsinstansenes innspill samt hva som vil kunne være konsekvensene av å utfordre folkerettens grenser.

Departementets forslag er et skipsfartspolitisk eksperiment som bygger på en opprinnelig idé om at å øke lønningene til utenlandske sjøfolk som er på utenlandske skip i norsk farvann og på norsk sokkel en begrenset periode, vil trygge norske arbeidsplasser og føre til flere norske sjøfolk. Forslaget har forlatt denne ideen og tar istedenfor til orde for at det fremstår som umoralsk at utenlandske sjøfolk på skip som opererer internasjonalt i norsk farvann og på norsk sokkel, ikke skal ha rett til norsk lønn. Vi har store problemer med å kunne forstå at et departement som er ansvarlig for skipsfartspolitikken, mener at dette hensynet trumfer alle påviselige negative konsekvenser av å innføre et slikt krav.

Vi er svært bekymret for at forslaget, dersom det blir gjennomført, vil føre til at det blir mindre fokus på nødvendigheten av å styrke virkemidlene som faktisk virker i arbeidet med rekruttering og sysselsetting av norske sjøfolk. Det totale fraværet av omtale av Holmefjordutvalgets forutsetning om at lovfesting ikke vil virke dersom det ikke samtidig skjer en styring av tilskuddsordningen, gir et alvorlig signal om dette. En annen årsak til at Holmefjordutvalget så tydelig fremhevet nevnte sammenheng, og satte dette som en absolutt betingelse og premiss for sine anbefalinger, var en sterk bekymring for at det som nå har skjedd skulle inntreffe.

Departements forslag fremstår som tilsynelatende velmenende, men bommer fullstendig på målet. Sjøfolkenes og rederienes konkurransekraft beror på forutsigbare internasjonalt konkurransedyktige rammebetingelser. Å innføre et krav om at utenlandske sjøfolk skal ha rett til et norsk nasjonalt lønnsnivå er alt annet enn dette.

Det er ingen føringer i Hurdalsplattformen som skulle tilsi at regjeringen både ønsket å utfordre norsk utenrikspolitikk, EØS-avtalen og Havrettskonvensjonen. Vi har derfor store problemer med å forstå at Utenriksdepartementet som er ansvarlig for de nevnte forhold, stiller seg bak forslaget. Vi har derfor valgt å sette Utenriksdepartementet i kopi.

Det næringen trenger er varige virkemidler som påviselig bidrar til å styrke norsk maritim kompetanse, bidra til flere norske sjøfolk på norske skip og sikre norske rederiers



konkurranseskraft. Det å gi utenlandske sjøfolk som er i norsk farvann en begrenset periode rett til et norsk nasjonalt lønnsnivå, er ikke løsningen for de utfordringer næringen står overfor.

Vedlagt følger en kommentartabell med spesifikke merknader til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Med hilsen
Norges Rederiforbund

Harald Solberg
Adm. direktør

- Vedlegg:
- 1) Medlemsundersøkelse med konsekvensene av departementets forslag
 - 2) Tabell med kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovutkastet
 - 3) Betenkning utarbeidet av advokatene Thomas Nordby og Olav Kolstad om forholdet til EØS-avtalen
 - 4) Betenkning utarbeidet av professor Erling J. Hjelmeng om behandlingen av EØS-retten i høringsnotatet