



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 skipsfartspolitik 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 rettferdiggjør 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 godkjennelsen. 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 rettferdige 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 karakteristikker 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 hovedmålene 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 kabolasjeforordningen 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. Flaggstatsens 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 lavlønnskonkurranse. 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 vil 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 kabotasjemarkedet, 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 rettfærdiggjøres 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 høringssvar 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 reddes 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 kontinentalsokkel 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 kaboatasjeforordning 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 normallønnsoverenskomster 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 utstasjoneringsregelverket, 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 «respekttere 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 kontrollutfordringer 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 konkurransevidning 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 statsstøtteregelverket 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 premiss 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



MEDLEMSUNDERSØKELSE
NORGES REDERIFORBUND

KONSEKVENSKARTLEGGING

NORSKE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR

FOTO: ANNE LISE NORHEIM



Norges
Rederiforbund
Norwegian
Shipowners'
Association

SAMMENDRAG

Rederiforbundets konsekvenskartlegging viser at regjeringens lovforslag vil ha omfattende negative konsekvenser på sysselsetting, klimautslipp, flåteutnyttelse, kostnadsnivå for industrien og norsk maritim nærings konkurransekraft.

Konsekvensene av regjeringens forslag om norske lønns- og arbeidsvilkår er lite utredet i høringsnotatet. I tillegg avviker forslaget fra det partssammensatte Holmefjordutvalget, og baserer seg i stor grad på antakelser.

Derfor har Rederiforbundet gjennomført en konsekvenskartlegging av lovforslaget.

Analysen viser at konsekvensene av forslagene er svært omfattende, og treffer både norske sjøfolk, rederiene, industrien, klimaet og en samlet maritim næring hardt.

Hovedfunn i undersøkelsen:

1. Sysselsettingen av norske sjøfolk vil bli redusert
2. Norsk industri vil få betydelig økte kostnader
3. Klimautslippene vil øke betraktelig
4. Utnyttelsen av flåten vil bli dårligere
5. Konkurransen til den maritime næringen og det norske flagget reduseres

Rederiforbundet gjennomførte en undersøkelse blant medlemmene som opererer innen nærskipfart, offshore, bøyelast, cruise og bil- og passasjertransport, for å undersøke konsekvensene av regjeringens forslag om lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på norsk sokkel og norske farvann. 70 prosent av de forespurte svarte på undersøkelsen, noe som utgjør 80 prosent av tonnasje til disse rederiene. Undersøkelsen er representativ for de rederier som går i utenriksfart som blir truffet av forslaget. På grunn av få respondenter innen bil- og passasjertransport, cruise og bøyelast, er disse utelatt fra segmentspesifiserte tall, men inngår i de aggregerte tallene.

SYSSELSETTING

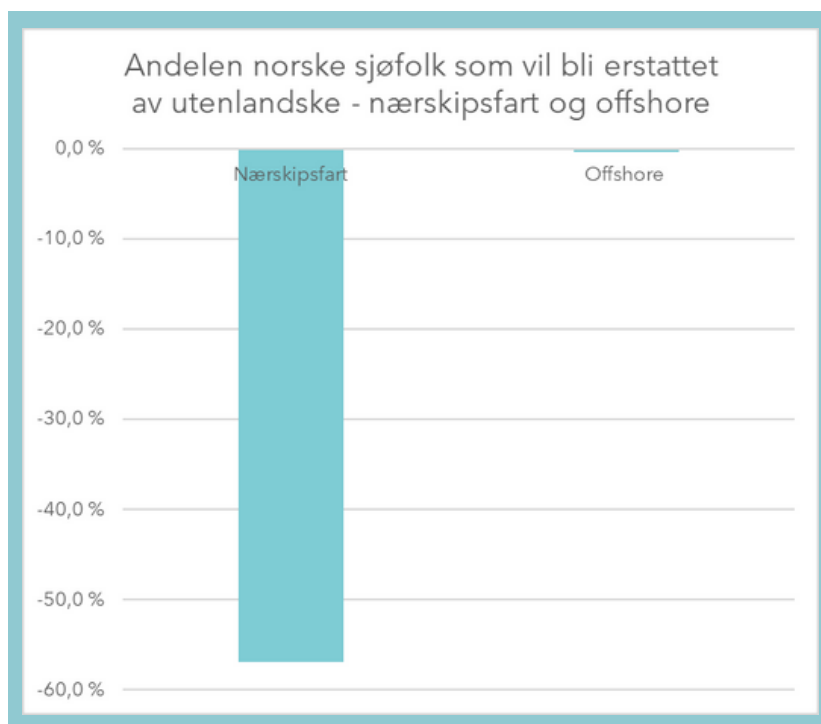
Syssetlsettlngen av norske sjøfolk vil bli redusert som følge av lovforslaget. Dette gjelder særlig innen nærsklpsfart, der over halvparten av dagens norske sjøfolk vil bli erstattet av utenlandske.

Rederlene anslår at lovforslaget til regjeringen vil ha en negativ syssetlsettingseffekt. Særlig innen nærsklpsfart vil den negative syssetlsettingseffekten være betydelig. I dette segmentet oppgir rederlene at over halvparten av de norske sjøfolkene vil bli erstattet med utenlandske. Dette skyldes de vesentlige merklpnadene som påføres rederlene i de periodene de unntaksvis opererer i norsk farvann. For å håndtere merklpnaden i norsk farvann må klpnadene i internasjonalt farvann reduseres.

Norske sjøfolk jobber under norske vlkår uavhengig om de er i norsk eller utenlandsk farvann. Dette utgjør en betydelig merklpnad, og eliminering av denne merklpnaden vil være blant de klpnadsreduserende tiltakene rederlene må se seg nødt til å gjennomføre for å redusere den store konkurranseulmpen de vil bli påført av lovforslaget.

Flere rederier peker også på at både nettolønn- og skatteordninger i andre land er bedre enn i Norge. Dersom det innføres et krav om at utenlandske sjøfolk skal tilkjennes norsk lønn i den perioden de befinner seg i norsk

farvann, vil det i praksis føre til at de vil få langt høyere nettolønn enn norske sjøfolk. Dette vil medføre voldsom internasjonal konkurranse om stillinger på skip som opererer i norske farvann og potensielt svekke norsk kompetanse ytterligere.



KOSTNADER

Prisen vil øke markant for norsk næringslivs kjøp av transporttjenester. Skipsfarten er norsk industris hovedfartsåre til og fra Europa, og en konkurransedyktig pris på transport er avgjørende for å sikre en konkurransedyktig næring. Norsk olje- og gassnæring er avhengig av tilgjengelig og konkurransedyktig tonnasje for å opprettholde aktiviteten, verdiskapingen og sysselsettingen.

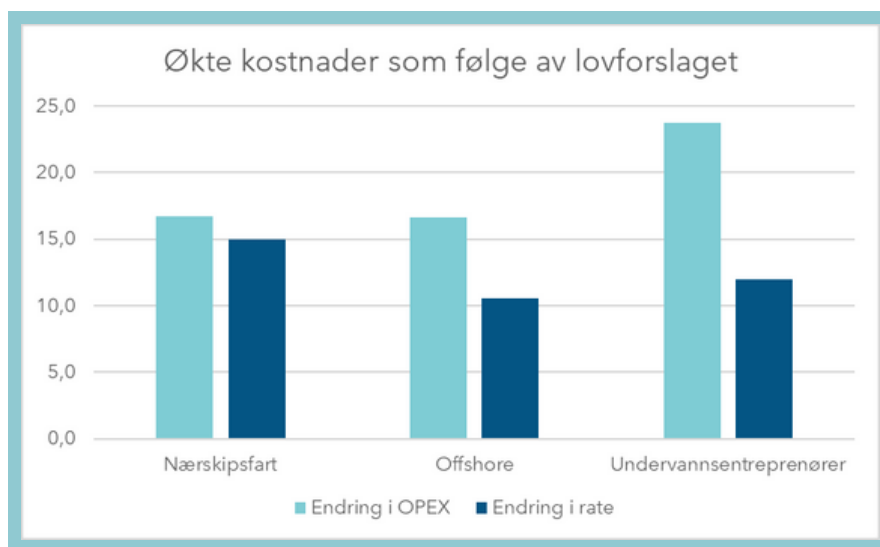
Forslaget vil medføre betydelig økte kostnader for norsk næringsliv. Skipsfarten står for omlag 80 prosent av all godstransport. Det kan være alt fra tømmer, korn, pukk, råvarer til smelteverk, elementer til havvind og liknende. I tillegg er offshoreflåten helt instrumentell for driften av norsk olje- og gassproduksjon. Vesentlige endringer i tilgjengelighet og pris på tonnasje for offshorefartøyer som opererer internasjonalt, vil kunne svekke operatørers evne til effektiv utnyttelse av produksjonspotensialet på sokkelen.

Kostnadene blir stadig mer omfattende jo lenger unna markedet industrien er lokalisert, da det er færre skip tilgjengelig. For å svare ut transportbehovet for industrien som er lokalisert langt fra markedet, tar rederiene innenrikslaster for å flytte skipet nærmere.

Dette gjelder for eksempel den industrien som ligger langt nord i Norge. Med lovforslaget vil disse innenrikslastene koste svært mye mer, noe som vil gjøre det vesentlig dyrere å frigjøre kapasitet langt fra markedet (som for eks. i nord). Alternativet til å ta dyre innenrikslaster vil være å gå uten last (ballast). Å gå uten last reduserer utnyttelsesgraden til skipet, og øker kostnadene og klimautslippene per enhet vesentlig.

Det er også naturlig å anta at utenlandske aktører vil vegre seg for å gå inn i Norge med et så krevende regulatorisk farvann, noe som vil påføre et enda større trykk på rateutviklingen.

De økte kostnadene for offshorerederiene og nærskipsfarten vil i stor grad bli skjøvet over på kundene. Særlig gjelder dette innen nærskipsfart, da marginene i dette segmentet er så lave at det ikke lar seg gjøre å absorbere noen av kostnadene i rederiet. Rederiene forventer økte rater på alt fra 10 til 100 prosent avhengig av skipstype, varetype og lokasjon. Det er særlig industrien i nord som vil merke den økte kostnaden hardest.



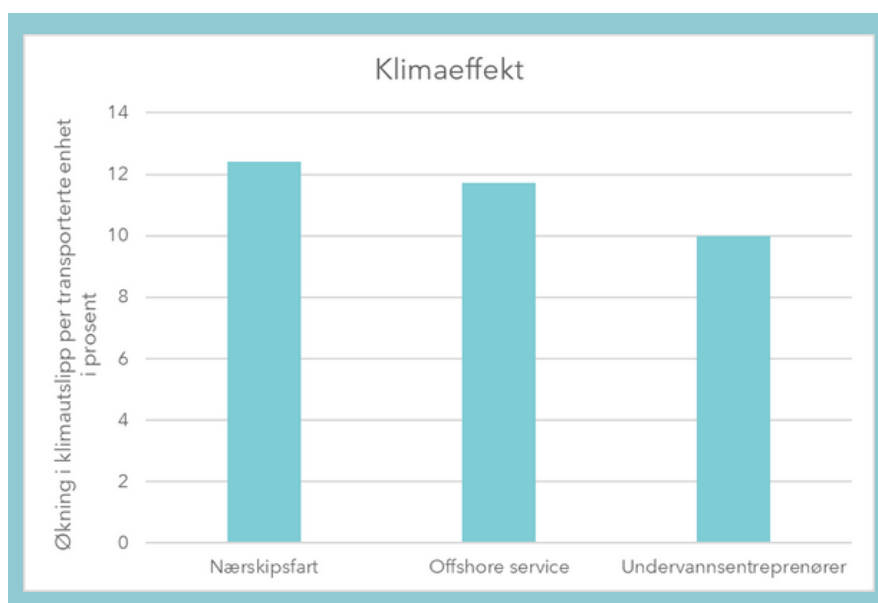
KLIMAUTSLIPP

Som følge av endret seilingsmønster og redusert utnyttelsesgrad av flåten, vil også klimautslippene øke vesentlig. Skip som i dag har 70 - 80 prosent utnyttelsesgrad vil redusere denne til om lag 40 - 50 prosent som følge av økt ballast. I tillegg vil gods som i dag går på skip flyttes over til lastebil, med vesentlig høyere klimautslipp og andre eksterne kostnader.

Rederiene oppgir at regjeringens lovforslag vil føre til vesentlig reduksjon i utnyttelsesgraden i flåten. Dette skyldes både nye seilingsmønstre for å tilpasse seg nytt regelverk, og økt andel ballast mellom norske havner. Det er rederiene innen nærskipsfart som oppgir størst negativ klimaeffekt av forslaget. De anslår at redusert utnyttelsesgrad og endrede seilingsmønstre vil innebære en negativ klimaeffekt på over 12 prosent.

