

Nærings- og fiskeridepartementet

Sendes elektronisk

DERES REF.: 22/4241
VÅR REF.: 320421

DATO: 31. august 2022

Høring – forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel

1 Innledning

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 27 lovutvalg og 13 faste utvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av Advokatforeningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 Sakens bakgrunn

Advokatforeningen viser til Nærings- og fiskeridepartementets høring om forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel, med høringsfrist 31. august 2022.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for arbeidsrett og lovutvalget for samferdsel og sjø-, luft- og annen transportrett inklusive sjøforsikring. Lovutvalget for arbeidsrett består av Tarjei Thorkildsen (leder), Martin Staxrud Jetlund, Simen Lium, Kristin Fjellby Grung, Oddvar Lindbekk og Sigrun Sagedahl. Advokat Hannah Osberg Andresen bistår utvalget som sekretær. Lovutvalget for samferdsel og sjø-, luft- og annen transportrett består av Anders Svinø (leder), Simone Ingeberg, Linn Kvade Rannekleiv, Oddbjørn Slinning og Herman Steen. Samtlige har lang erfaring og kompetanse innenfor det aktuelle rettsområdet.

3 Kommentarer

3.1 Overordnet

Departementet fremmer forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel.

Departementet ønsker at Norge fortsatt skal ha et åpent marked for skipsfartstjenester, men hensynet til beskyttelse av arbeidstakere vil etter lovforslaget få større plass enn det som er tilfellet etter dagens lovgivning – hvor Norge stiller få krav til lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel, og flaggstatens regler i hovedsak er bestemmende med hensyn til sjøfolkenes lønns- og arbeidsvilkår.

Som begrunnelse for lovforslaget viser departementet til at det i norske farvann og på norsk sokkel i dag er en høy andel utenlandske skip innen kystfarten, cruise og visse offshore-segment, der de ansatte har et lønnsnivå som til dels ligger betydelig lavere enn norsk nivå. Ved å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår mener departementet at Norge vil fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel, samtidig som man vil beskytte arbeidstakerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse. Dette vil bidra til en rettferdig konkurransesituasjon i norske farvann og på norsk sokkel, og være en viktig forutsetning for å lykkes med rekruttering og sysselsetting i maritim sektor.

Samtidig som departementet mener Norge har en særlig interesse i å sørge for gode og rettferdige betingelser for maritim næring i norske havområder og langs kysten, presiseres det også at Norge har en sterk interesse i å fremme norsk skipsfart og konkurransedyktighet i et internasjonalt marked. Departementet søker å balansere disse hensynene i lovforslaget, ved at loven kun gis anvendelse for skip i innenriksfart og på norsk sokkel eller i økonomisk sone, og ved at det kun stilles krav til såkalt dynamiske forhold ved skipet, dvs. forhold som lett lar seg endre midlertidig i forbindelse med virksomhet som skjer innenfor lovens virkeområde.

Departementets forslag i høringsnotatet bygger på anbefalingene til det partssammensatte maritime utvalget («Holmefjordutvalget»)¹, og har videre til hensikt å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 834-837 (2020-2021).

3.2 Egen lov – punkt 4.4.3

Departementet viser til WR-utredningen (utredning levert av Wikborg Rein og Oslo Economics i mai 2019²) kapittel 12 for en gjennomgang av aktuelle virkemiddel for å gjøre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår gjeldende på utenlandske skip, herunder alternativene utvidelse av allmenngjøringslovens virkeområde, en egen lov om minstelønn, en egen lov om norske lønns- og arbeidsvilkår og en rammelov om norske lønns- og arbeidsvilkår. Departementet mener dette er løsninger som alle kan bidra til å realisere målet om et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel, med virkning for en vid aktørkrets.

¹ Partssammensatt maritimt utvalg – Forslag for å styrke norsk maritim kompetanse, sysselsetting og konkurransekraft, 2021 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-for-a-styrke-norsk-maritimkompetanse-sysselsetting-og-konkurransekraft/id2839058/>).

² 4 Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utredningav-norske-lonns-og-arbeidsvilkar-pa-utenlandskeskip/id2662188/?expand=horingsbrev&lastvisited=undefined>).

Etter departementets vurdering er en egen lov om norske lønns- og arbeidsvilkår det tiltaket som vil være best egnet til å realisere målet om et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel. En egen lov om norske lønns- og arbeidsvilkår vil kunne gjøres gjeldende for en vid krets av arbeidstakere, den vil kunne omfatte både lønns- og arbeidsvilkår, den vil muliggjøre lovfesting av lønns- og arbeidsvilkår uten de inngangsvilkårene som følger av allmenngjøringsloven, og den vil være mindre sårbar for forskriftsendringer enn det som vil være tilfellet for en rammelov.

Advokatforeningen har ikke innvendinger mot en egen lov som forankring for de foreslåtte materielle reglene, selv om også andre reguleringsmåter er egnet til å realisere formålet.

3.3 Forholdet til folkerettslige forpliktelser – punkt 5

3.3.1 Innledning

Departementet har i høringsnotatet vurdert hvorvidt Norges folkerettslige og EØS-rettslige forpliktelser opp mot Norges territorialjurisdiksjon på territoriet og suverene rettigheter på norsk sokkel og i økonomisk sone kan medføre begrensninger for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip. Departementet har videre gjennomført tilsvarende vurdering i forbindelse med internasjonal handelsrett samt bi- og multilaterale handels- og skipsfartsavtaler.

