



Nordisk Skibsrederforening

(NORDISK DEFENCE CLUB)

Nærings- og fiskeridepartementet

Send inn digitalt på www.regjeringen.no/id2662188

Steinar Nyrud, managing director, advokat
Knut Erling Øyehaug, advokat, lic. jur.
Lasse Brautaset, attorney, USA
Susan Clark, attorney, USA
Egil André Berglund, advokat
Michael Brooks, solicitor, England
Magne Andersen, advokat
Joanna Evje, barrister, England
Joanne Conway-Petersen, solicitor, England
Camilla Bråfelt, advokat, dr. juris
Paige Halvorsen, attorney, USA, solicitor, England
Anders Evje, advokat
Mats E. Sæther, advokat
Caroline Lindfors, solicitor, England
Heidi Fredly, advokatfullmektig
Vicki Tarbet, solicitor, England
Benedicte Haavik Urrang, advokat
Olav Eriksen, advokat

Nordisk Legal Services Pte. Ltd.
Dirk Janssen, managing director, solicitor, England
Jude McWilliams, solicitor, England
Ola Granhus Mediås, advokat
Eileen Lam, solicitor, England

Deres ref.:

Vårt saksnr.: 10005751 SNY

Dato: 26. september 2019

Vennligst oppgi saksnr. i all korrespondanse

Høringsvar - Utredning av norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip

1. Innledning

Vi viser til forslag sendt på høring 27. juni 2019.

Nordisk Skibsrederforening («Nordisk») er en gjensidig forening etablert i 1889 som yter rettshjelp til rederier og befraktere. Våre medlemmer inkluderer ledende norske og internasjonale rederier. Vi representerer om lag 190 rederier og har i overkant av 2500 skip innmeldt. Av disse er over 600 ankerhåndteringsskip, konstruksjonsskip og andre offshore-skip.

Nordisks advokater har generelt bred erfaring med juridiske forhold rundt rederidrift, herunder befrakningsavtaler, kjøp og salg av skip, samt skipsregistrering. Dette gjør at vi har betydelig innsikt i mange av de forholdene utredningen behandler, herunder spesielt skipsregistrering og forholdet mellom flaggstats- og havnestatsjurisdiksjon.

2. Nordisks syn på utredningen

2.1 Oversikt

Nordisk mener overordnet sett at utredningen har betydelige svakheter, og vi vil i det følgende fokusere på noen av disse.

Utredningen synes også gjennomgående å forutsette at det på norsk sokkel og i norske farvann er vanlig at sjøfolk på utenlandsk flaggede skip har for dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Vi mener dette ikke er riktig, og at utredningen ikke underbygger at så er tilfellet.

Vi mener forslagene utredningen skisserer vil være skadelig for norsk rederi- og offshorenæring og leverandørindustri, og potensielt også kan bidra til at antallet norske arbeidsplasser til sjøs går ned.



2.2 Kommentarer til enkelte punkter i utredningen

Punkt 4.4.2 – Det «moderne flaggstatsprinsipp»

Nordisks vurdering er at utredningen bygger på flere uriktige forutsetninger om flaggstatsprinsippet.

Utredningen viser på side 23 til at vi lever i «*en verden med bemanningsselskap, bareboat-befraktere, operatørselskaper, proformaselskaper [sic] og åpne skipsregister*». Slik har det imidlertid vært siden 1960-tallet og til dels tidligere, og dette er derfor ikke en ny utvikling som tilsier at man nå bør se på forholdet mellom flaggstats- og kyststatsjurisdiksjon på en annen måte enn tidligere. Utredningen sier imidlertid at dette er forhold som gjør at «*en ubetinget kobling mellom flagget og skipets operasjon [kan] bli kunstig*». Vi er ikke enig i dette. Tvert imot tilsier globaliseringen og fremveksten av en mer fragmentert drifts- og eierstruktur fra og med 1960-tallet at flaggstatens rolle har blitt viktigere, for å unngå pulverisering av ansvar og uklarhet om hvilket lands rett som gjelder for skipet og de som befinner seg ombord.

Rettskildene det er vist til i denne delen av utredningen synes i hovedsak å gjelde kyststatenes inngripen overfor skipenes ytre forhold, slik som tiltak for å hindre forurensning. Kildene gir etter vårt syn ikke støtte for at kyststatene nå i større grad enn før kan utøve sin jurisdiksjon angående de *interne* forholdene om bord. Disse tilligger (som tidligere) flaggstaten. Slik vi ser det, er rettskildebruken i denne delen av utredningen svak og preget av synsing, og vi mener kildene til dels brukes til å underbygge konklusjoner de ikke gir støtte for.