Offshore-rederiene anslår også en vesentlig økning i klimautslippene som følge av lovforslaget. De anslår endringene til om lag 12 prosent. Undervannsentreprenørene anslår at lovforslaget vil innebære en negativ klimaeffekt på om lag ti prosent.

Det er ingen rederier som oppgir at forslaget kan ha en positiv klimaeffekt.



I tillegg til utslippsøkningen som følger av de rent operasjonelle endringene, vil lovforslaget føre til at gods som i dag går på skip, vil flyttes over til lastebil. Dette vil gi økte klimautslipp, veislitasje, ulykker og en rekke eksterne kostnader for samfunnet. Dette er i direkte strid med Hurdalsplattformens ambisjoner om å flytte mer gods fra vei til sjø.

Totalt sett vil lovforslaget gi et betydelig tilbakeslag for næringens arbeid med å nå de ambisiøse klimamålene som næringen har satt, og som norske myndigheter har ønsket å bygge opp under. Mye av klimagevinsten som norske rederier får som følge av flåtefornyelse, nye drivstoff og oppgradering av eksisterende flåte vil bli spist opp av dårligere flåteutnyttelse, nye seilingsmønstre og godsoverføring fra sjøtransport til veitransport.

SEILINGSMØNSTER

Rederiene, og særlig de innen nærskipsfart og undervannsentreprenører, oppgir at de i vesentlig grad vil endre seilingsmønstre. Dette medfører dårligere utnyttelse av flåten, og mindre bruk av norske baser og havner.

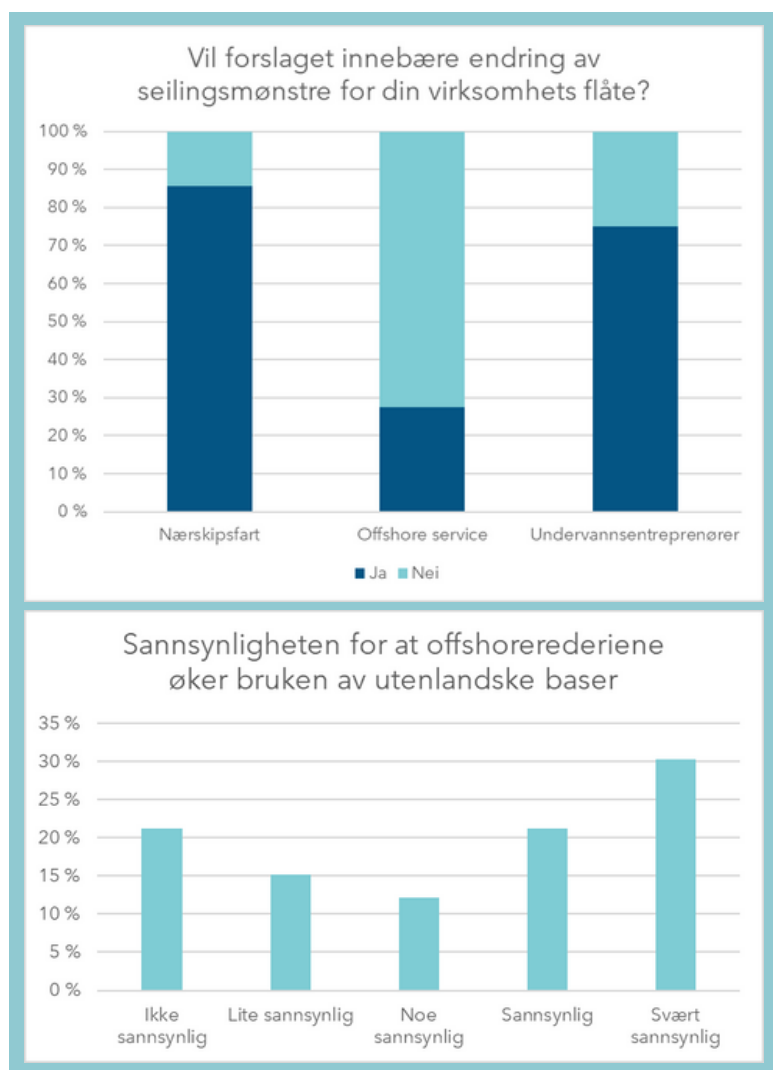
Rederiene oppgir at lovforslaget innebærer en vesentlig endring av seilingsmønstre. Dette skyldes særlig tidsbegrensningene på norsk sokkel, som kun tillater internasjonale skip med internasjonal besetning å operere på norsk sokkel opp til 30 dager sammenhengende og 3 måneder totalt.

Rederiene antar at lovforslaget vil innebære at skip som tar spesialoppdrag på norsk sokkel vil få færre langsiktige kontrakter.

For å holde seg innenfor tidskravet på sokkelen vil rederiene i større grad måtte rullere på flåten, noe som igjen betyr mindre tid med inntektsbringende aktivitet. Dette svekker utnyttelsen av flåten og øker kostnadsnivået for operatørene betraktelig.

Offshorerederiene oppgir også at de i større grad vil ta i bruk utenlandske baser, gitt at tidskravet på norsk sokkel også innbefatter norske havner og baser. Dette svekker konkurransekraften til norske baser vesentlig.

Nærskipsfartsrederiene vil i større grad gå i ren import-eksport-fart, og oftere i ballast. Dette vil redusere utnyttelsesgraden og effektiviteten betraktelig, som igjen vil øke kostnadsnivået og klimautslippene fra flåten.



KONKURRANSEKRAFT

Konkurrensekraften til norsk maritim næring vil svekkes vesentlig av lovforslaget. Det gjelder både konkurransen mellom rederier med norske sjøfolk opp mot de med lite innslag av norske sjøfolk, norske rederier mot utenlandske, og konkurransen til de norske flagget.

Norsk maritim næring er blant de fremste i verden på å tilby høyteknologisk tonnasje både innen offshore, lasteskip, passasjertransport og cruise, havvind og en rekke andre segmenter der det er behov for høy grad av ekspertise og innovasjon.

Noe av den norske suksessen skyldes at Norge har en komplett maritim klynge. I sentrum av denne utviklingen står norske ambisiøse rederier som bestiller, drifter og utvikler skip i verdensklasse. Rederiene bygger opp maritim kompetanse som senere tar jobb på land og tar del i innovasjonskraften i norsk leverandørindustri.

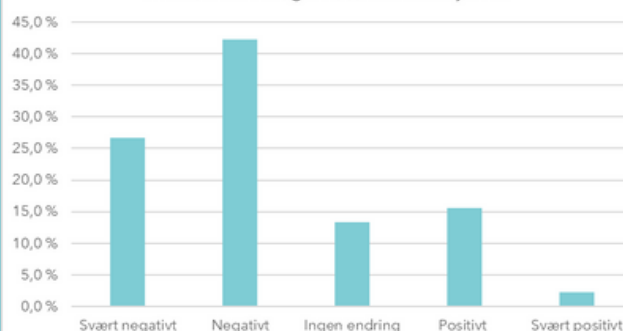
Som følge av at det foreslåtte kontrollregimet i lovforslaget er lagt opp slik at det blir vesentlig mer krevende å kontrollere utenlandske rederier enn norske, er det grunn til å anta at norske seriøse rederier vil få en betydelig konkurranseulempe opp mot utenlandske useriøse aktører.

Det er kun norske rederier som ansetter norske sjøfolk. En betydelig svekkelse av konkurransen til norske rederier vil også bety en betydelig svekkelse av arbeidsmarkedet for norske sjøfolk.

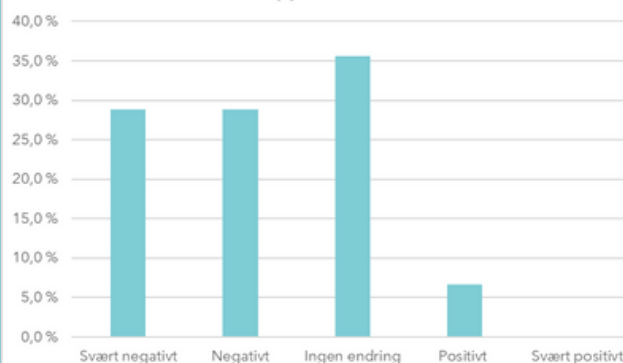
En svekkelse av rederienes konkurransekraft vil også bety en svekkelse av konkurransen til en samlet maritim næring.

Hvordan lovforslaget slår ut på konkurransen:

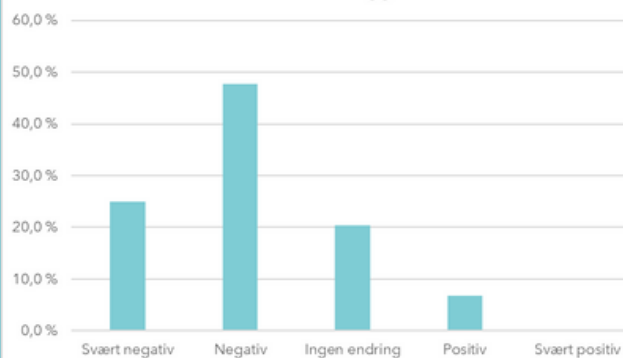
Norske rederier med norske sjøfolk opp mot rederier med stort innslag av utenlandske sjøfolk



Norske rederier opp mot utenlandske rederier



Det norske flagget





Norges
Rederiforbund
Norwegian
Shipowners'
Association



Rederiforbundets kommentarer til de enkelte forslag

Her følger Norges Rederiforbunds kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovforslaget.

Forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel	<i>Til lovens tittel</i> Forslaget til lov dreier seg utelukkende om et krav om norsk <i>lønn</i> på utenlandske skip og ikke om norske <i>arbeidsvilkår</i> . Det er grunnleggende at lovers tittel skal være dekkende for lovens innhold slik at arbeidsvilkår må tras ut av både lovens tittel og de steder begrepet er brukt i lovteksten.
§ 1 Formål Lovens formål er å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann, i norsk økonomisk sone og på norsk sokkel ved å sikre arbeidstakere på skip norske lønns- og arbeidsvilkår.	<i>Til § 1 Formål</i> Formålsangivelsen skaper et uriktig inntrykk av at dagens fremforhandlede og gyldige tariffavtaler som blant annet inngått med sjømannsorganisasjonene for ulike nasjonaliteter på NIS-registrerte skip, er urettferdige og uanstendige. Det vises til våre generelle merknader til begrepsbruken under punkt 5 og 6 i vårt høringssvar. Det uttalte formålet med Holmefjordutvalget var bl.a. å styrke konkurransekraften til norske sjøfolk og loven skal sikre at norske sjøfolk ikke utkonkurreres på lønn på hjemmebane (Skjæran til Dagbladet 30. november 2021). Vi støtter således ikke forslaget til angivelse av lovens formål, som heller ikke henger godt sammen med den foreslåtte reguleringen
§ 2 Virkeområde Loven gjelder for arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip	<i>Til § 2 Virkeområde</i> Lovens personelle virkeområde synes å være alle som har sitt arbeid om bord på skip. Vi gjør oppmerksom på at alle drøftelser i høringsnotatet og

som befinner seg i Norges indre farvann og territorialfarvann, i norsk økonomisk sone og på norsk kontinentalsokkel.	definisjonen av norske vilkår i § 4 utelukkende adresserer maritimt personell/sjøfolk i snever forstand.
§ 3 Definisjoner I denne lov menes med: a) arbeidsgiver: den som har ansatt arbeidstaker for arbeid om bord på skip, b) rederi: den som i henhold til skipssikkerhetsloven § 4 er å anse som rederi, c) rettighetshaver: den som innehar en tillatelse eller konsesjon etter petroleumsloven, havbunnsmineralloven, akvakulturloven eller havenergilova, d) operatør: den som på rettighetshavers vegne forestår den daglige ledelse av virksomheten, e) norske farvann: Fastlands-Norges indre farvann og territorialfarvann, f) norske havner: 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, g) skip: skip som er registrert i norsk ordinært skipsregister (NOR), norsk internasjonalt skipsregister (NIS) eller et skipsregister utenfor Norge. Likevel slik at loven ikke gjelder for skip som tilhører	<i>Til § 3 Definisjoner</i> Det forslås i bokstav g) å knytte definisjonen av skip til skip som er registrert i norsk eller internasjonalt skipsregister. Hva slags typer fartøyer som er mulig å registrere vil kunne være forskjellig etter norsk og utenlandsk rett. Det får derfor et tilfeldig utslag dersom det er registreringsadgangen i vedkommende lands register som skal være avgjørende for anvendelse av loven. Det er for eksempel allmenn enighet om innholdet i skipsbegrepet etter norsk rett, mens det kan forstås på annet vis etter andre lands rett. Departementet bør derfor klargjøre skipsbegrepet utover å kun vise til registrering.