3.3.2 Havretten og alminnelig folkerett – punkt 5.2

Departementet legger til grunn at Norge etter Havrettskonvensjonen og alminnelig folkerett har jurisdiksjon til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip i territorialfarvannet som ikke er i uskyldig gjennomfart, og skip som går i kabotasje mellom norske havner og mellom norske havner og installasjoner på norsk kontinentalsokkel.

Departementet baserer vurderingen på en avveining av havrettslige prinsipper, herunder flaggstatsjurisdiksjon, kyststatsjurisdiksjon og retten til det frie hav (uskyldig gjennomfart).

Utgangspunktet etter Havrettskonvensjonen er at flaggstaten er tildelt jurisdiksjon over lønns- og arbeidsforhold, og at flaggstaten både har jurisdiksjon til å regulere, fastsette og kontrollere etterlevelse av regler om administrative, sosiale og bemanningsmessige forhold. Flaggstatens jurisdiksjon begrenses imidlertid av kyststatens jurisdiksjon over sitt farvann. Hvordan jurisdiksjonen «fordeles» når kyststaten har jurisdiksjon, vil bero på en saklig avgrensning. Departementet mener at en saklig avgrensning, i lys av konkrete tilknytningsvurderinger, tilsier at kyststaten har jurisdiksjon over skipets lønns- og arbeidsvilkår.

Det er uenighet i det faglige miljøet når det gjelder den saklige avgrensningen, altså hvorvidt kyststaten kan ha jurisdiksjon over skipets *interne forhold*, som lønns- og arbeidsvilkår. Dette er løftet som en utfordring av Holmefjordutvalget, som presiserer at det juridiske handlingsrommet er uklart.

Advokatforeningen mener at departementets tolkning av kyststatens handlingsrom for å pålegge utenlandskflaggende skip norske lønns- og arbeidsvilkår, medfører en utvidelse av kyststatens jurisdiksjon på bekostning av flaggstaten. Som departementet påpeker, foreligger det likevel ikke en regel i folkerettslig sedvanerett som forplikter havnestater til å avstå fra å regulere interne forhold på skip. Advokatforeningen mener derfor at det ikke foreligger et absolutt folkerettslig hinder for en slik tolkning, slik at Advokatforeningen anser en slik regulering som juridisk *mulig*.

Regulering av utenlandske skip i norsk farvann, på norsk sokkel og i økonomisk sone er videre en tilnærming som går lenger i å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip enn det som tidligere har vært norsk praksis. Utenriksdepartementets rettsavdeling har, i «Vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns-

og arbeidsvilkår for utenlandske skip», av 18. februar 2020, påpekt at stater tradisjonelt har vært tilbakeholdne med å regulere forhold som ikke er direkte knyttet til drift og bruk av sokkelen, og at det må påregnes at denne typen begrensninger i flaggstatsjurisdiksjonen vil bli møtt med motstand fra flaggstater. Nærings- og fiskeridepartementet slutter seg til denne vurderingen.

Selv om Advokatforeningen ikke nødvendigvis er uenig i den folkerettslige vurderingen, bemerkes at det generelt bør vises forsiktighet med å innføre omfattende reguleringer uten at det juridiske handlingsrommet er tilfredsstillende avklart. Hvorvidt Norge bør eller ikke bør innføre slike regler, oppfatter Advokatforeningen som et politisk spørsmål som foreningen ikke tar stilling til.

3.3.3 EØS-retten – punkt 5.3.

Det anerkjennes av departementet at regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip vil kunne utgjøre en restriksjon på fri bevegelse for tjenester i EØS-området.

Kabotasjeforordningen ((EØF) nr. 3577/92) innfører prinsippet om fri bevegelse for tjenester i EØS for sjøtransporttjenester innad i en medlemsstat (maritim kabotasje). Forordningen inneholder en spesialregulering der «spørsmål med hensyn til besetning» i utgangspunktet er flaggstatens «ansvar» for fartøy som driver fastlandskabotasje eller cruisebart. Det har vært ulike syn på om formuleringen «alle spørsmål med hensyn til besetning» skal forstås slik at den omfatter den typen lønns- og arbeidsvilkår som søkes regulert her.

Etter en konkret vurdering mener departementet at formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» må kunne forstås slik at den omfatter spørsmål med hensyn til besetningens sammensetning, antall og kvalifikasjoner, men ikke regulering av f.eks. lønnsvilkår. Departementets tolkning samsvarer dermed i hovedsak med den tolkningen som er lagt til grunn i WR-utredningen (utredning levert av Wikborg Rein og Oslo Economics i mai 2019), Nifs-utredningen (skrevet av ansatte ved Nordisk institutt for sjørett i mai 2019) ³og Arnesen og Bekkedals utredning fra 2017.⁴

Departementets tolkning innebærer at kabotasjeforordningen i utgangspunktet ikke er til hinder for regulering av lønn og andre dynamiske forhold, men at den kan være til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår som får betydning for mannskapets sammensetning og antall, herunder arbeids- og hviletid og skiftordninger.

Departementet mener videre at siden restriksjoner på fri bevegelse kan være tillatt etter EØS-avtalen dersom de er egnede og nødvendige for å ivareta legitime hensyn, kan hensynet til beskyttelse av arbeidstakere og hensynet til rettferdig konkurranse anses som legitime hensyn som kan rettferdiggjøre restriksjoner på fri bevegelse. Etter departementets vurdering vil lovforslaget kunne rettferdiggjøres med henvisning til disse hensynene. Dette må imidlertid ses i sammenheng med EU-domstolens krav til inngrep i de fire friheter. Slike inngrep må være egnet, nødvendige og forholdsmessige for å ivareta hensynet bak reguleringen.