Utredningen nevner videre at «*[u]tvidelse av kyststatens handlingsrom på bekostning av flaggstatsprinsippet finner støtte i reelle hensyn*» (side 24, tredje avsnitt), og viser igjen til kyststatens behov for å beskytte seg mot forurensning fra skip. Her blander utredningen igjen sammen interne og eksterne forhold knyttet til skipet. Norge som kyststat har allerede denne retten til å beskytte seg mot forurensning fra skip. De reelle hensynene det er vist til, er etter vårt syn *uten relevans* for de forholdene utredningen gjelder, nemlig spørsmålet om Norge også kan og eventuelt bør innføre regler angående lønns- og arbeidsvilkår *om bord* på utenlandske skip.

Resultatet er at denne delen av utredningen er ensidig, og analysen og konklusjonene misvisende. Det er uheldig at den i stor grad ignorerer de sterke reelle hensyn som taler mot å la kyststatene utøve jurisdiksjon over interne forhold om bord på skip, på bekostning av flaggstatens rett. Det vil for eksempel kunne oppstå uklarhet om det er flaggstatens eller havnestatens rett som gjelder om bord i en gitt situasjon. Innfører andre stater tilsvarende regler, vil norske sjøfolk om bord på norskflaggede skip kunne oppleve at de brått er underlagt fremmede lands rettsregler når skipene opererer i utlandet. For å sette det på spissen: Skulle kyststatene ha hjemmel til å utøve sin jurisdiksjon på fremmede skip på den måte som utredningen forutsetter, så vil Saudi Arabia med samme begrunnelse kunne anføre at lokal lovgivning, som kan være meget fremmedartet for norske sjøfolk, skal gjelde om bord på norske skip som opererer i deres farvann. En slik utvikling vil være svært uheldig – både for norsk skipsfart og for norske sjøfolk i utenriksfart. Dette er reelle hensyn som utredningen burde ha behandlet, og som sterkt taler for flaggstatsprinsippet og dermed mot innføring av de aktuelle reglene.



Punkt 4.4.3 og 4.4.4 – Om «genuine link»

Drøftelsen i disse avsnittene i utredningen er etter vårt syn mangelfull og til dels uriktig, og med en uheldig sammenblanding av flaggstat (for skip) og skattemessig tilhørighet (for eierselskaper), særlig på side 27.

Utredningen sier for eksempel at *«[u]t fra rettspraksis og juridisk teori synes det å være enighet om at oppfyllelsen av "genuine link" ikke er tilstrekkelig der tilknytningen mellom skip og flaggstat er av utelukkende formell karakter»* (side 26 annet avsnitt). Slik vi ser det, er dette irrelevant for spørsmålene utredningen skal ta stilling til. Det er uansett ikke en presis oppsummering av gjeldende rett.

Utredningen kunne for eksempel ha nevnt EU-domstolens sak C-216/87, [1992] ECR I-6185. Saken gjaldt et spanskeid fiskefartøy under britisk flagg. Det var ingen annen tilknytning mellom skipet og flaggstaten enn registreringen. Irland fikk allikevel ikke medhold i at de som kyststat kunne unnlate å anerkjenne skipets nasjonalitet på det grunnlag at det angivelig ikke var en «genuine link» mellom skipet og Storbritannia, hvis flagg det førte. Avgjørelsen viser at EU-domstolen synes å akseptere at registrering alene er tilstrekkelig til å etablere nasjonalitet og at det ikke stilles ytterligere krav for å etablere en «genuine link». Slik vi ser det, er det nå anerkjent at det ikke eksisterer noe krav om annen tilknytning mellom skip og flaggstat enn selve registreringen.

Det er riktig at åpne registre *«ofte [stiller] få eller ingen krav til tilknytning»*, eller at kravene *«ofte ikke [er] like strenge som for ordinære skipsregistre»* (side 27). Slik er det også for NIS-registeret, der det er meget begrensede krav til kobling mellom skipet og Norge, ut over selve registreringen. Dette sier imidlertid ikke noe om det faktisk er en sterk kobling for det enkelte skip. Koblingen kan være minst like sterk for et skip i et åpent register som for et NOR- eller NIS-skip. Dette måtte i tilfellet undersøkes i hvert tilfelle, noe som kan være vanskelig. Dette er imidlertid ikke et argument for å utvide kyststatens jurisdiksjon på bekostning av flaggstatens jurisdiksjon, fordi «styrken» på tilknytningen mellom skip og flaggstat ikke sier oss noe (i) om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som gjelder om bord eller (ii) om flaggstaten utfører sine plikter etter Havrettskonvensjonen eller ikke.