Forsvaret eller som benyttes i dets tjeneste, og heller ikke for andre statlige skip som brukes utenfor næringsvirksomhet	
§ 4 Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip Arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip som omfattes av bestemmelsene i §§ 5-8 skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår. 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. Kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår er ikke til hinder for at arbeidstakere kan ha gunstigere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av bestemmelsen. Kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår kan ikke fravikes i tariffavtale etter NIS-loven § 6. Departementet fastsetter i forskrift hvilke krav til lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde.	<i>Til § 4 Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip</i> Forslaget til § 4 andre ledd gir anvisning på hvilke forhold som omfattes av lovens krav og det er i andre ledd foreslått en legaldefinisjon av hva som menes med norske- og arbeidsvilkår. Det er viktig at legaldefinisjoner er mest mulig presise og de forhold som foreslås å inngå i definisjonen gjelder utelukkende spørsmål om lønn. Referansen til arbeidsvilkår må derfor fjernes i definisjonen. Vi registrerer at det ikke er samsvar mellom lovens personelle virkeområde som angitt i § 2 (alle "som har sitt arbeid om bord på skip") og angivelsen av lønnsvilkår i henhold til tariffavtaler for NOR-registrerte skip. Det er avgjørende å sikre at lovens krav ikke medfører at utenlandske sjøfolk som gjennomgående ikke betaler skatt i sitt bostedsland, får bedre betingelser enn sjøfolk som er skattemessig bosatt i Norge, og som betaler skatt i Norge. Slik loven nå er formulert vil utenlandske sjøfolk kunne få en lønn for den perioden de er innenfor bestemmelsenes virkeområde som lett vil kunne være 30-40 prosent høyere enn lønnen til de som er skattemessig bosatt i Norge. Eksempelvis har man i Danmark et system med ren nettolønn. Det innebærer at sjøfolkene har tariffavtaler basert på at sjøfolkene ikke betaler skatt. Dette i motsetning til i Norge der man har en refusjonsordning der sjøfolkene betaler skatt på vanlig måte, mens skatter og avgifter blir refundert til rederiet. Dette er en problemstilling som vi flere ganger har problematisert overfor departementet.
§ 5 Skip i kystfart Arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip som frakter last eller passasjerer mellom norske havner skal ha norske lønns- og	<i>Til § 5 Skip i kystfart</i> Det er uakseptabelt at kravet skal gjelde uavhengig av omfanget av kabotasjelaster. Forslaget strider mot Holmefjordutvalgets anbefalinger og

arbeidsvilkår. For skip som kommer fra eller som skal til utenlandsk havn, gjelder kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår fra skipet forlater første norske havn til det anløper siste norske havn. Kravet i første ledd gjelder ikke 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. Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravet i første ledd for: a) skip som i forbindelse med virksomhet som omtalt i andre ledd, unntaksvis frakter last mellom norske havner, når det er nødvendig for å opprettholde et forsvarlig transporttilbud, eller b) andre skip, dersom det er nødvendig for norsk forsyningssikkerhet	vil ha svært negative konsekvenser for sjøtransportens konkurranse mot vei og bane. Det vil føre til at skip går i ballast mellom norske havner heller enn å benytte ledig lastekapasitet, hvilket er svært miljø- og klimamessig uheldig. Etter vårt syn må loven gjenspeile det som var Holmefjordutvalgets anbefaling om at det åpnes for en generell adgang til å ta laster mellom norske havner uten at det oppstår et krav om norsk lønn. Som påpekt i høringssvaret pkt. 12.2 er vårt syn at grensen under ingen omstendighet må settes strengere enn der det i dag er adgang til å benytte NIS på kysten. Når det gjelder forslaget i tredje ledd om adgang til i forskrift å kunne gjøre unntak fra kravet etter første ledd, er terskelen så høy at den etter vårt syn er nærmest innholdsløs. Den synes først og fremst å være er gitt for å legitimere bestemmelsen i første ledd. For rederiene beror det på en kommersiell vurdering om et skip i utenriksfart skal kombinere dette med å ta enkelte laster mellom norske havner. Hjemmelen er derimot knyttet til "forsvarlig transporttilbud" - hva menes med det? – eller "forsyningssikkerhet" som indikerer at det er det offentliges interesser som er avgjørende. Dersom det i det hele tatt skal være en forskriftshjemmel i loven må den utformes på en måte som reflekterer det som var formålet med Holmefjordutvalget, jf. mandatet som er inntatt på s. 7 i utvalgets rapport. Det vises ellers til våre generelle kommentarer i høringsbrevet pkt.12.2.
§ 6 Skip i cruisevirksomhet Arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på cruiseskip som seiler mellom norske havner skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår. Kravet gjelder også hvis skipet utelukkende opererer ut fra én norsk havn.	Til § 6 Skip i cruisevirksomhet Departementet ser i denne bestemmelsen helt bort fra EØS-retten generelt og kabotasjeforordningen spesielt. Sistnevnte overlater regulering av lønns- og arbeidsvilkår i kystcruise til flaggstaten, jf. forordningens artikkel 3 nr. 1: "[F]or cruise fartøyer skal alle spørsmål med hensyn til besetning være

Med cruiseskip menes passasjerskip som frakter personer i turistøyemed eller for å tilby opplevelser. For cruiseskip som kommer fra eller som skal til utenlandsk havn, gjelder kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår kun dersom over halvparten av seilasen målt i tid skjer i norsk territorialfarvann. Kravet gjelder fra skipet forlater første norske havn og til skipet anløper siste norske havn. Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen.	ansvaret til den stat der fartøyet er registrert (flaggstaten), med unntak av fartøyer på under 650 brt, som kan undergis vilkårene i vertsstaten". Vertsstatens kompetanse er således begrenset til små skip, typisk skipene som tilbyr fjordcruise i Oslofjorden mv. I høringsnotatet konkluderes det med at "lønn" ikke faller inn under spørsmål med hensyn til besetning. Dette er etter vår oppfatning en åpenbar feilslutning, og strider mot myndighetenes tidligere konklusjoner som vi tidligere har redegjort for. Etter vår klare oppfatning vil det være i strid med EØS-retten å gjøre kravet gjeldende overfor EØS-skip. Det er i forslaget til § 6 andre ledd inntatt et forslag til legaldefinisjon av cruiseskip. Plasseringsmessig hører definisjonen hjemme i § 3. Vi mener ellers at "turistøyemed eller tilby opplevelser" ikke er egnet til å klargjøre hvilke skip reglene skal gjelde for. Heller ikke omtalen øverst på s. 96 om at reglene ikke skal gjelde for "alminnelig passasjertransport" er klargjørende, ettersom mange skip kombinerer transport og opplevelse.
§ 7 Skip som yter andre tjenester i norske farvann Arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip som yter tjenester eller utfører stasjonær virksomhet i norske farvann, og som ikke omfattes av §§ 5 og 6, skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår. Herunder omfattes skip som yter tjenester eller utfører stasjonær virksomhet tilknyttet havn, anlegg eller annen innretning i norske farvann. Bestemmelsen omfatter ikke fiske- og fangstfartøy. Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen.	<i>Til § 7 Skip som yter andre tjenester i norske farvann</i> Vi legger til grunn at bestemmelsen forutsetter at skipet inngår i en tjenesteytelse for at den skal komme til anvendelse, og at begrepet "stasjonær virksomhet" ikke kan forstås på annen måte. Dette i motsetning til skip under verksted ol. som kun mottar tjenesteytelser fra verft, utstyrsleverandører ol. Gjennom denne bestemmelsen foreslår departementet å innføre et krav uten at det er klarlagt hvilke aktiviteter som omfattes av bestemmelsen. Det vises her til våre kommentarer ovenfor i pkt.12.5. Det vil være meget uheldig dersom det innføres et krav om norsk lønn på dette lovgrunnlaget. Dette kan riktignok avbøtes noe gjennom at det blir gitt nærmere forskrifter, men også for forskriftsgiver vil det være krevende å gi forskrifter basert på et så uklart hjemmelsgrunnlag. Under enhver omstendighet forutsetter vi at det blir gitt nærmere forskrifter som

	trer i kraft samtidig med loven.
§ 8 Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone Arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip som inngår i oppføring, drift eller bruk av innretninger og anlegg på norsk kontinentalsokkel eller i norsk økonomisk sone, skal ha norske lønns og arbeidsvilkår. Skip anses å inngå i oppføring, drift eller bruk når det, på oppdrag for en rettighetshaver eller operatør, oppfører, drifter eller bruker en konkret innretning eller anlegg, og skipet befinner seg i norsk økonomisk sone eller på norsk sokkel minst 30 dager, eller når skipets samlede tilstedeværelse i norsk økonomisk sone eller på norsk sokkel overstiger tre måneder i løpet av en tolv måneders periode. Departementet fastsetter i forskrift utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen.	<i>Til § 8 Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone</i> Denne bestemmelsen går langt utover Norges handlingsrom etter folkeretten. For det første vil forsyningstjenester representere regulær transportvirksomhet til og fra Norge (om de i det hele tatt anløper norsk havn/base). Norge har ikke myndighet til å regulere slik transportvirksomhet. En sokkelstat kan ikke sette som vilkår for transport til og fra sokkelinstallasjoner at transporten må skje med skip hvor sokkelstatens lønns- og arbeidsvilkår gjelder. Petroleumsutvinningen skjer på det åpne hav, og her gjelder flaggstatsprinsippet. Sokkelstatens jurisdiksjon er saklig begrenset til undersøkelse etter og utvinning av naturressursene som finnes der, og det finnes ikke et folkerettslig grunnlag for å kreve at norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde om bord på skip som utfører transportoppdrag. Det begrensede handlingsrommet var nettopp grunnen til at partene i Holmefjordutvalget i stedet drøftet en industriavtale som mulig virkemiddel for å opprettholde dagens høye andel av NOR-skip i segmentene beredskap, ankerhåndtering og plattformforsyning. For det andre synes forslaget å skulle omfatte konstruksjonsfartøyer, kranfartøyer og andre spesialiserte arbeidsfartøyer i strid med Holmefjordutvalgets vurderinger, jf. også pkt. 12.3 i vårt høringsbrev. Jo mer spesialiserte disse fartøyene er, desto mer vil de avhenge av å kunne operere i et globalt marked og tilknytningen til Norge være tilsvarende perifer. Disse fartøyene kan gå direkte mellom operasjoner på utenlandsk og norsk sokkel uten å besøke norsk havn mellom oppdragene. En rekke av slike fartøy går fra oppdrag til oppdrag og vil ikke kunne forutse hvorvidt de har oppdrag som overstiger tre måneder i løpet av tolv måneder, og en slik regel vil derfor være umulig å praktisere om ikke rederiene skal risikere å måtte si fra seg oppdrag på slutten av året for å unngå å havne i ansvar. Endringen vil således føre til store effektivitetstap og kostnadsøkninger. Oppdrag på norsk sokkel vil forutsette et risikopåslag som gir store inngangsbarrierer og på sikt kan føre til at norsk sokkel blir et marked i markedet med helt andre ratenivåer enn det internasjonale. Dette vil igjen

	kunne påvirke lønnsomheten i både eksisterende og fremtidige havnæringer, herunder gjøre det mindre attraktivt med eksempelvis havvindsatsning på norsk sokkel. På s. 99 synes departementet å mene at man oppfyller den brede vurderingen som må foretas ved ekstraterritoriell (effektbasert) jurisdiksjon, alene gjennom å oppstille et krav til varighet. Dette er åpenbart en uholdbar forenkling og som er strid med den lære som departementet redegjør for i høringsnotatet. Vi etterspør også hva som er den nærmere begrunnelsen for hhv. "30 dagers-regelen" og "tre måneders-regelen". Slik vilkårene om at skipet "befinner seg i norsk økonomisk sone eller på norsk sokkel" hhv. 30 dager eller 3 måneder ila en 12 måneders periode er formulert, legger vi til grunn at tiden skipet befinner seg i norsk territorialfarvann og indre farvann ikke medregnes. Dette er grunnleggende for å sikre at det skip som opererer ut fra norsk havn og utenlandsk havn behandles likt. Videre legger vi til grunn at seismikkskip faller utenfor bestemmelsen, da de ikke har befatning med innretninger, og at det samme gjelder bøyelastere som driver ren transportvirksomhet som ikke er en del av petroleumsvirksomheten, slik begrepet er avgrenset i petroleumsløven § 1-6 bokstav c. I siste avsnitt på s. 99 sier departementet at det kan by på utfordringer å avklare om det er bestemmelsen i lovutkastet § 7 eller 8 som skal komme til anvendelse for skip som opererer på skip som ligger på begge sider av sjøgrensen. Vi har forståelse for departementets utfordringer. Men de er en naturlig konsekvens av at man ønsker å regulere utenlandske skip som dels opererer i norsk og i internasjonalt farvann. Departementets "løsning" er at dette må avgjøres konkret uten at departementet sier noe om hvilke forhold som skal inngås i vurderingen.
--	---