Advokatforeningen er enig med departementet i at de hensyn som ligger bak de foreslåtte restriksjonene, herunder hensynet til beskyttelse av arbeidstakere og hensynet til rettferdig konkurranse, utgjør slike legitime

³ Arnesen, Finn, Hanna Furuseth, Alla Pozdnakova og Henrik Ringbom, Norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel, 2019 (<https://www.sjomannsforbundet.no/no/nsf/nyheter/viktig-rapport-viser-at-det-er-et-handlingsrom-for-lonns-og-arbeidsvilkar-i-norske-farvann-og-pa-norsk-sokkel-na-er-det-opp-til-politikerne-a-vise-handlekraft>).

⁴ , Arnesen, Finn og Tarjei Bekkedal, EØS til sjøs, Svinør/Oslo, 2017 (<https://leveavhavet.no/wp-content/uploads/2017/08/arnesen-bekkedal-eos-til-sjos-endelig-versjon.pdf>)

hensyn som kan rettferdiggjøre restriksjoner på fri bevegelse. Advokatforeningen er også enig i at EU-domstolen gir medlemslandene stor frihet til å fastsette beskyttelsesnivået, men at det baserer seg på en vurdering av hvorvidt inngrepet er egnet, nødvendig og forholdsmessig.

Advokatforeningen bemerker likevel at selv om formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» kan forstås slik at den omfatter spørsmål knyttet til mannskapets sammensetning og antall, og ikke lønn og andre arbeidsvilkår som ikke angår mannskapets sammensetning og antall - er det mulig å komme til en annen konklusjon, slik at også andre lønns- og arbeidsvilkår er omfattet av formuleringen. Det som eventuelt taler for sistnevnte forståelse, er Kommisjonens meddelelser om tolkning av kabotasjeforordningen, og andre dokumenter fra Kommisjonen.

Advokatforeningen er enig med departementet i at man i EU- og EØS-rettslig metode skal vektlegge ordlyd, kontekst og formål tyngst – da dette er de sentrale tolkningsfaktorene. Samtidig skal man være forsiktig med å tillegge etterarbeider, slik som Kommisjonens meddelelser, selvstendig rettskildemessig vekt. Advokatforeningen slutter seg derfor til departementets konklusjon om at formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» må forstås slik at den ikke omfatter lønn og andre arbeidsvilkår som ikke angår mannskapets sammensetning og antall – selv om spørsmålet i en større sammenheng må betraktes som uavklart frem til det foreligger en avklarende dom fra EU-domstolen eller EFTA-domstolen.

3.3.4 Utsendingsdirektivet

Departementet legger til grunn at utsendingsdirektivets regulering av vertsstatens handlingsrom for regulering av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere, også med de endringer som er innført i senere tid, kan danne utgangspunkt for hvilke typer lønns- og arbeidsvilkår som kan være gjenstand for vertsstatsregulering også til sjøs.

Etter endringene som følger av direktiv 2018/957, inneholder utsendingsdirektivet art. 3 (1) en liste over lønns- og arbeidsvilkår som kan og skal reguleres av vertsstaten, herunder blant annet «aflønning, herunder overtidsbetaling [...]». Vilkårene er kjennetegnet ved at de lett lar seg endre midlertidig i forbindelse med tjenesteyting i en annen medlemsstat. Listen kan likevel ikke ukritisk overføres til situasjonen på skip. Arbeidstakere på skip har med seg arbeidsplassen sin, og de sover som regel om bord, slik at eksempelvis regler om arbeids- og hviletid i prinsippet kan bli vanskelig å forandre midlertidig.

Advokatforeningen er enig med departementet i at regler om lønn og overtidsbetaling er uproblematisk å endre midlertidig i forbindelse med tjenesteyting i Norge. Et slikt krav vil riktignok utgjøre en restriksjon på fri bevegelse for tjenester, ved at det kan medføre økte utgifter for tjenesteyter mens kravet gjelder, men dette veies opp av behovet for beskyttelse av utenlandske arbeidstakere som arbeider midlertidig i Norge, og hensynet til å beskytte norske arbeidstakere mot sosial dumping.

3.3.5 Internasjonal handelsrett (GATS) og bilaterale skipsfartsavtaler

Departementet peker på at norsk regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskregistrerte skip må holde seg innenfor Norges folkerettslige forpliktelser som medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Innenfor WTO-rammeverket er det særlig Generalavtalen om handel med tjenester (GATS) som kan utgjøre en begrensning på handlingsrommet for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip.

Departementet legger til grunn at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip vil være i tråd med kravet om nasjonal behandling, så lenge det stilles samme krav til norske skip som yter tilsvarende tjenester, og så lenge kravene som stilles ikke endrer konkurransevilkårene i favør av tjenester eller tjenesteytelse fra norske skip.

Når det gjelder bilaterale handels- og skipsfartsavtaler, påpeker departementet at enkelte skipsfartsavtaler kan være til hinder for at det stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip. Det er likevel departementets vurdering at disse avtalene regulerer internasjonal skipsfart, og at de derfor generelt ikke er til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip i norsk innenriksfart.

Advokatforeningen er enig i departementets vurdering av at et generelt krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil bety at norske og utenlandske skip likebehandles, og at kravene ikke endrer konkurransevilkårene i favør av tjenester eller tjenesteytelser fra norske skip. Advokatforeningen slutter seg også til departementets vurdering av at bilaterale handels- og skipsfartsavtaler ikke er til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip i norsk innenriksfart.