På side 27 sier utredningen at det har blitt vanligere med *«bruk av flagg uten direkte tilknytning til opprinnelseslandet for rederiets virksomhet»*, og at *«[d]enne type åpne skipsregistre har etter hvert fått betegnelsen bekvemmelighetsflagg, eller Flag of Convenience»*. Dette er ikke riktig. Dette er i stedet en begrepsbruk som har vært brukt av sjømannsorganisasjonene i deres kampanje mot slike åpne registre, men ikke av andre. Skipsfartsnæringen og myndighetene bruker normalt begrepet «åpne registre», som også er en mer presis beskrivelse fordi et sentralt kjennetegn er at registrene i utgangspunktet er åpne for alle. Det er uheldig at utredningen i stedet bruker et upresist og til dels negativt ladet begrep som «bekvemmelighetsflagg» / «Flag of Convenience».



På side 27 heter det i sjetten avsnitt at «[s]om følge av uklare rettskilder og fravær av statspraksis om vilkåret "genuine link" i havrettskonvensjonen art. 91, er det vanskelig å trekke grensene for når tilknytningen er tilstrekkelig svak til at flaggstatsprinsippet kan tilsidesettes» (vår understrekning). Slik vi ser det, er dette ikke en relevant problemstilling. Et stort antall – kanskje et flertall – av verdens skip er registrert i registre der det er begrenset eller ingen reell tilknytning mellom skipets reelle eier og flaggstaten. Dette er et sentralt kjennetegn ved skipsregistrering på verdensbasis. Som det er fremhevet på side 29 (siste avsnitt), har flaggstatsprinsippet en sentral betydning i norsk rett og utenrikspolitikk, og Norge har tradisjonelt vært opptatt av å respektere flaggstatsprinsippet ved utforming av lovgivning på skipsfartens område. Hvis Norge – som en sentral sjøfartsnasjon – skulle begynne å utøve jurisdiksjon over fremmede skip med den begrunnelse at det ikke er «sterk nok» tilknytning mellom eier og flaggstaten, ville det være oppsiktsvekkende. Utredningen behandler ikke dette, og sier heller ikke noe om de nærmest uoverstigelige praktiske problemene som ville være forbundet med å etablere om tilknytningen er «sterk nok».

Samme sted heter det at «[d]ersom det kan konstateres en manglende "genuine link" mellom skipet og flaggstaten, vil havrettskonvensjonens bestemmelser om flaggstatsjurisdiksjon ikke komme til anvendelse». Dette reflekterer ikke gjeldende rett. En kyststat kan ikke se bort fra flaggstatsprinsippet selv om den kan vise at det er en svak «link» mellom skip og flaggstat. Uansett er problemstillingen forfeilet, fordi kravet om «genuine link» er så svakt at det i praksis nesten alltid vil være oppfylt. Dermed kan det heller ikke brukes som argument for at Norge som kyststat på generell basis kan tilegne seg jurisdiksjon over skip registrert i åpne registre. Analysen i utredningen blir feil nettopp fordi utrederne bygger på at det kreves en sterkere tilknytning enn det rettskildene og folkeretten gir grunnlag for. Et meget stort antall skip på verdenshavene har ikke slik «genuine link» med flaggstaten som utredningen synes å mene er nødvendig. Dette burde ha vært problematisert, og utredningen burde ha konkludert med at diskusjonen om «genuine link» i denne sammenhengen er et blindspor og uten relevans for spørsmålet om Norge, som havne- og sokkelstat, kan og bør gjøre internrettslige regler gjeldende om bord på skip som seiler under utenlandsk flagg.

Også på side 47 argumenterer utrederne for at svak tilknytning mellom skipet og flaggstaten tilsier at havnestaten kan tilegne seg jurisdiksjon over interne forhold om bord på skipet. Vi mener dette ikke er holdbart. Hensynet trekker uansett i motsatt retning hvis skipet har en sterk tilknytning til flaggstaten. Norge kan vanskelig ha forskjellige regler for skip med «sterk» og «svak» tilknytning til flaggstaten, og konklusjonen må derfor være at hensynet i så fall verken taler for eller mot innføring av slike regler. Dette er ikke reflektert i utredernes konklusjon.