§ 9 Arbeidsgiverens, rederiets, rettighetshaverens og operatørens plikter og ansvar Arbeidsgiveren skal sørge for at egne arbeidstakere har norske lønns- og arbeidsvilkår i tråd med 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. Rettighetshaver og operatør skal påse at krav som nevnt i første ledd blir overholdt på skip som omfattes av § 8. Påseplikten innebærer at det skal iverksettes rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at lovens krav etterleves. Påseplikten kan oppfylles ved at rettighetshaver og operatør i kontrakt krever at ansatte hos leverandører, og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i tråd loven, og at disse på forespørsel kan dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.	<i>Til § 9 Arbeidsgiverens, rederiets, rettighetshavernes og operatørenes plikter og ansvar</i> Når det gjelder ansvarssubjekt så foreslår departementet å legge ansvaret på arbeidsgiver, med et påseansvar for rederiet dersom arbeidsgiver er en annen enn rederiet. For skip på norsk sokkel foreslår departementet at rettighetshaver og operatør skal ha et påseansvar. Etter vår vurdering vil det være avgjørende for et rettferdig konkurransegrunnlag på offshoresiden at operatørene gjøres til pliktsubjekt. Dersom rederiene skal være det primære ansvarssubjektet for aktiviteten på sokkelen frykter vi at dette først og fremst vil ramme norske rederier (som er lettere å kontrollere enn utenlandske) og dermed etableres ikke et "level playing field". Forslaget om et slikt påseansvar er begrunnet med begrensede muligheter for at tilsynsmyndighetene kan føre kontroll med skip på norsk sokkel. Poenget med at man ikke kan kontrollere utenlandske skip fra utenlandske rederier som ikke anløper norske havner tilsier nettopp at operatør må være ansvarssubjekt. Dersom man mener det er for byrdefullt å pålegge operatørene en etterlevelsplikt er dette samtidig en aksept av at disse skipene ikke skal sikres en kontrollmulighet. Det gjør seg imidlertid også gjeldende store utfordringer med å etablere en effektiv og reell kontroll av utenlandske skip som anløper norsk havn. Man kan derfor spørre seg om det ikke også burde innføres et påseansvar for transportkjøper (befrakter) i kystfarten dersom man skal legge til grunn departementets logikk.
§ 10 Tilsyn Departementet fastsetter hvem som skal ha tilsynsmyndighet etter loven. Det skal føres tilsyn med at arbeidsgiver, rederi og rettighetshaver	<i>Til § 10 Tilsyn</i> Vi registrerer at departementet ikke har identifisert noen konkret modell for tilsyn med at loven overholdes, hvilket var en bærende premiss for Holmefjordutvalget. Kontroll med utenlandske skip er regulert og

overholder kravene etter kapittel 2. Tilsynet kan skje gjennom dokumentkontroll, intervjuer med ledelsen og personalet, ved inspeksjoner eller på annen hensiktsmessig måte.

Tilsynsmyndighet skal ha adgang til materiale og opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre tilsynsvirksomhet. Tilsynsmyndighet skal også ha adgang til å gå om bord i skip som ligger i havn og føre tilsyn der.

Rederiet, arbeidsgiveren, skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord skal medvirke til tilsynet og gi alle opplysninger som er nødvendige for utøvelsen av tilsynet, herunder arbeidsavtaler, oversikt over arbeidstiden og lønns slipper for de som arbeider om bord.

Rettighetshaver og operatør skal medvirke til tilsynet og gi alle opplysninger som er nødvendige for å dokumentere at forpliktelsene i § 9 er overholdt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av tilsyn.

harmonisert i EØS gjennom direktivet om havnestatskontroll.

Loven legger opp til at krav på norsk lønn opptjenes når skipet er i norsk farvann/på norsk sokkel. Det innebærer at utbetaling av lønn ofte vil skje etter at kontrollen har funnet sted. I disse tilfellene vil en kontroll være innholdsløs.

Hvordan norske myndigheter skal kunne etablere en kontroll med utenlandske rederiers overholdelse av loven som er like effektiv som for rederier etablert i Norge er ikke beskrevet. Konsekvensen vil bli at det i realiteten kun er norske rederier som overholder loven og dermed påføres en betydelig konkurranseulemp.

§11 Fagforeningers adgang til å undersøke

Representanter fra fagforeninger som har inngått tariffavtale som nevnt i § 4 har adgang til å gå om bord på skip som ligger i havn, undersøke om forholdene tilfredsstillende lovens krav, og rapportere til tilsynsmyndigheten.

Rederiet, arbeidsgiveren, skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord skal medvirke til fagforeningens undersøkelse og gi alle opplysninger som er nødvendige for undersøkelsen, herunder arbeidsavtaler, oversikt over arbeidstiden og lønns slipper for de som

Til § 11 Fagforeningers adgang til å undersøke

Vi er sterkt negative til at fagforeninger skal gis en slags privat tilsynsmyndighet, særlig siden de skal rapportere på at rederiene følger gyldig inngåtte tariffavtaler som fagforeningene selv har fremforhandlet eller vært med på å fremforhandle. Noe tilsvarende finnes ikke så vidt vi kjenner til i noen annen del av arbeidslivet, ei heller ikke i allmenngjøringsloven. Høringsnotatet redegjør ikke nærmere for bestemmelsen og de særskilte problemstillinger en slik ordning reiser, eksempelvis hvilke hinder for drift som er akseptable og hvilke som skal regnes som "unødig". Grunnet våre sterke innvendinger mot å gi fagforeninger tilsynsmyndighet, og ikke minst

arbeider om bord. Undersøkelsen skal ikke være til unødig hinder for fartøyets drift. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om slik undersøkelse.	mulige konsekvenser for at dette vil kunne føre til økt liggetid ved havn, mener vi at det må være en absolutt forutsetning at slike undersøkelser ikke må føre til forsinkelser ift. planlagt seilingstid. Skipet må altså ha rett til å seile når det skal. Forslagets andre avsnitt inneholder også en innsynsrett i arbeidsavtaler, lønsslipper mv. som er problematisk behandling av personopplysninger. Vi stiller spørsmåltegn ved lovligheten av en slik innsynsrett, som under enhver omstendighet burde vært ledsaget av en taushetsplikt etter mønster av eksempelvis arbeidsmiljøloven § 14-12b (5).
§ 13 Forvaltningstiltak Er krav som følger av kapittel 2 ikke etterkommet, kan tilsynsmyndigheten pålegge den ansvarlige etter § 9 å gjennomføre nødvendige tiltak innen en bestemt frist. Er pålegg ikke etterkommet innen fastsatt frist, kan det iverksettes tiltak som nevnt i annet og tredje ledd. Hvis den ansvarlige etter § 9 ikke har etterkommet et pålegg etter første ledd innen den fastsatte fristen, kan tilsynsmyndigheten treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegget blir etterkommet. I vedtaket om tvangsmulkt skal det settes en ny tidsfrist for å oppfylle pålegget etter første ledd, slik at tvangsmulkten begynner å løpe først når pålegget ikke er oppfylt innen denne nye fristen. Hvis arbeidsgiver eller rederi ikke har etterkommet et pålegg etter første ledd innen den fastsatte fristen, kan tilsynsmyndigheten 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. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om vilkårene for og	<i>Til § 13 Forvaltningstiltak</i> Det sies i første ledd at dersom krav som følger av kapittel 2 ikke er etterkommet, kan tilsynsmyndigheten pålegge den «ansvarlige» etter § 9 å gjennomføre nødvendige tiltak. § 9 viser til både arbeidsgiver og rederi samt rettighetshaver og operatør (påseansvaret). Det bør klargjøres hvorvidt den som har et påseansvar skal kunne pålegges tiltaket.

innholdet i slike vedtak.	
§ 17 Ikrafttredelse Loven trer i kraft [når Kongen bestemmer]	<i>Til § 17 Ikrafttredelse</i> Gjennom at lovforslaget vil kunne føre til økte transportkostnader som partene i bestående avtaler ikke har tatt høyde for, må et ordinært ikrafttredelsestidspunkt isteden erstattes med en ordning der loven kun gjelder for avtaler som er inngått etter lovens ikraftreden.



NOTAT

Til: Norges Rederiforbund

Fra: Advokatfirmaet Schjødt AS
Advokat dr. juris Olav Kolstad
Advokat Thomas Nordby (H)

Saksansvarlig advokat: Thomas Nordby

Dato: 05/01/2022

Dok.ref: 43862-601-9544298.1

EØS-RETTLIG VURDERING AV ADGANGEN TIL Å REGULERE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR I GRENSEOVERSKRIDENDE ANSETTELSESFORHOLD PÅ SJØTRANSPORTSEKTOREN

1. OPPDRAGET

- (1) Vi er gitt i oppdrag å vurdere i hvilken grad det vil være forenlig med EØS-avtalen om Norge regulerer lønns- og arbeidsvilkår til besetningen i skip fra andre EØS-land som går i innenriksfart (kabotasje) i Norge. I de til dels omfattende utredningene om dette temaet som foreligger formuleres dette gjerne som et spørsmål om Norges "handlingsrom" etter EØS-avtalen. Vårt syn er at Norge ikke kan innføre tiltak som strider mot våre EØS-rettslige forpliktelser. Dette må basere seg på en konkret tolkning av EØS-avtalen. Et abstrakt begrep som "handlingsrom" gir i denne sammenheng ingen veiledning. Spørsmålet blir hvilke skranker EØS-avtalen setter for avtalepartene. Det eksisterer ikke noe "handlingsrom" ut over dette.

2. TJENESTEFRIHETEN PÅ SJØTRANSPORTOMRÅDET

- (2) Det følger av EØS-avtalens artikkel 36 at det ikke skal være noen restriksjoner på adgangen til å yte grenseoverskridende tjenester på avtalepartenes territorium. Restriksjonsbegrepet tolkes vidt til å omfatte alle tiltak som kan være *"til hinder for eller på anden måde genere den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor han lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser"*, jf. sak C-76/90 *Säger*, avsnitt 12.
- (3) For sjøtransport mellom avtalepartene og mellom avtalepartene og tredjeland er tjenestefriheten innført ved rådsforordning 4055/86, som i norsk rett er gjennomført ved lov om fri utveksling av tjenesteytelser innen sjøtransport av 12.4.1992 nr. 121. For sjøtransport mellom en enkelt avtaleparts havner er tjenestefriheten innført ved kabotasjeforordningen, rådsforordning 3577/92, som også er gjennomført i norsk rett ved lov om fri utveksling av

tjenesteytelser innen sjøtransport. Kabotasjeforordningen regulerer tre typer kabotasje, jf. artikkel 2(1); fastlandskabotasje, øy-kabotasje og offshore-kabotasje sjøtransport av gods og passasjerer mellom en avtaleparts fastland og anlegg og innretninger på medlemsstatens kontinentalsokkel). Forordningene er gjennomført "som sådan" etter EØS-avtalen artikkel 7(1) bokstav a).