3.4 Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip – punkt 6

Departementet foreslår at det i utgangspunktet *kun* stilles krav om norsk lønnsnivå. Dette fordi lønn er et krav som er av en dynamisk karakter, ved at det relativt enkelt kan opereres med ulike lønnsnivå avhengig av om skipet er innenfor eller utenfor lovens virkeområde. Øvrige lønns- og arbeidsvilkår er vurdert av departementet, men er ansett å være omfattet av internasjonal regulering, eller å være av mer statisk karakter slik at de faller utenfor det Norge som vertsstat kan regulere. Det vises her til gjennomgåelsen ovenfor i punkt 3.3.2 vedrørende havretten og alminnelig folkerett, samt punkt 3.3.3 vedrørende EØS-retten.

I lovforslaget § 4 presiseres det at det «med norske lønns- og arbeidsvilkår menes bestemmelser om lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, som følger av lov og landsomfattende tariffavtale for NOR-registrerte skip som er engasjert i samme type virksomhet».

Advokatforeningen mener at selv om loven angir hva som ligger i «lønns- og arbeidsvilkår», og det nærmere innholdet i begrepet utfra formålshensyn må tilpasses lovgivningen eller avtalene hvor begrepet blir brukt, bør man tilstrebe å bruke et så presist begrep som mulig i lovteksten.

Da begrepet «lønns- og arbeidsvilkår» i utgangspunktet kan omfatte *mer enn* vilkår knyttet til lønn, mener Advokatforeningen at det ikke vil være presist nok å bruke dette begrepet når lovforslaget kun omfatter bestemmelser vedrørende lønn. Advokatforeningen ser det som mer treffende å eksempelvis bruke begrepet «norske lønnsvilkår».

Når det gjelder hvordan lønnsnivået nærmere skal reguleres gjennom loven er de relevante tariffavtalene som foreligger bygget opp slik at lønnen til den enkelte om bord etter tariffavtalen avhenger av en rekke forhold. Dette er skipets virksomhet, type skip eller maskineri, stillingstype, ansiennitet, vaktssystem om bord etc. Ettersom loven vil omfatte et bredt spekter av skip og virksomheter vurderes det ikke som formålstjenlig å stille tilsvarende kriterier for beregning av lønnen etter loven som etter de gjeldende tariffavtalene. Departementet ser heller for seg at det – med utgangspunkt i lønnsnivået som følger av tariffavtalene - gjennom forskrift gitt i medhold av loven fastsettes en minstelønn for ulike stillingskategorier om bord på skipene som omfattes av loven. Dette vil være forutsigbart, og relativt enkelt å forholde seg til for rederiene og å håndheve for tilsynsmyndigheten.

Advokatforeningen er enig i at departementets vurdering på dette punktet, også fordi dette gir fleksibilitet i forhold til tariffavtalene tilsvarende det som gjerne gjøres ved allmengjøring av tariffavtaler etter allmenngjøringsloven (LOV-1993-06-04-58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv.).

3.5 Virkeområde – punkt 7.3

Departementet foreslår i § 2 at loven skal gjelde norske og utenlandske skip som befinner seg i norske jurisdiksjonsområder, herunder i indre farvann, territorialfarvannet, i norsk økonomisk sone og på norsk

sokkel. I norsk territorialfarvann omfatter kravet skip i kystfart, cruiseskip og andre skip som yter tjenester eller utfører stasjonær virksomhet, mens det på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone omfatter skip som inngår i oppføring, drift eller bruk av innretninger og anlegg. Skip som opererer i internasjonal fart omfattes ikke.

Departementet forutsetter at loven ikke skal gjelde for skip som tilhører Forsvaret eller som benyttes i dets tjeneste, samt andre statlige skip som brukes utenfor næringsvirksomhet, og dette fremkommer i lovens § 3 vedrørende definisjonen av «skip». Departementet foreslår at loven heller ikke skal få anvendelse på Svalbard, da departementet har konkludert med at en slik regulering kan være problematisk å forene med Svalbardtraktatens krav.

Advokatforeningen er enig med departementet i at det er hensiktsmessig med en slik positiv angivelse og avgrensning av hvilke situasjoner skip i de ulike havområdene er omfattet av lovens krav. Dette bidrar til å sikre klarhet knyttet til virkeområdet. Det forutsetter imidlertid at alle tilfeller som bør omfattes er dekket.

Ettersom departementet foreslår at loven ikke skal gjelde på Svalbard mener Advokatforeningen at dette av klarhetshensyn bør fremgå uttrykkelig av loven.

3.6 Skip i kystfart – punkt 7.4

Departementet foreslår for det første, i lovforslagets § 5, at det som hovedregel innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip som frakter last eller passasjerer mellom norske havner, det vil si i tradisjonell innenriksfart eller kabotasje. For skip som kommer fra eller som skal til utenlandsk havn, angis at kravet gjelder fra skipet forlater første norske havn til det anløper siste norske havn. På den måten omfattes skip i det tidsrommet de er i innenriksfart, og ikke mens de er i internasjonal fart.

Bestemmelsen vil i første rekke rette seg mot de lasteskipene som utfører transport langs kysten og vil i praksis omfatte et stort antall skip i norske farvann. Videre vil kravet tilsvarende gjelde for passasjerskip som frakter passasjerer mellom norske havner. Her vil mange skip allerede være underlagt et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår gjennom reglene om offentlige anskaffelser eller krav i yrkestransportlova. Cruiseskip som seiler *mellom* norske havner omfattes ikke av bestemmelsen her, men av lovutkastet § 6, se nedenfor i punkt 3.7.