På side 47 nevner utredningen igjen «*FOC-stater*», som om dette var et nøytralt og presist begrep på det som gjerne kalles stater med åpne registre. Vi nevner at både Færøyene og en rekke EU/EØS-stater regnes som «flags of convenience» av sjømannsorganisasjonene, inkludert Kypros, Frankrike (FIS), Tyskland (GIS), Gibraltar (UK) og Malta.¹ Disse er alle anerkjente

¹ <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>



kvalitetsregistre på linje med NIS-registeret. Utrederne forutsetter at slike «FOC-stater» kjennetegnes av at *«flaggstaten innehar en passiv rolle tilknyttet skipets drift»* og at sjøfolk ombord derfor *«kan ha behov for ytterligere beskyttelse i tillegg til det som antas å følge fra flaggstatsprinsippet, og Norge vil kunne være staten med nærmest tilknytning til slik jurisdiksjonsutøvelse»*. Dette vil formodentlig ikke være tilfellet med noen av de statene som er nevnt ovenfor, og analysen bygger derfor på til dels feilaktige forutsetninger.

Det vil føre for langt å kommentere eller imøtegå hver del av den omfattende analysen i de påfølgende avsnittene i utredningen. Generelt fremstår den imidlertid ikke som en nøytral analyse, men som en argumentasjonsrekke til fordel for havnestatsjurisdiksjon på bekostning av flaggstatsjurisdiksjon. De grunnleggende svakhetene ved premissene og analysen gjør at konklusjonene etter vårt syn blir til dels svakt underbyggede og til dels villedende i lys av gjeldende rettskilder.

Punkt 4.9 Ekstraterritoriell havnestatsjurisdiksjon

På side 43 flg. drøfter utreder om «effektprinsippet» kan gi handlingsrom til å gi norske lønns- og arbeidsvilkår anvendelse på utenlandske skip også utover det tidsrom utenlandske skip er i norske farvann. For oss fremstår dette som søkt, og vi mener det er klart at dette ikke er tilfellet.

Et vilkår for at effektprinsippet skal komme til anvendelse er at virkningen av en bestemt atferd har kvalifisert «effekt» av en nærmere bestemt art i den aktuelle staten. På side 44 (fjerde avsnitt) legger utrederne til grunn at *«[l]ønns- og arbeidsvilkår i skipsfartsnæringen kan sies å ha både økonomisk og sosial innvirkning på Norge»*. Slik vi ser det, er dette ikke godtgjort i utredningen. I alle tilfelle må det være klart at det i så fall ikke er snakk om en slik virkning at det gir Norge rettigheter etter effektprinsippet. Effektprinsippet er etter vårt syn ment for forhold av en helt annen art.

Lenger ned i samme avsnitt skriver utrederne også følgende:

«Slike effekter kan til en viss grad kvantifiseres gjennom for eksempel samfunnsøkonomiske analyser og statistikk, og vil i utgangspunktet kunne være fremtredende og forutsigbare. I lys av dette mener utreder at krav til lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolk i prinsippet vil kunne skape tilstrekkelige «effekter» for Norge til at effektprinsippet kan få anvendelse».

Utreder synes her å bekrefte at slike analyser ikke er gjort, men konkluderer likevel med at vilkåret om tilstrekkelig «effekt» er oppfylt.

Var effektprinsippet så vidtgående som utreder forutsetter, ville andre kyststater kunne gi nær sagt enhver internrettslig regel anvendelse om bord på norsk flaggede skip i deres farvann, med den begrunnelse at nærmere angitte forhold anses å ha en «effekt» der. Tanken ledes igjen i retning av Saudi Arabia og andre land med fremmedartede rettssystemer, der bruk av alkohol for eksempel straffes svært strengt. I mange sammenhenger vil det være en fordel for norske sjøfolk at ikke stater med fremmedartede rettssystemer gir sine regler anvendelse om bord på skip under norsk (eller annet utenlandsk) flagg, med uforutsette og kanskje alvorlige konsekvenser.



Slik vi ser det, skal det mye mer til før internrettslige regler i en havnestat kan gis anvendelse om bord på skip under fremmed flagg under henvisning til «effektprinsippet» enn det utredningen synes å legge til grunn.