3. GENERELT OM ADGANGEN TIL Å REGULERE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR I GRENSEOVERSKRIDENDE ARBEIDSFORHOLD

- (4) Retten til fri tjenesteutveksling innbefatter retten til å ta med seg sin arbeidsstyrke for å yte tjenester i den aktuelle vertsstat, jf. sak C-113/89 *Rush Portuguesa*. Tiltak fra vertsstaten som hindrer eller vanskeliggjør bruken av egen arbeidsstyrke i vertsstaten på samme vilkår som i hjemstaten, vil i utgangspunktet være restriksjoner i strid med artikkel 36.
- (5) At arbeidsstokken skal kunne brukes til å utføre tjenester i vertsstaten på samme vilkår som i hjemstaten innebærer at tjenesteyters ansatte avlønnes basert på arbeidsavtalene inngått i hjemstaten, og da med de lønninger som er avtalt i hjemstaten. Dersom vertsstaten griper inn i lønns- og øvrige arbeidsvilkår i tiden en tjenesteyters ansatte er i vertsstaten utgjør dette i utgangspunktet en restriksjon etter artikkel 36.
- (6) EU-domstolen åpner allikevel for at hensynet til beskyttelse av arbeidstakerne vil kunne begrunne restriksjoner i tjenestefriheten, jf. f.eks. C-288/89 *Gouda* premiss 14, og at hensynet til arbeidstakerne kan begrunne vertsstatsregulering av minstelønn, se f.eks. sak C-113/89 *Rush Portuguesa* premiss 18, C-549/13 *Bundesdruckerei* premiss 31 og sak C-115/14 *RegioPost* premiss 70. Reguleringen må så fall begrunnes i den ulovfestede læren om tvingende allmenne hensyn.
- (7) At EØS-retten anerkjenner at et hensyn som relevant i forhold til den ulovfestede læren om tvingende allmenne hensyn innebærer ikke medlemsstatene står fritt til å iverksette tiltak som skal ivareta hensynet. Hensynet må være relevant i den konkrete sak, og tiltaket må, basert på en konkret vurdering, være egnet og nødvendig for å ivareta formålet.
- (8) På områder som er harmonisert vil sekundærlovgivningen, d.v.s. forordninger og direktiver, være bestemmende for vertsstatens adgang til å ivareta særlige formål gjennom restriktive tiltak. EØS-landenes adgang til å regulere grenseoverskridende arbeidsforhold er harmonisert gjennom utsendingsdirektivet. Etter utsendingsdirektivet kan ikke vertsstaten velge om den vil regulere utstasjonerte arbeidstageres lønns- og arbeidsvilkår. Vertsstaten er pålagt å gjøre dette. Direktivet snevrer samtidig inn hvilke forhold vertsstaten kan regulere til de forhold som er uttrykkelig nevnt i direktivets artikkel 3(1), jf. sak C-341/05 *Laval* og C-319/06 *Commission v. Luxembourg* premiss 26. Reguleres et forhold som ikke omfattes av listen i utsendingsdirektivet artikkel 3(1), vil reguleringen være en restriksjon i strid med artikkel 36, enten fordi tiltaket ikke kan begrunnes, jf. sak C-341/05 *Laval* premiss 108-11 eller fordi tiltak i strid med direktivet i seg selv er i strid med artikkel 36, jf. sak C-346/06 *Dirk Ruffert* premiss 36.
- (9) Utsendingsdirektivet fremmer primært hensynet til tjenestefriheten, men innebærer også en beskyttelse av utstasjonerte arbeidstagere. EU-domstolen slår i C-341/05 *Laval* premiss 74 fast at utsendingsdirektivets artikkel 3(1) "for det første" har til formål å sikre en lojal konkurranse mellom foretak fra vertsstaten og foretak som leverer grenseoverskridende tjenesteytelser. Utsendingsdirektivet har m.a.o. som sitt primære formål å hindre at lav lønn brukes "illojalt" som konkurranseparameter. EU-domstolen slår deretter i premiss 76 fast at

utsendingsdirektivet "for det andre" har som formål å sikre utstasjonerte arbeidstagere en minimumsbeskyttelse når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår som tilsvarer vertsstatens minimumsbeskyttelse. EFTA-domstolen tolker utsendingsdirektivet på samme måte i sak E-2/11 STX, se avsnitt 24 og 25. Barnard: *The substantive law of the EU* s. 449 tolker dette slik at "the directive and Article 56 TFEU [tilsvarer artikkel 36 EØS] are mutually reinforcing: the restrictive interpretation of the directive is derived from Article 56 TFEU and the substance of Article 56 TFEU is derived from the directive".

4. ADGANGEN TIL Å REGULERE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR TIL BESETNINGEN PÅ SKIP I KABOTASJE

- (10) Utsendingsdirektivet får ikke anvendelse på "*virksomheder inden for handelsflåden for så vidt angår besætningen*", jf. artikkel 1(2). Forordning 4055/86 inneholder ingen bestemmelser om regulering av lønns- og arbeidsvilkår, og det er tvilsomt om andre enn flaggstaten har en slik adgang. Derimot inneholder kabotasjeforordningen i artikkel 3(1)-(3) bestemmelser om regulering av "*alle spørsmål med hensyn til besetning*". Passusen er identisk i (1)-(3) og må tolkes på samme måte i alle bestemmelsens tre ledd.
- (11) Artikkel 3(1) slår fast utgangspunktet om at det, i tråd med hjemstatsprinsippet, er det flaggstaten som skal regulere disse spørsmålene for skip i fastlandskabotasje i Norge og for cruiseferdøyer. Dersom et skip fra en annen EØS-stat utfører sjøtransporttjenester mellom norske havner er det således flaggstatens regler "med hensyn til besetning" som gjelder. Et unntak er gitt for øykabotasje, hvor det slås fast i artikkel 3(2) - (3) at for skip over 650 BT som driver øykabotasje kan flaggstaten regulere "alle spørsmål med hensyn til besetningen".
- (12) Selv om kabotasjeforordningen også innfører tjenestefriheten for offshorekabotasje, inneholder artikkel 3 ingen regulering av offshorekabotasje. Det er naturlig å tolke dette slik at da gjelder de alminnelige reglene om fri bevegelighet for tjenesteytelse, m.a.o. vil besetningens lønns- og arbeidsvilkår reguleres av flaggstatens regler. Dersom vertsstaten ønsker å regulere mannskapets lønns- og arbeidsvilkår i offshorekabotasje vil en slik regulering bare være forenlig med EØS-avtalen om vilkårene i læren om tvingende allmenne hensyn er oppfylt.
- (13) Kabotasjeforordningen gir ingen nærmere beskrivelse av hvilke typer reguleringer som faller innenfor passusen "*alle spørsmål med hensyn til besetning*". I EU-kommisjonens tolkningsmeddelelse om kabotasjeforordningen (COM 2014 232 final) punkt 4 redegjør EU-kommisjonen for forståelsen av "bemanningsregler". Bemanningsregler kan være krav om mannskapets eller offiserers nasjonalitet, men kan også være andre forhold. I avsnitt 4.1 gir EU-kommisjonen eksempler på hvilke tiltak en vertsstat kan iverksette i forhold til øykabotasje med skip under 650 bt som tillatte "bemanningsregler". Eksempler som nevnes er krav om EU statsborgerskap og tilknytning til sosialsikringsordninger. Et annet eksempel gjelder arbeidsvilkår:

"Hvad angår arbejdsvilkårene, kan de kræve overholdelse af den mindsteløn, der er gældende i landet."

- (14) Eksempelen viser at regulering av lønnsvilkår etter Komisjonenes oppfatning faller innenfor "bemanningsregler", slik at vertsstaten kan fastsette minstelønnsordninger for å gi bemanningen om bord på skip i kabotasjeferd i vertsstaten en minimumsbeskyttelse. Det er naturlig at også regulering av andre sider ved ansattes arbeidsvilkår faller innenfor begrepet.

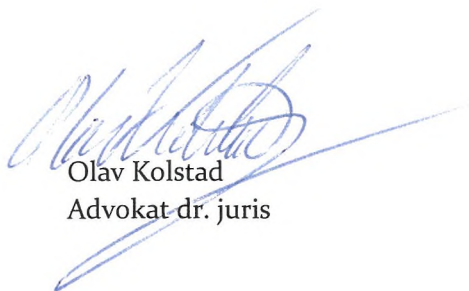
- (15) Kabotasjeforordningen gir i artikkel 1(1) tjenestefriheten anvendelse på kabotasje. Artikkel 3(2)-(3) åpner på sin side for at vertsstaten i bestemte situasjoner kan iverksette tiltak som kan være restriksjoner i tjenestefriheten. Kabotasjeforordningen åpner kun for at avtalepartene regulerer lønns- og arbeidsvilkårene til besetningen på skip fra andre EØS-land som driver kabotasjetransport i de situasjoner hvor kabotasjeforordningen uttrykkelig åpner for det. Dersom vertsstaten regulerer grenseoverskridende arbeidsforhold knyttet til skip i kabotasjefart utenfor de situasjoner som er uttrykkelig nevnt i forordningens artikkel 3(2)-(3), vil det være i strid med kabotasjeforordningen.
- (16) Enhver restriksjon på tjenestefriheten må uansett begrunnes. Tiltak etter 3(2) og (3) må derfor oppfylle de vilkår som følger av læren om tvingende allmenne hensyn.
- (17) Generell veiledning om hvilke tiltak som vil kunne oppfylle kravene som stilles etter læren om tvingende allmenne hensyn kan man finne i utsendingsdirektivet. Utsendingsdirektivet harmoniserer de tiltak medlemsstatene kan iverksette i forhold til utstasjonerte arbeidstagere lønns- og arbeidsvilkår i artikkel 3, og fastsetter med det beskyttelsesnivået for utstasjonerte arbeidstagere. Som en konsekvens av harmoniseringen kan en vertsstat ikke pålegge lønns- og arbeidsvilkår utover det som følger av direktivets artikkel 3, jf. EFTA-domstolen i sak E-2/11 *STX*. Utenfor utsendingsdirektivets anvendelsesområde skal det antageligvis svært mye til før tiltak som ikke er nevnt i artikkel 3 kan begrunnes etter læren om tvingende allmenne hensyn.
- (18) Vurderingen av hvilke tiltak som kan begrunnes etter artikkel 3(2) og (3) må skje på bakgrunn av de særlige karakteristika grenseoverskridende ansettelsesforhold skipsfarten har. Sjøtransportsektoren skiller seg fra andre tjenesteområder ved at arbeidsstokken, besetningen, ikke utstasjoneres i egentlig forstand, men hele tiden har tilhold på skipet som er deres arbeidsplass, gjennomgående med kost og losji. I motsetning til ansatte som er utstasjonerte på land i en vertsstat som har høyere levekostnader enn hjemstaten, vil ikke ansatte på skip ha et behov for en justering i lønnsnivået for å kompensere for høyere utgifter i vertsstaten. De hensyn knyttet til nivået for lønns- og arbeidsvilkår som gjør seg gjeldende for arbeidstagere som er utstasjonert i et annet land med andre kostnader til livsopphold m.v. gjør seg derfor ikke gjeldende med samme tyngde for besetning på skip. Mannskapet om bord på et skip savner m.a.o. en tilknytning til en vertsstat som begrunner et beskyttelsesbehov i denne staten. Når utsendingsdirektivet slår fast at det ikke gjelder "virkomheder inden for handelsflåden for så vidt angår besætningen" kan dette leses på denne bakgrunn. Videre har EU-domstolen i sak C-16/18 *Dobersberger* lagt vekt på at ansatte om bord på tog ikke har tilstrekkelig tilknytning til andre land enn hjemstaten, slik at de ikke kan regnes som utstasjonerte etter utsendingsdirektivet selv om toget de jobber på trafikkerer ruter i andre land. Direktivet hjemler da heller ikke en regulering av deres lønns- og arbeidsvilkår.

5. BEMERKNINGER KNYTTET TIL "PRIVAT" LOVFORSLAG

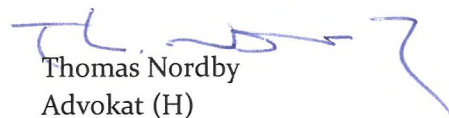
- (19) På oppdrag for LO, Norsk Sjømannsforbund og Norsk Sjøoffisersforbund har professor Finn Arnesen og Hanna Furseth utarbeidet et "privat" lovforslag m.v., "for å gjennomføre norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel". Lovforslaget problematiserer ikke forholdet til kabotasjeforordningen, men synes å bygge på den forutsetning at lønns- og arbeidsvilkår ikke omfattes av passusen "*alle spørsmål med hensyn til besetning*" i forordningens artikkel 3. Dette hviler etter vår oppfatning på en gal tolkning av

forordningen, slik at lovforslaget vil være i strid med kabotasjeforordningen i den utstrekning det gis anvendelse på spørsmål som etter artikkel 3 tilfaller flaggstaten.

- (20) I vurderingen av om lovforslaget, der det er relevant, kan begrunnes i tvingende allmenne hensyn, foretas det ingen konkret vurdering av de særlige karakteristika sjøtransporttjenester har. Lovforslaget vil innebære en rekke restriksjoner på tjenestefriheten, uten at det foretas en konkret vurdering av om læren om tvingende allmenne hensyn kan begrunne den enkelte restriksjon, eller summen av restriksjoner. Vurderingen synes å forutsette at vurderingen blir som ved utstasjonering av ansatte som skal yte tjenester på fastlandet. Forslagets begrunnelse etter EØS-avtalen ser m.a.o. bort fra helt sentrale forhold i vurderingen som kan tilsi en snevrere adgang til å regulere lønns- og arbeidsvilkår enn det som gjelder på utsendingsdirektivets område.