Departementet foreslår at dette likevel ikke skal gjelde for skip som seiler fra en norsk havn til en annen «utelukkende for å losse inngående last eller sette i land passasjerer fra utlandet, eller for å ta ombord utgående last eller passasjerer som skal til andre land».

De aktuelle skipene utfører ikke noen direkte transport *mellom* norske havner, i den forstand at det ikke tas om bord last eller passasjerer i en norsk havn som avleveres i en annen norsk havn. Unntaket vil også omfatte utenriksferger, som tar om bord eller setter i land passasjerer i flere norske havner.

Det er kun skip som «utelukkende» frakter inngående eller utgående last som foreslås unntatt. I motsetning til Holmefjordutvalget, vil departementet ikke innføre en regel som tillater at skip som frakter inngående eller utgående last, unntaksvis kan føre kabotasjelast. Departementets vurdering er at det vil være uheldig om disse skipene generelt kan påta seg innenriks transportoppdrag i konkurranse med skip i innenriksfart, selv om det kan argumenteres for at det kan være en effektiv måte å utnytte skipenes kapasitet på, men foreslår at det inntas en forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak i enkelte situasjoner. Unntaket kan omfatte skip som i forbindelse med frakt av inngående eller utgående last, unntaksvis frakter last eller passasjerer mellom norske havner, når det er nødvendig for å opprettholde et forsvarlig transporttilbud.

Departementets foreslår dessuten en forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak for skip som er nødvendige av hensyn til norsk forsyningsikkerhet.

Advokatforeningen har ingen kommentar til departementets angivelse av virkeområde her utover at den oppfattes som samsvarende med de folkerettslige vurderingene som det er vist til i punkt 3.11 nedenfor, herunder at det fremstår som hensiktsmessig å tilrettelegge for nevnte unntak med forskriftshjemler.

3.7 Skip i cruisevirksomhet – punkt 7.5

I lovutkastet § 6 foreslår departementet for det andre at cruiseskip som seiler mellom norske havner som hovedregel skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjelder også dagscruise eller lignende som utelukkende opererer ut ifra én norsk havn. I lovforslaget presiseres det at det med cruiseskip menes passasjerskip som frakter personer i turistøyemed eller for å tilby opplevelser.

Norske havner er i lovforslagets § 3 definert som kai eller kaier med tilknyttede sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy i næringsvirksomhet eller offentlig tjeneste, og andre områder som er tilknyttet disse, samt øvrige ilandstigningspunkter langs kysten. Advokatforeningen oppfatter at den formulerte definisjonen av «havn» er ment å omfatte ilandstigningspunkter som ikke er faste anlegg, som eksempelvis ankring for i land- og ombordstigning. I høringsnotatet punkt 7.5 er det utdypet at det første elementet av definisjonen er hentet fra havne- og farvannsloven § 3 bokstav d, og at formuleringen «øvrige ilandstigningspunkter langs kysten» er tatt inn for at også cruiseskip som setter i land og tar om bord passasjerer utenfor konvensjonelle havner skal være omfattet. Etter Advokatforeningens syn ville det være en fordel å klargjøre lovteksten, for eksempel tilsvarende forskrift om særavgifter (FOR-2001-12-11-1451) § 3-19-3 bokstav h, der «havn» er definert som *«ethvert sted der et fartøy kan legge til kai, verksted eller sokkelinnretning og ethvert sted innenfor territorialgrensen der et fartøy laster eller losser gods eller setter av eller tar om bord personer»*.

Tilsvarende som for skip i kystfart, gjelder kravet fra skipet forlater første norske havn til det anløper siste norske havn. Cruiseskip kan ha et seilingsmønster slik at de like gjerne kan forflytte seg mellom norske havner ved at seilasen delvis skjer utenfor norsk territorialfarvann, men like fullt er en reise mellom to norske havner. Advokatforeningen anbefaler at det klargjøres om også dette vil være å anse som del av seilasen «fra skipet forlater første norske havn og til skipet anløper siste norske havn», jf. § 6 tredje ledd i.f.. Tilsvarende formulering finnes i bestemmelsen for kystfart i § 5 første ledd.

Mange cruiseskip anløper norske havner fra utlandet. Departementet foreslår at det for cruiseskip som kommer fra eller som skal til utenlandsk havn, gjelder et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår når «over halvparten av seilasen målt i tid skjer i norsk territorialfarvann».

Advokatforeningen er enig i departementets vurdering om at det utfra en tilknytningsvurdering ikke bør være avgjørende hvor mange norske havner som anløpes, så lenge den del av cruiseskipets seilas det skal kreves norske lønnsvilkår for hovedsakelig foregår i norske farvann. Advokatforeningen bemerker likevel at tidsmomentet knyttet til begrepet «seilas» ikke nødvendigvis er klart, noe som kan medføre avgrensningsspørsmål og feilklassifiseringer knyttet til lengden av en «seilas». Departementets forslag til en forskriftshjemmel for å kunne gi utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen, i lovforslaget § 6 siste ledd, fremstår i så måte som hensiktsmessig og Advokatforeningen støtter dette forslaget.