Punkt 14 – Sysselsetting og lønn i maritim næring

En betydelig andel av norske sjøfolk arbeider på offshorefartøyer, som de siste årene har vært rammet av den største krisen siden krisen på 1980-tallet – og antakelig den største i bransjen noen gang. Et stort antall skip ligger i opplag. For eksempel har rederiet Solstad i skrivende stund 48 skip i opplag, som er 1/3 av selskapets flåte.² Krisen har ført til at mange sjøfolk har mistet jobben eller er permittert, fordi skipene ligger uvirksomme med liten eller ingen bemanning.

På side 176 (annet avsnitt) står det: «*Samlet har det vært en reduksjon på 2649 norske sjøfolk på norskeide skip fra 2015-2019, som er om lag en ti prosent reduksjon*». I neste avsnitt synes utrederne å legge til grunn at nedgangen skyldes at rederiene i denne perioden har erstattet nordmenn med utenlandske sjøfolk, fordi disse gir lavere arbeidskraftkostnader. Utrederne skriver at det «likevel *ikke nødvendigvis [er] slik at hele nedgangen i norsk sysselsetting til sjøs skyldes differansen i arbeidskraftkostnader*» (vår understrekning). Dette er etter vårt syn misvisende. Utreder ser her fullstendig bort fra den åpenbare årsaken, som er at antallet jobber har gått betydelig ned grunnet offshorekrisen og at mange skip er i opplag.

Vårt inntrykk er at det ikke er holdepunkter for å si at andelen norske sjøfolk på norske offshoreskip generelt er på vei nedover, og det er i hvert fall ikke sannsynliggjort i utredningen at det er slik.

Punkt 16.3.1 – Offshore

Utredningen legger til grunn at innføring av krav om norske lønnsforhold i norske farvann kan føre til at rederiene tilpasser seg, og for offshoresektoren uttaler utreder at én mulig tilpasning kan være at rederiene lar skipene operere fra andre lands havner. Vår vurdering er at analysen i utredningen undervurderer både sannsynligheten for og virkningen av slike tilpasninger, og at den bygger etter vårt syn på manglende forståelse for markedsmekanismene i offshoremarkedet.

Vi har over generasjoner bistått offshorerederier som opererer på norsk sokkel og internasjonalt. Vi mener å besitte inngående kjennskap til hvordan markedet fungerer, og hvordan rederiene opererer sine skip.

² <https://sysla.no/maritim/torsdag-solstad-offshore-krise-1-av-3-skip-ligger-opplag-uten-arbeid/>



Nordisk Skibsrederforening

(NORDISK DEFENCE CLUB)

Vår vurdering er at innføring av reglene medfører risiko for at en betydelig del av den norske offshoreflåten vil flytte ut av landet for å kunne beholde konkurranseevnen. Dette gjelder særlig de skipene som jobber i spot- og periodemarkedet, der omfanget av selve arbeidet på norsk sokkel neppe vil være nok til å skape den tilhørigheten som gir de foreslåtte reglene anvendelse. Disse skipene vil ofte ligge i lengre perioder ved land mellom jobbene. Dette gjelder særlig konstruksjons- og ankerhånderingsfartøyene. Om skipene har base og liggetid i norsk eller utenlandsk havn vil fort kunne være det som avgjør om tilhørigheten til Norge blir så sterk at de foreslåtte reglene får anvendelse. Den naturlige følgen vil være at de utenlandske rederiene får en betydelig konkurransefordel, eller at de norske rederiene vil tilpasse seg ved å flytte basen for sine skip til Aberdeen eller en annen utenlandsk havn rundt Nordsjøbassenget. Avstandene i Nordsjøen er i denne sammenhengen små.

Flytter skipene base ut av landet, kan det også lettere skje at skipene skifter fra norske til utenlandske sjøfolk, utenlandsk flagg og at driftskontoret legges der den nye basen er lokalisert. Tilhørigheten til Norge blir svekket, og den norske offshoreklyngen vil bli svekket på lang sikt.

* * * * *

Dersom det innføres krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip som opererer på norsk sokkel, eller som på annen måte har en «tilhørighet» til Norge, vil dette representere et klart brudd på flaggstatsprinsippet som er en viktig del av norsk skipsfartspolitik. Dette kan på sikt slå tilbake på Norge og medføre begrensninger på norsk internasjonal skipsfarts konkurransevilkår ellers i verden. Dette vil kunne være svært uheldig for norsk skipsfartsnæring på kort og lang sikt. Vi mener derfor at forslaget bør legges til side.

Med vennlig hilsen

Nordisk Skibsrederforening



Steinar Nyrud
Adm.dir., advokat



Mats E. Sæther
Advokat