Olav Kolstad
Advokat dr. juris



Thomas Nordby
Advokat (H)

Professor dr. juris
Erling HJELMENG
Institutt for privatrett/Senter for europarett,
Universitetet i Oslo

Kontor:
Karl Johans gate 47, DM/Ø
Senter for europarett
PB 6706 St Olavs plass
0130 Oslo

Norges Rederiforbund v/ Are Gauslaa
Offshore Norge v/ Øystein Joranger
Pr. epost:
arg@rederi.no
Oystein.Joranger@offshorenorge.no

T: 22 85 97 84
Mob: 913 21 956
@: e.j.hjelmeng@jus.uio.no

Oslo, 9. august 2022

Vurdering av NFDs høringsnotat om forslag om å innføre norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel

Innhold

1	Innledning og opplegg	1
2	Anvendelse av EØS-reglene om fri bevegelse	3
3	Tjenstedirektivet	5
4	Kabotasjeordningen	6
4.1	Problemstilling	6
4.2	Nærmere om tolkningen av kabotasjeordningen art. 3	7
4.3	Kommisjonens uttalelser	9
4.4	Vurdering av høringsnotatet	11
5	Reglene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel	13
5.1	Innledning	13
5.2	Restriksjonsvurderingen	14
5.3	Unntaksvurderingen	14
5.4	Vurdering av høringsnotatet	16
6	Konklusjon	18

1 Innledning og opplegg

Jeg er bedt av Norges Rederiforbund og Offshore Norge om å kommentere Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev av 30. mai 2022 om en lov som vil innføre "norske lønns- og arbeidsvilkår" på skip i norske farvann og på norsk sokkel.¹ Nærmere bestemt er jeg bedt om å vurdere forholdet til EØS-avtalen, dvs. hvordan forslaget forholder seg til reglene om fri bevegelse, tjenstedirektivet og kabotasjeordningen. Jeg tar også opp betydningen av forordning 4055/86.

Lovforslaget innebærer litt forenklet en regulering der det innføres et generelt krav om "norske lønns- og arbeidsvilkår" for skip som opererer mellom norske havner eller i tilknytning til petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Iht. forslaget § 1 skal lovens formål være "å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann, i norsk

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-norske-lonns-og-arbeidsvilkar-pa-skip-i-norske-farvann-og-pa-norsk-sokkel/id2916350/>.

økonomisk sone og på norsk sokkel ved å sikre arbeidstakere på skip norske lønns- og arbeidsvilkår." Det følger av forslaget § 4 at "Arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip som omfattes av bestemmelsene i §§ 5-8 skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår." Norske lønns- og arbeidsvilkår er definert som "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", jf. forslaget § 4 andre ledd.

Forslaget gjelder fire forhold; kabotasjefart mellom norske havner, jf. forslaget § 5, samt fartøy i cruiseart mellom norske havner jf. § 6. Cruiseart er også omfattet dersom fartøyet kun opererer ut fra én norsk havn, samt for internasjonale seilaser dersom mer enn halvparten av seilasen skjer i norsk farvann. Endelig omfattes iht. §§ 7 og 8 skip som driver stasjonær virksomhet i norsk farvann og fartøy som driver virksomhet på kontinentalsokkelen (i praksis mot petroleumsvirksomhet). Fiskefartøyer er ikke omfattet.

Som ledd i utarbeidelsen av foreliggende vurdering har jeg sett nærmere på flere utredninger som er skrevet i anledning saken. De sentrale er

1. Den såkalte "NIFs-rapporten" (Betenkning signert Finn Arnesen, Hanna Furuseth, Alla Pozdnakova og Henrik Ringbom for Sjømannsforbundet; Norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel, 2019).²
2. Rapporten fra "Holmefjord-utvalget" (Partssammensatt maritimt utvalg, 2021).³
3. Wikborg Rein og Oslo Economics: Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel, 2019.⁴
4. UD: Vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip (2020).⁵
5. FAFO: Det gode liv til sjøs (2014).⁶
6. Adv. firma Schjødt: EØS-rettslig vurdering av adgangen til å regulere lønns- og arbeidsvilkår i grenseoverskridende ansettelsesforhold på sjøtransportsektoren, skrevet på oppdrag for Norges Rederiforbund. 1.5 2022
7. Adv. firma Kluge: EØS-rettslig vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip (2020, vedlegg 9 til Holmefjordutvalget).⁷

I det følgende vurderer jeg først om tjenstedirektivet kan ha betydning for den foreslåtte reguleringen, deretter ser jeg nærmere på hvilke skranker den såkalte kabotasjeforordningen setter, før jeg vurderer høringsnotatet opp mot de generelle reglene om fri bevegelse. Først er det nødvendig med en oversikt over relevante EØS-rettslige regler og hvordan EØS-avtalens regler om fri bevegelse kommer til anvendelse på de ulike delene av reguleringen. Spesielt gjelder dette forslaget § 8 om virksomhet på kontinentalsokkelen, der anvendelse av EØS-retten har vært omstridt.

² <https://www.sjmannsforbundet.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>.

³ https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/no/pdfs/partssammensatt_maritimt_utvalg.pdf.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utredning-av-norske-lonns--og-arbeidsvilkar-pa-utenlandske-skip/id2662188/>.

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-10-ud-notat.pdf>.

⁶ <https://www.faf.no/images/pub/2014/20366.pdf>.

⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-9-kluge-betenkning.pdf>.

2 Anvendelse av EØS-reglene om fri bevegelse

EØS art. 38 sier at "Adgangen til å yte tjenester på transportområdet skal reguleres av bestemmelsene i kapittel 6, med unntak for særreglene i kap. 6." Dette betyr at reglene om fri bevegelse for tjenester ikke gjelder direkte for transportvirksomhet som omfattes av den foreslåtte reguleringen. Derimot finnes det to forordninger som gir reglene om fri bevegelse anvendelse for slik virksomhet, nemlig den såkalte kabotasjeordningen (3577/92) og forordning 4055/86.

Førstnevnte gir reglene om fri bevegelse anvendelse på kabotasje, jf. nærmere nedenfor, og kommer også til anvendelse på sokkelen, jf. art. 2 1) b).⁸ I praksis vil dette for norsk sokkel gjelder supplybåter og bøyelastere (som da kan sies å utføre transporttjenester).

Tilsvarende gir forordning 4055/86 reglene om fri bevegelse anvendelse for sjøtransport mellom EØS-land og mellom EØS-land og tredjeland. Dette gjelder også transportoppdrag fra andre EU-/EØS-land til installasjoner på norsk sokkel, jf. forordningen art. 1.4. a), ("off-shore anlegg i en annen medlemsstat").

Dette innebærer at sjøtransporttjenester reguleres av reglene om fri bevegelse så langt forordningene gir reglene anvendelse, og at det er forordningene som setter rammene for anvendelsen av reglene om fri bevegelse for sjøtransport.

For maritime tjenester som *ikke er transport*, gjelder reglene om fri bevegelse direkte, jf. EØS art. 36, med forbehold for EØS-avtalens geografiske virkeområde iht. art. 126.⁹

Spørsmålet om EØS-avtalens geografiske virkeområde har vært omstridt siden EØS-avtalen ble fremforhandlet.¹⁰ Fra norsk side har det vært fremholdt at Avtalen *ikke* gjelder på sokkelen, mens EU har hevdet det motsatte.¹¹ Nyere litteratur synes imidlertid å være ganske entydig på at EØS-avtalen må avgrenses funksjonelt, og at det at en aktivitet utføres på sokkelen ikke unndrar den EØS-rettslig regulering.¹² Dette tilsier at også regulering av lønns-

⁸ Se også drøftelsene i UD's brev av 18. februar 2020 til Holmefjordutvalget, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-10-ud-notat.pdf>, pkt. 3.2, samt høringsnotatet, pkt. 5.3.2.

⁹ Jf. UD's brev av 25. november 2020 til Holmefjordutvalget, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-11-ud-brev.pdf>, pkt. 2.1.

¹⁰ For en tidlig fremstilling, se Finn Arnesen: Statlig styring og EØS-rettslige skranker, Universitetsforlaget 1996, kap. 6.

¹¹ Se beskrivelsen i Fredriksen/Mathisen; EØS-rett, 4. utg. Fagbokforlaget 2022, avs. 3.9, og Finn Arnesen i Arnesen m.fl. (red): Agreement on the European Economic Area, A Commentary, Nomos m. fl. 2018 (EØS-kommentaren), s. 946 ff.

¹² Kari Anne Haugli Trosdahl: EØS-avtalens geografiske virkeområde – Norsk økonomisk sone og kontinentalsokkel, Marius nr. 511, Sjørettsfondet 2019: "Jeg er kommet til at tolkingsresultat som har best støtte i rettskildene, er det som innebærer at EØS-avtalen også gjelder i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen i den utstrekning EØS-staten har jurisdiksjon." (S. 112). Fredriksen/Mathisen tar ikke endelig stilling til spørsmålet, men konkluderer med henvisning til Scanteam at "EFTA-domstolen vil følge EU-domstolens funksjonelle tilnærming til EU-rettens geografiske anvendelsesområde..." (S. 63). Arnesen, cit., konkluderte i 1996 med at "Drøftelsene i kapitlene 5 og 6 har vist at det i dag neppe er en farbar vei å hevde at EØS-avtalen ikke kommer til anvendelse på kontinentalsokkelen." (S. 81). Arnesen er mer åpen i EØS-kommentaren (2018), s. 952 der problemstillingen presenteres som "a Gordian knot" og det tas til orde for en tilnærming som bygger på EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-4/04 (som gjaldt spørsmålet om reklametjenester for varer som var unntatt EØS-avtalen var omfattet av reglene om fri bevegelse. Dette innebærer en vurdering av om den aktuelle aktiviteten er "inseparably linked to" en aktivitet som ikke er omfattet av EØS-retten (Pedicel, prem. 34). Det er vanskelig å se at regulering av lønns- og arbeidsvilkår på

og arbeidsvilkår som *ikke* gjelder transporttjenester omfattes av de alminnelige reglene om fri bevegelse.

EFTA-domstolen har imidlertid ikke tatt endelig stilling til spørsmålet om EØS-avtalens anvendelse på kontinentalsokkelen. I praksis har domstolene likevel anvendt EØS-reglene dersom det er en tilstrekkelig nær tilknytning mellom aktiviteten og det indre markedet. Sak E-8/19 for EFTA-domstolen gjaldt anvendelse av anskaffelsesdirektivet på anskaffelser til en norsk ambassade. EFTA-domstolen tok ikke eksplisitt stilling til art. 126, men la til grunn at EØS-reglene kunne komme til anvendelse også utenfor EØS-territoriet dersom det var tilstrekkelig nær tilknytning mellom den økonomiske aktiviteten og det indre markedet. I prem. 69 sies det at "EU-domstolen har også lagt til grunn at EU-retten kan få anvendelse på yrkesaktiviteter som utøves utenfor Den europeiske unions territorium, så lenge arbeidsforholdet har en tilstrekkelig nær tilknytning til Den europeiske union..."¹³ Uavhengig av hvordan man forstår art. 126, vil EØS-reglene således komme til anvendelse på aktiviteter på sokkelen, forutsatt at disse har tilstrekkelig nær tilknytning til det indre markedet. I praksis reduserer dette betydningen av den prinsipielle uenigheten om EØS art. 126.¹⁴

For andre tjenester enn transporttjenester som leveres fra EU- eller EØS-stater på norsk sokkel, inkludert Norge, vil det klart nok foreligge en tilknytning til det indre marked. For sjøfolkenes lønns- og arbeidsvilkår er det på det rene at arbeidskontrakter vil være inngått i EU- eller EØS-landene, og at oppdraget vil foregå både innenfor og utenfor norsk sokkel. I Prodest uttalte EU-domstolen om prinsippet om ikke-diskriminering at:

"It follows that activities temporarily carried on outside the territory of the Community are not sufficient to exclude the application of that principle, as long as the employment relationship retains a sufficiently close link with that territory.