I forlengelsen av dette vil Advokatforeningen bemerke at det foreslåtte 50%-vilkåret ikke nødvendigvis representerer grensene for norske myndigheters pålegg om norske lønnsvilkår på skipet. Advokatforeningen har ingen oppfatning om hvilken dekningsgrad de foreslåtte reguleringene skal ta sikte på å oppnå for cruisearten, men vil peke på at 50%-regelen kan reise EØS-rettslige problemstillinger. En regelutforming som

potensielt unntar vesentlige deler av den cruisenæring som seiler på norskekysten vil kunne oppfattes som ikke tilstrekkelig begrunnet tvingende allmenne hensyn og risikerer å fremstå som ikke tilstrekkelig konsistent utformet til å kunne rettferdiggjøres i henhold til den EØS-rettslige tjenestefriheten.

3.8 Skip som yter andre tjenester i norske farvann – punkt 7.6

Departementet foreslår videre gjennom § 7 å gjøre kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår gjeldende for skip som yter tjenester eller utøver stasjonær virksomhet i norske farvann. Etter departementets syn vil en slik regel omfatte skip som utfører andre tjenester enn de som er gjennomgått over. Det presiseres i utkastet til bestemmelse at den ikke gjelder fiske- og fangstfartøy.

Departementet presiserer at hensikten hovedsakelig er å omfatte skip som yter tjenester i havn eller tilknyttet installasjon, og hvor skipet har en særlig funksjon i den virksomheten det benyttes. I havbruksnæringen vil det typisk kunne være ulike støttefartøy eller arbeidsbåter som benyttes i driften av en havbruksinstallasjon. I havn kan det dreie seg om skip som eksempelvis utfører slep, mudring eller konstruksjonsoppgaver.

Videre vil skip som utøver stasjonær virksomhet omfattes. Her har departementet særlig i vurdert den situasjonen der skip benyttes som hotell- eller restaurantskip i kortere perioder, og legger til grunn at skip som i lengre perioder utøver slik stasjonær virksomhet vil kunne være omfattet av arbeidsmiljøloven, da det kan dreie seg om virksomhet som ikke er å anse som «sjøfart» etter arbeidsmiljøloven § 1-2.

Advokatforeningen er enig i at skip som utøver stasjonær virksomhet over lengre perioder vil omfattes av arbeidsmiljøloven, når de ikke er å anse som «sjøfart». Hvor grensen for «sjøfart» går i denne sammenheng, er likevel ikke helt klart. En nærmere avgrensning her vil likevel være av underordnet betydning i denne sammenheng, da lovforslaget og arbeidsmiljøloven sammen medfører at kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår vil gjelde i begge tilfeller.

Etter departementets vurdering vil bestemmelsen videre omfatte skip som betjener nye havnæringer i norske farvann. Dette kan eksempelvis være skip som utfører konstruksjons- eller driftsoppgaver tilknyttet ulike former for innretninger i norske farvann. Også når det gjelder fremtidige havnæringer, legger departementet til grunn at skip vil ha en tjenesteytende funksjon som vil bli omfattet av regelverket.

Advokatforeningen har ingen spesielle merknader til dette foruten at det fremover bør forskriftsfestes hvilke nye skip som omfattes av lovforslaget. Utfyllende regler knyttet til hvilke skip som omfattes av bestemmelsen er viktig for å sikre klarhet og unngå avgrensningsspørsmål, og departementets forslag til forskriftshjemmel, i § 7 tredje ledd, for å kunne gi i utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen, fremstår som hensiktsmessig.

3.9 Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone – punkt 7.7

I lovutkastet § 8 foreslår departementet at det innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for skip som inngår i «oppføring, drift eller bruk» av innretninger eller anlegg på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone, når skipet befinner seg på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone i minst 30 dager, eller skipets samlede tilstedeværelse på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone overstiger tre måneder i løpet av en tolv måneders periode. Departementet mener at bestemmelsen på den måten omfatter skip som er saklig, geografisk og tidsmessig så nært knyttet til aktivitetene på installasjonen, at skipets virksomhet er å anse som en del av driften eller bruken av installasjonen.

Advokatforeningen er enig i at det må stilles et krav til tidsmessig tilknytning, da dette har sammenheng med den alminnelige tilknytningsvurderingen og interesseavveiningen som må foretas i vurderingen av om Norge i det hele tatt har jurisdiksjon til å sette krav til norske lønns- og arbeidsvilkår. I motsetning til partene i

Holmefjordutvalget som særlig pekte på at forsynings-, beredskaps-, og ankerhåndteringsfartøyer burde være underlagt krav om norske lønns- og arbeidsvilkår, mener departementet at det ikke er grunnlag for å avgrense kravet til kun å omfatte bestemte skipstyper. Alle skip som yter tjenester på sokkel eller i økonomisk sone kan følgelig omfattes, så lenge de inngår i oppføring, drift eller bruk av en innretning eller anlegg.

Etter departementets syn vil skip som befinner seg i økonomisk sone eller på norsk sokkel i 30 dager ha en sterkere geografisk og saklig tilknytning til installasjonen. Dette vil bl.a. kunne omfatte forsynings-, beredskaps- og ankerhåndteringsfartøy. Departementet legger til grunn at flere fartøy i spotmarkedet opererer på kontrakter som er kortere, gjerne på noen dager eller uker, og at et krav her som utgangspunkt ikke bør gjelde.

Departementet vurderer det samtidig slik at fartøy som samlet sett har en tilstedeværelse i norsk økonomisk sone eller på norsk sokkel av en viss varighet bør omfattes. Etter departementets syn vil skip som har en samlet tilstedeværelse i norsk økonomisk sone eller på norsk sokkel som overstiger tre måneder i løpet av en tolv måneders periode, tilsvarende ha en sterk tidsmessig tilknytning til installasjoner på norsk sokkel eller i økonomisk sone, selv om de enkelte oppdrag altså er av kortere varighet.

Advokatforeningen finner grunn til å peke på situasjonen der et skip delvis opererer i norsk farvann og delvis på norsk sokkel eller i økonomisk sone. Departementet presiserer at det i slike tilfeller må vurderes konkret om skipet omfattes av lovforslaget § 7 eller § 8. Advokatforeningen bemerker at en slik konkret vurdering kan medføre risiko for at man vil foretrekke, og muligens også tilrettelegge for, å kunne klassifisere seg om «skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone» etter § 8, dersom man kan unngå å oppfylle de tidsmessige grensene etter bestemmelsen. På denne måten kan skip som ligger i grenseområdet mellom §§ 7 og 8 omgå kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår ved å tilpasse seg de tidsmessige grensene etter § 8.

Departementet har i tillegg foreslått en forskriftshjemmel i § 8 tredje ledd, hvoretter den konkrete angivelsen av hvilke skip som omfattes av kravet kan skje i en etterfølgende forskriftsregulering. Dette fremstår etter Advokatforeningens vurdering som hensiktsmessig for å unngå nevnte forsøk på tilpasning og lovteknisk konsekvent i forhold til de øvrige foreslåtte forskriftshjemler.

3.10 Pliktsubjekt – punkt 7.8

Lovforslagets pliktsubjekt er arbeidsgiver eller rederi, som skal sørge for at arbeidstakerne får norske lønns- og arbeidsvilkår etter loven. I tillegg til det, foreslår departementet at rettighetshaver og operatør gis en særskilt plikt for å påse at kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt på skip som utfører oppdrag på sokkel eller i økonomisk sone. Dette fordi tilsynsmyndighetene har begrensede muligheter til å føre kontroll med skip som kun opererer på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone.

Departementet mener det er naturlig at arbeidsgiver skal ha det primære ansvaret for å oppfylle lovens krav overfor arbeidstaker. I lovutkastet § 9 angis dermed at arbeidsgiveren skal sørge for at egne arbeidstakere får oppfylt de økonomiske krav og rettigheter som følger av loven. Er arbeidsgiveren en annen enn rederiet, skal rederiet påse at krav som nevnt i første ledd blir overholdt overfor arbeidsgivers arbeidstakere. Rederiet er solidarisk ansvarlig med arbeidsgiveren for at arbeidstakere får oppfylt de økonomiske krav og rettigheter som følger av loven.

Advokatforeningen slutter seg til departementets angivelse av pliktsubjekt, da det harmonerer med reguleringen av pliktsubjekt og solidaransvar i tilsvarende lovgivning. Dette fremstår hensiktsmessig av hensyn til rettsenheten.

3.11 Håndheving – punkt 8

3.11.1 Tilsyn

Departementet foreslår at det skal føres tilsyn med at arbeidsgiver, rederi og rettighetshaver overholder kravene etter lovens kapittel 2, på bakgrunn av Norges adgang til å føre tilsyn med særnorske krav for utenlandske skip på nasjonalt grunnlag. Tilsynet kan skje gjennom dokumentkontroll, intervjuer med ledelsen og personalet, ved inspeksjoner eller på annen hensiktsmessig måte.

Sjøfartsdirektoratet fører i dag kontroll med skip etter norsk og internasjonalt regelverk, og departementet peker derfor på at Sjøfartsdirektoratet også vil være tilsynsmyndighet her.

Departementet viser til at Sjøfartsdirektoratet vil etablere et tilsynsregime som i første omgang baserer seg på kontroll av dokumentasjon (stikkprøvekontroll av arbeidskontrakter, lønnsutbetalinger e.l.), eventuelt i kombinasjon med intervju/samtale med mannskap. Dersom det her fremkommer forhold som gir grunn til å mistenke brudd på krav, utvides kontrollen og inspektør/saksbehandler gjør mer detaljerte undersøkelser (tilbake i tid, fullstendig lønnsdokumentasjon etc.).

Tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår kan gjøres som tillegg til eller i forbindelse med at Sjøfartsdirektoratet på annet grunnlag er på tilsyn. For norske skip er det mest relevant med havnestatskontroll eller MLC-tilsyn, og for utenlandske skip vil tilsyn kunne foregå i sammenheng med at det gjennomføres havnestatskontroll – selv om det også vil være rom for at det føres tilsyn uavhengig av havnestatskontrollregimet.

Tilsyn med skip gjennomføres av Sjøfartsdirektoratet på flere måter. De aller fleste tilsyn gjennomføres som fysisk kontroll om bord i fartøyene. Under koronapandemien har man også fått på plass et eget fjerntilsynssenter som utfører tilsyn ved bruk av videoløsninger i stedet for fysisk tilstedeværelse. Slike tilsyn har vært særlig praktisk under pandemien, men direktoratet vurderer det slik at denne tilsynsmetoden også vil ha relevans i fremtiden.

I tillegg til de periodiske tilsynene, gjennomfører Sjøfartsdirektoratet uanmeldte tilsyn på norske fartøy. Slike tilsyn initieres enten av direktoratet selv på eget tiltak, for eksempel som ledd i en kampanje, i forbindelse med en ulykke og havari, eller de utføres som følge av mottatte tips eller bekymringsmeldinger.