In a case such as this, a link of that kind can be found in the fact that the Community worker was engaged by an undertaking established in another Member State and, for that reason, was insured under the social security scheme of that State, and in the fact that he continued to work on behalf of the Community undertaking even during his posting to a non-member country."¹⁵

Konsekvensen av dette er at f.eks. lønns- og arbeidsvilkår om bord på et ankerhåndteringsfartøy som opererer fra Nederland eller Danmark vil være omfattet av reglene om fri bevegelse. Dette støttes av Fredriksen/Mathisen som skriver om "nær tilknytning" at: "For en EØS-utlending som arbeider på norsk sokkel for et norsk selskap, sier det seg selv at dette vilkåret vil være oppfylt."¹⁶

For virksomhet på sokkelen, som er omfattet av kabotasjeordningen iht. art. 2(1)b), blir dette noe annerledes. Slik virksomhet, som i praksis dreier seg om de tjenester som kan karakteriseres som "transport" dvs. supplyskip og bøyelastere, vil være omfattet av reglene om fri bevegelse iht. kabotasjeordningen art. 1.1. Slik virksomhet er imidlertid ikke omfattet av den eksplisitte kompetansefordelingsbestemmelsen i art. 3, jf. nærmere om denne i pkt. 4 nedenfor. Dette innebærer at vertsstatens reguleringskompetanse ikke er eksplisitt

sokkelen skulle falle utenfor EØS-retten, selv med en slik avgrensning av Avtalens geografiske virkeområde. Se også Knut Almestad i Baudenbacher (red): The Handbook of EEA Law, Springer 2015, s. 90-91.

¹³ Sak E-8/19 Scanteam, prem. 69, med henvisning til sak C-544/11 Petersen, ECLI:EU:C:2013:124, prem. 41.

¹⁴ Fredriksen/Mathisen, s. 63, skriver at "dersom man generaliserer denne tilnærmingen, vil uenigheten knyttet til artikkel 126 lngt på vei miste sin praktiske betydning."

¹⁵ Sak 237/83 Prodest, ECLI:EU:C:1984:277, prem. 6-7, med henvisning til sak 36/74 Walrave, ECLI:EU:C:1974:140.

¹⁶ Fredriksen/Mathisen, cit., s. 64.f

avskåret etter forordningen, men at det innenfor de rammer art. 3 oppstiller kun er de alminnelige reglene om fri bevegelse som setter grenser.¹⁷ Dette i kombinasjon med begrensninger innenfor havretten, som ikke påvirkes av EØS-avtalen. Her gjelder et utgangspunkt om flaggstatsjurisdiksjon.¹⁸ Kabotasjeforordningen art 3 behandles nærmere nedenfor.

Tilsvarende vil forordning 4055/86 komme til anvendelse på transporttjenester fra andre EU- eller EØS-land, slik at de alminnelige reglene om fribevegelse gjelder. Iht. denne forordningen art. 1.4 a) gjelder dette også transport mellom EU-havner og off-shoreinstallasjoner. Dette gjelder også dersom EØS-redere benytter skip registrert i tredjeland eller mannskap fra slike.¹⁹

Videre vil regulering av lønns- og arbeidsvilkår innenfor annen virksomhet på sokkelen også omfattes av de alminnelige reglene om fri bevegelse, enten fordi EØS-avtalen gjelder direkte på sokkelen eller fordi slike tjenesteytelser vil anses å ha en tilstrekkelig nær tilknytning til det indre marked.

Dette avsnittet kan oppsummeres i tre punkter:

1. For transporttjenester som anses som kabotasje, herunder transport til/fra installasjoner på sokkelen, gjelder reglene om fri bevegelse i kraft av kabotasjeforordningen.
2. For transport mellom installasjoner på sokkelen og andre EU- og EØS-land, samt mellom norske havner og andre EU-/EØS-land gjelder reglene om fri bevegelse i kraft av forordning 4055/86.
3. For andre tjenester enn transport gjelder de alminnelige reglene om fri bevegelse. Dette gjelder også tjenester på sokkelen (f.eks. ankerhåndtering). Sistnevnte kan begrunnes på to måter; enten at EØS-avtalen gjelder på sokkelen i kraft av EØS art 126 (dette har EFTA-domstolen ikke tatt endelig stilling til), eller ut fra en konkret vurdering av om oppdraget har tilstrekkelig nærhet til det indre marked, jf. EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-8/19 Scanteam.

3 Tjenestedirektivet

I høringsnotatet avvises det at en regulering av lønns- og arbeidsvilkår omfattes av tjenestedirektivet (2006/123). Det må legges til grunn at dette er riktig. Direktivets forale pkt. 14 inneholder en avgrensning mot regulering av lønns- og arbeidsvilkår, og lyder:

"Dette direktiv berører ikke arbeids- og ansættelsesvilkår som f.eks. maksimal arbeidstid og minimal hviletid, mindste antal betalte feriedage pr. år, mindsteløn og sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen, som medlemsstaterne anvender i overensstemmelse med fællesskabsretten, det berører ikke

¹⁷ Jeg går ikke inn på spørsmålet om det kan utledes ytterligere begrensninger på kyststatens kompetanse etter f.eks. forordningen art. 1.

¹⁸ Denne betenkningen tar ikke opp de havrettslige spørsmålene.

¹⁹ Se f.eks. sak C-83/13 Fonnship, ECLI:EU:C:2014:2053, prem. 42. Saken, som gjaldt kollektive kampskritt for å få gjennomført en bestemt tariffavtale godkjent av det internasjonale transportarbeiderforbundet (ITF), endte med at kampskrittene ble bedømt som ulovlige. Den svenske Arbetsdomstolen kom til at det var i samsvar med reglene om fri bevegelse å gå til kampskritt for å gjennomtvinge "sådana minimivillkor som framgår av kollektivavtal som träffats av organisationer på arbetsmarknaden och som tillämpas allmänt i branschen, dvs. i detta fall inom internationell sjöfart", men ikke vilkår "på högre nivåer än som nu angivits", jf. dom av 25. november 2015 (dom 70/15), s. 52-53 (<http://www.arbetsdomstolen.se/upload/pdf/2015/70-15.pdf>).

forholdet mellom arbeidsmarkedets parter, herunder retten til at forhandle og inngå kollektive aftaler, retten til at strejke og til at gjennomføre faglige aksjoner i overensstemmelse med national ret og praksis under overholdelse af fællesskabsretten, og det gælder heller ikke for tjenesteydelser, der udføres af vikarbureauer. Direktivet berører heller ikke medlemsstaternes lovgivning om social sikring."

Direktivet er også avgrenset mot transport. Jeg går derfor ikke nærmere inn på tjenestedirektivet.

4 Kabotasjeforordningen

4.1 Problemstilling

Kabotasjeforordningen (3577/92) er avgjørende for om forslaget i høringsnotatet er i samsvar med EØS-avtalen eller ikke. Poenget er at forordningen art. 3 oppstiller regler om hva vertsstaten (kyststaten) kan regulere, og hva som tilligger flaggstaten å regulere. Forordningen opererer med en grense mellom skip under og over 650 BRT, i tillegg til særregler om øykabotasje. Over denne grensen kan flaggstaten ("registreringsstaten") regulere "alle anliggender vedrørende bemanning" mens under denne grensen er reguleringsmyndigheten lagt til vertsstaten. Dette følger av forordningen art. 3.1, som lyder

"For så vidt angår skibe, som udfører fastlandscabotage, og krydstogtskibe skal alle anliggender vedrørende bemanning henhøre under registreringsstatens (flagstatens) kompetence; dette gælder ikke skibe på under 650 BT, som kan underlægges værtsstatens betingelser."

Art. 3.2 oppstiller særregler for øykabotasje, der vertsstaten i utgangspunktet er tillagt reguleringsmyndighet for "alle anliggender vedrørende bemanning", en regel som modifiseres av art. 3.3 som gir flaggstaten reguleringsmyndighet dersom øykabotasjereisen skjer forut for eller etter internasjonal fart (art. 3.3).

I høringsnotatet tolkes "alle anliggender vedrørende bemanning" slik at det ikke omfatter lønns- og arbeidsvilkår, noe som innebærer at vertsstaten (Norge) har reguleringskompetanse for slike forhold for skip både over og under 650 BRT, og uavhengig av om det gjelder øykabotasje eller ordinær kabotasje.

Hovedproblemstillingen i det følgende er om dette kan sies å være en korrekt forståelse av forordningen. Drøftelsen eller fremstillingen i høringsnotatet er iht. notatet fotnote 165 en "videre bearbeiding" av den såkalte NIfS-utredningen, utarbeidet for Sjømannsforbundet.²⁰ Notatet viser også til andre utredninger som kommer til motsatt resultat, uten at disse tillegges vekt. Nedenfor utfordres høringsnotatets noe ensidige vurdering av denne bestemmelsen i kabotasjeforordningen. Konklusjonen i høringsnotatet er ellers mer nyansert enn det vurderingene underveis indikerer, nemlig at spørsmålet er "uavklart".²¹

²⁰ Betenkning for Sjømannsforbundet; 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>). Utredningen er ført i pennen av forsker Hanna Furuseth, i samarbeid med Finn Arnesen, Alla Pozdnakova og Henrik Ringbom. Høringsnotatet viser også til en rekke andre utredninger med avvikende konklusjoner, jf. ovenfor.

²¹ Høringsnotatet, s. 59.

Et særlig spørsmål, som tas opp i pkt. 3.4 nedenfor, er høringsnotatets henvisninger til "EØS-rettslig metode".²² I notatet brukes denne metoden primært til å sette en strek over uttalelser fra Kommisjonen om fortolkningen av kabotasjeforordningen art. 3. I pkt. 3.4 utfordres denne tilnærmingen, og det påvises at det ikke er grunnlag i den EØS-rettslige metoden for å se helt bort fra disse uttalelsene.

Vi starter med en redegjørelse for kabotasjeforordningen art. 3, før vi kommer nærmere inn på Kommisjonens uttalelser og vurderingen i høringsnotatet.

4.2 Nærmere om tolkningen av kabotasjeforordningen art. 3

Kabotasjeforordningen er én av flere rettsakter som innfører prinsippet om fri bevegelighet for tjenester innenfor sjøtransport.²³ I forordningens fortale fremgår det at

"i forbindelse med opprettelsen af det indre marked er det nødvendigt at afskaffe restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne; det indre marked indebærer et område med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital; retten til fri udveksling af tjenesteydelser bør derfor gælde for søtransport inden for medlemsstaterne;"

Forordningen art. 1.1 lyder:

"Fra 1. januar 1993 gælder princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i en medlemsstat (cabotagesejlads) for EF-redere, hvis skibe er registreret i en medlemsstat og fører dennes flag, forudsat at skibene opfylder alle betingelserne for at få adgang til cabotage i denne medlemsstat; dette gælder også skibe registreret i EUROS, så snart Rådet har godkendt dette register."

Forordningens formål er således å gjennomføre fri bevegelighet også innenfor kabotasje. Dette er også eksplisitt lagt til grunn av EU-domstolen, jf. Agip:

"... the objective of the regulation, which is to implement freedom to provide services for maritime cabotage under the conditions and subject to the exceptions which the regulation lays down."²⁴

Hovedregelen her vil være at det er hjemlandets (flaggstatens) regler som regulerer driften, og vertsstatsregulering vil i utgangspunktet representere en restriksjon på denne, jf. nærmere nedenfor. Ordlyden tilsier således at det dreier seg om en enten/eller regulering, jf. at ordet "alle" benyttes foran "anliggender vedrørende bemanning". Formuleringen indikerer at forhold knyttet til mannskapet uttømmende kan reguleres av vertsstaten for skip inntil 650 BRT, og ellers av flaggstaten. Dette betyr at forordningen, gjennom å fordele kompetansen mellom flaggstat og vertsstat, standardiserer vurderingen ut over det som måtte følge av en anvendelse av reglene om fri bevegelighet på vertsstatsregulering.²⁵ Likevel vil begge stater måtte forholde seg til de alminnelige reglene innenfor sine kompetanseområder, jf. forordningen art. 1.1.

Som påpekt ovenfor i pkt. 2 blir dette noe annerledes for virksomhet på sokkelen, som er omfattet av kabotasjeforordningen iht. art. 2(1)b). Slik virksomhet, som i praksis dreier seg om de tjenester som kan karakteriseres som "transport" dvs. suppskip og bøyelastere, vil være omfattet av reglene om fri bevegelighet iht. kabotasjeforordningen art. 1.1. Denne virksomheten er likevel ikke omfattet av den eksplisitte kompetansefordelingsbestemmelsen i art. 3, ne som innebærer at vertsstatens reguleringskompetanse ikke er

²² Høringsnotatet, note 194, 225 og s. 58 (ved note 223).

²³ Den andre er forordning 4055/86, jf. ovenfor, som ikke er begrenset til kabotasjefart.

²⁴ Sak C-456/04 ECLI:EU:C:2006:241, prem. 16, med henvisning til sak C-205/99 Analir, ECLI:EU:C:2001:107, prem. 19.