Advokatforeningen er enig med departementet i at tilsyn i første omfang må basere seg på kontroll av dokumentasjon (stikkprøvekontroll av arbeidskontrakter, lønnsutbetalinger e.l.) ved periodiske og uanmeldte tilsyn. Hvorvidt videotilsyn kan benyttes fremstår ikke klart i høringsnotatet, men ut fra formålsbetraktninger vil ikke slike tilsyn være hensiktsmessig ved kontroll av lønnsvilkår. Advokatforeningen legger derfor til grunn at det normalt ikke vil bli utført videotilsyn ved kontroll knyttet lønnsvilkår.

Når det gjelder tilsyn med skip som opererer på sokkelen og sjelden eller aldri anløper norsk havn i territorialfarvannet, vil det kunne være utfordrende å gjennomføre jevnlig tilsyn. For å sikre likebehandling mener departementet at det bør etterstrebtes å etablere en tilsynsordning som legger opp til at disse skipene blir gjenstand for tilsyn i forsvarlig grad. Utgangspunktet vil være dokumenttilsyn, men slik at det kan gjennomføres fysiske tilsyn dersom skipet anløper norsk havn. De mer begrensede mulighetene for å utføre tilsyn med skip på sokkel, er videre grunnen til at også rettighetshaver har en særskilt påseplikt.

Når det gjelder tilsyn med rettighetshaver, ser Departementet for seg at dette vil måtte bli en kontroll av at rettighetshaver i sine kontrakter har stilt krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører har norske lønns- og arbeidsvilkår etter loven, samt krav om at leverandører og underleverandører på forespørsel skal kunne dokumentere dette. Dette kan gjennomføres ved at

tilsynsmyndigheten enten ber om dokumentasjon fra rettighetshaver, eller at man foretar et fysisk tilsyn på rettighetshavers kontor.

Advokatforeningen støtter departementets forslag, og mener at dette er den mest effektive måten å føre tilsyn på, slik Sjøfartsdirektoratet som tilsynsmyndighet opererer i dag.

3.11.2 Innsyn

Departementet foreslår i § 11 at representanter fra fagforeninger som har inngått tariffavtale for NOR-registrerte skip engasjert i samme type virksomhet, skal ha adgang til å gå om bord på skip som ligger i havn, undersøke om forholdene tilfredsstiller lovens krav, og rapportere til tilsynsmyndigheten. Rederiet, arbeidsgiveren, skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord skal medvirke til undersøkelse og gi de tillitsvalgte alle opplysninger som er nødvendige for undersøkelsen, herunder arbeidsavtaler, oversikt over arbeidstiden og lønns slipper for de som arbeider om bord.

Bestemmelsen er sammenlignbar med allmenngjøringsloven § 11 sjette ledd. Allmenngjøringsloven § 11 har også et syvende ledd hvor det bestemmes at de tillitsvalgte har taushetsplikt om opplysningene som vedkommende får etter sjette ledd. En tilsvarende taushetsplikt fremgår ikke av forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel.

Selv om det ikke fremkommer uttrykkelig av høringsnotatet, legger Advokatforeningen til grunn at departementet har vurdert personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) opp mot lovforslaget § 11 og at forskriftshjemmelen i lovforslaget § 11 fjerde ledd, er tenkt benyttet til presisering, tilsvarende som i forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (FOR-2008-02-22-166).

3.11.3 Forvaltningstiltak og sanksjoner

Departementet legger i lovforslaget §§ 13–15 opp til et fleksibelt reaksjonssystem, bestående av både forvaltningstiltak og sanksjoner.

For det første foreslås det at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge rederiet, arbeidsgiveren eller rettighetshaver å gjennomføre nødvendige tiltak innen en bestemt frist, dersom krav i loven ikke er etterkommet. Dette er det minst inngripende tiltaket, og erfaringsmessig det som antas å ville bli benyttet oftest av tilsynsmyndigheten.

Videre, dersom pålegg ikke etterkommes innen fristen, kan tilsynsmyndigheten treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegget blir etterkommet. Dette er et forvaltningstiltak som kan benyttes overfor rederiet, arbeidsgiveren eller rettighetshaver. Tiltaket forutsetter at forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling overholdes. Ved tilsyn som utføres med hjemmel i skipssikkerhetsloven eller skipsarbeidsloven, har Sjøfartsdirektoratet løst dette ved at varsel om vedtak om tvangsmulkt er inntatt på påleggslistene. Det antas at dette vil være praktisk også for pålegg som utstedes etter den nye loven.

Dersom pålegg ikke etterkommes innen fristen kan også tilsynsmyndigheten overfor rederiet eller arbeidsgiveren treffe vedtak om at skipet skal tilbakeholdes i norsk havn, eller fastsette andre nødvendige tiltak overfor skipet, om nødvendig med bruk av tvang, inntil pålegget etter første ledd er etterkommet.

Loven åpner også for at tilsynsmyndigheten skal kunne anvende administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr. For alvorlige tilfeller er det mulighet for å ilegge straff.

Advokatforeningen mener det er positivt at bestemmelsene om forvaltningstiltak og sanksjoner i loven er bygget opp etter inspirasjon fra tilsvarende bestemmelser i skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven, slik

departementet påpeker. Dette er bestemmelser som både næringen og tilsynsmyndigheten er kjent med fra før, og opplegget fremstår i så måte hensiktsmessig av hensyn til rettsenhet og behovet for forutsigbarhet.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær

SAKSBEHANDLER: Hedda Emilie Berntsen
heb@advokatforeningen.no