²⁵ At art. 3 må forstås som en regel om fordeling av kompetanse, er også dokumentert i NIFS-utredningen, se note 250 og teksten rundt.

eksplisitt avskåret etter forordningen. Derimot vil de alminnelige reglene om fri bevegelighet sette grenser. Tilsvarende vil forordning 4055/86 komme til anvendelse på slike tjenester som ytes fra havner i andre EU- eller EØS-land, slik at de alminnelige reglene om fribevegelighet gjelder.

Ved at forordningens art. 3 åpner for at vertsstaten likevel kan regulere enkelte forhold knyttet til driften, tilsier dette i utgangspunktet at bestemmelsen må fortolkes snevert, iht. det alminnelige EU-rettslige prinsipp om at unntaksbestemmelser fortolkes snevert, mens kompetansebestemmelser gjerne tolkes mer ekspansivt. Dette prinsippet gir imidlertid begrenset veiledning for tolkningen av uttrykket "alle anliggender vedrørende bemanning" fordi dette slår begge veier: Dels angis det hva vertsstaten *kan* regulere (øykabotasje og skip under 650 BRT), dels angis det eksplisitt hva vertsstaten *ikke kan* regulere (skip over 650 BRT) og som dermed er forbeholdt flaggstaten. Prinsippet gir dermed begrenset veiledning for tolkningen av uttrykket "anliggender vedrørende bemanning".²⁶ Dersom prinsippet skulle ha betydning, kan det argumenteres for at det slår ut i motsatt retning, siden "alle anliggender vedrørende bemanning" i forordningen art. 3.1 eksplisitt angir flaggstatsens kompetanse, mens vertsstatens kompetanse er nevnt som et unntak fra dette (jf. formuleringen at skip under 650 BRT "kan underlægges værtsstatens betingelser". Vedr. øykabotasje er likevel vertsstatens kompetanse knyttet til "alle anliggender vedrørende bemanning", slik at det er vanskelig å tolke dette i den en eller andre retningen.

Systemet i forordningen fremstår dermed slik at prinsippet om fri bevegelighet gjelder all kabotasje, jf. art. 1.1. Art. 3 fordeler reguleringskompetansen mellom flaggstat og vertsstat, og oppstiller således et begrenset unntak fra flaggstatsprinsippet.²⁷ Vertsstaten kan typisk regulere under 650 BRT, men må selvsagt holde seg innenfor det som kan godtas etter reglene om fri bevegelighet.²⁸ Åpningen for vertsstatsregulering i art. 3 gir altså intet generelt unntak fra reglene om fri bevegelighet, men representerer et unntak fra prinsippet om flaggstatsregulering. Samtidig betyr dette at vertsstatsregulering utelukkes for fartøy over 650 BRT, der forordningen bygger på hovedregelen om flaggstatsregulering. Jeg kommer tilbake til høringsnotatets behandling av dette spørsmålet. I neste avsnitt vises det hvordan dette systemet gjenspeiles i Kommisjonens uttalelser om art. 3.

Det bør også påpekes at i de tilfeller hvor vertsstaten benytter sin reguleringskompetanse etter forordningen, kan dette omfattes av meldeplikten etter forordningen art. 9.²⁹

²⁶ NifS-utredningen vurderer dette annerledes, siden det legges til grunn at "hovedregelen om flaggstatsens kompetanse uansett kan suppleres med de alminnelige reglene om fri bevegelighet" (s. 47). Det er uklart hva formuleringen mener, hvis det legges til grunn at det innenfor rammene av art. 3 gjelder et prinsipp om fordeling av reguleringskompetanse mellom flaggstat og vertsstat. Ut fra den tolkningen som fremmes i NifS-utredningen vedr. lønns- og arbeidsvilkår må det evt. være at vertsstatens regulering av disse uansett må forholde seg til rammene som følger av de alminnelige reglene om fri bevegelighet.

²⁷ Se f.eks. COM(97) 256 final, REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the implementation of Council Regulation 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime cabotage (1995-1996) and on the economic and social impact of the liberalisation of island cabotage. s. 25: "The host State manning conditions as set out in Article 3 of Regulation 3577/92 are to be regarded as a temporary derogation to the normal flag State regime." (<https://core.ac.uk/download/pdf/148845112.pdf>).

²⁸ F.eks. vil det kunne fastsettes minstelønn (jf. f.eks. COM(2003) 595, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the interpretation of Council Regulation (EEC) No 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage), pkt. 4.1.) At anvendelse av nasjonal minstelønn generelt anses å utgjøre en restriksjon på den frie bevegelighet som kan godtas som ledd i beskyttelse av arbeidstakere er bl.a. slått fast i sak C-113/89 Rush Portuguesa, ECLI:EU:C:1990:142, prem. 18.

²⁹ Jf. sak C-323/03 Kommisjonen v Spania, ECLI:EU:C:2006:159, prem. 67-69.

4.3 Kommisjonens uttalelser

Kommisjonen har entydig forstått uttrykket "alle anliggender vedrørende bemanning" slik at det omfatter lønns- og arbeidsvilkår. Disse uttalelsene må ses i sammenheng med systemet i kabotasjeforordningen slik dette er beskrevet ovenfor.

I COM(1998) 251 ble det foreslått endringer i bestemmelsene om øy-kabotasje. Spørsmålet ble stilt som følger:

"should island-cargo cabotage voyages with vessels over 650 gt, which do not follow or precede an international journey (and which are presently subject to host-State conditions), continue to be exempted from the normal flag-State rule?"³⁰

Kommisjonen anså at et slikt fortsatt unntak fra flaggstatsprinsippet, der også regler for mannskapet ville måtte endres for å få tilgang til øy-kabotasje ville utgjøre en unødvendig restriksjon på den frie bevegelse.³¹ Det heter:

"The manning conditions for this type of cabotage should therefore not deviate from the accepted practice in international trades, which is that the flag State issues the safe manning certificate (in accordance with the provisions of the relevant international conventions) and determines *all other matters relating to manning*. Any other approach would have for effect that the composition and/or the labour conditions of the crew of a vessel operating under a Member States flag would have to be changed in order to obtain access to island-cargo cabotage. This is considered an unacceptable and unnecessary hindrance to the implementation of the principle of freedom to provide services. It is therefore proposed to remove this obstacle by applying the flag-State rule as already agreed for consecutive island-cargo and mainland cabotage, to all cargo cabotage (with vessels over 650 gt)."³²

Spesifikt nevnes "labour conditions" og ikke eksplisitt lønn, men i rapporten som forslaget bygger på er nettopp "crew cost comparisons" en sentral del av evalueringen, og det er naturlig å forstå regulering av lønn som en del av dette.³³

I senere kunngjøringer om kabotasjeforordningen har Kommisjonen konsekvent bygget på den samme tilnærmingen; at vertsstatens reguleringsadgang etter art 3 omfatter lønns- og arbeidsvilkår, men at denne reguleringsadgangen ikke representerer et generelt unntak fra reglene om fri bevegelse, men må holde seg innenfor disse.

I COM(2003) 595 heter det f.eks.:

"The Regulation does not specify which "matters relating to manning" are the responsibility of the host State. Some people claim the host State's competence is unlimited (the Regulation refers to "all" manning rules). The Commission takes a more restrictive approach. It believes the host State's competence needs to be limited in order to safeguard the principle of freedom to provide services, in respect of which that competence is a derogation.

The Commission considers that host States are competent to specify the required proportion of Community nationals on board ships carrying out island cabotage (and ships smaller than 650 gt). A Member State may therefore require the crews of such ships to be composed entirely of Community nationals. Member States

³⁰ COM(1998) 251 (final), COMMUNICATION on a common policy on manning of regular passenger and ferry services operating in and between Member States og Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC) amending Council Regulation (EEC) No 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage), pkt. 8.

³¹ Det bør bemerkes at vertsstatsregulering her omtales som et unntak fra hovedregelen om flaggstatsregulering.

³² L.c. (Min uthevelse).

³³ COM(97) 256 final.

may also require the seafarers on board to have social insurance cover in the European Union. In terms of working conditions, they may impose the minimum wage rules in force in the country."³⁴

Siste del av uttalelsen peker således eksplisitt på regulering i form av minstelønn, slik dette også er anerkjent av EU-domstolen som en lovlig restriksjon på den frie bevegelse. Det følger da av forordningens system at slike forhold for fartøy over 650 BRT er reservert for flaggstaten.

Tilsvarende uttalelser følger av tolkningskunngjøringen fra 2014:

"The Commission considers that host States are, among others, competent to specify the required proportion of Union nationals on board ships carrying out island cabotage (and ships smaller than 650 gt). A Member State may therefore require the crews of such ships to be composed entirely of Union nationals. Member States may also require the seafarers on board to have social insurance cover in the European Union. In terms of working conditions, they may impose the minimum wage rules in force in the country."³⁵

Med en annen tolkning skulle vertsstaten stå fritt til å regulere *alle andre* forhold enn lønns- og arbeidsvilkår for skip under 650 BRT uavhengig av reglene om fri bevegelse, men stå fritt til å regulere lønns- og arbeidsvilkår for skip over 650 BRT (med de begrensinger det vil innebære for flaggstatsreguleringen). Når det er valgt en løsning i forordningen som bygger på kompetansefordeling (gjensidig utelukkende), mellom flaggstat og vertsstat, vil dette begrense innføringen av fri bevegelse i forhold til den løsningen det er argumentert for ovenfor. Samtidig skaper en løsning der lønns- og arbeidsvilkår ikke anses som omfattet av art. 3 mindre forutberegnelighet rundt vertsstatens reguleringsrom, som da må vurderes konkret opp mot de generelle reglene om fri bevegelse.³⁶

Denne gjennomgangen av Kommisjonens uttalelser om kabotasjeforordningen art. 3 bekrefter den forståelsen av systemet som det er gitt uttrykk for ovenfor:

1. Kabotasjeforordningen gir reglene om fri bevegelse anvendelse på kabotasje.
2. Kabotasjeforordningen art. 3 gir vertsstaten en reguleringsrett, som likevel ikke går lenger enn det som følger av reglene om fri bevegelse (jf, forordningen art 1.1).
3. Vertsstaten kan ikke regulere forhold utover unntakene fra flaggstatsprinsippet i forordningens art. 3.
4. Dette gjelder også lønns- og arbeidsvilkår.

³⁴ COM(2003) 595, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the interpretation of Council Regulation (EEC) No 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage), pkt. 4.1.

³⁵ COM(2014) 232, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on the interpretation of Council Regulation (EEC) No 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage), pkt. 4.1. Jf. COM(2014) 231 final REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL Fifth report on the implementation of Council Regulation (EEC) No 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime cabotage (2001-2010).

³⁶ I Nifs-rapporten, s. 48, anføres det argument mot en "vid" fortolkning av uttrykket "alle spørsmål med hensyn til besetning" at dette ville gitt vertsstaten mulighet til å helt blokkere for kabotasje for skip under 650 BRT samt øykabotasje, hvilket forutsetter at reglene om fri bevegelse ikke hadde kommet til anvendelse på slik regulering. Dette kan ikke være riktig, siden art. 3 bare fordeler kompetanse mellom flaggstat og vertsstat mens art. 1(1) etablerer at reglene om fri bevegelse faktisk får generell anvendelse på kabotasje.

4.4 Vurdering av høringsnotatet

Gjennomgående lener høringsnotatets behandling av de EØS-rettslige spørsmålene seg på det såkalte NIfS-notatet, jf. høringsnotatet note 165. I vurderingen av kabotasjeordningen art. 3 legges det til grunn en noe anstrengt tolkning av uttrykket "alle anliggender vedrørende bemanning", som etter en naturlig språklig forståelse nettopp må forstås som "alle" forhold vedrørende mannskapet. Substansen i argumentene overses typisk på s. 52-53 i høringsnotatet, der departementet gir uttrykk for at ulike utredninger har målbrakt ulike syn, men konkluderer deretter med at "etter departementets vurdering må formuleringen "alle spørsmål med hensyn til besetning" forstås slik at den omfatter spørsmål med hensyn til besetningens sammensetning, antall og kvalifikasjoner, men ikke regulering av f.eks. lønnsvilkår."³⁷ Synspunktet som inntas her fremstår som ubegrunnet, men søkes forankret i den følgende teksten i notatet.

Her vises det særlig til ordlydens formål og kontekst.³⁸ I kontekstvurderingen vises det til "kyststatens interesse" i en sterkere regulering av kabotasje fart enn internasjonal fart. Hverken relevansen eller vekten av dette hensynet er nærmere begrunnet.³⁹ Argumentet fremstår som usedvanlig tynt. I alle sammenhenger der det innføres en restriksjon, er det åpenbart at vertsstaten vil ha interesse av dette, uten at det vil være relevant i vurderingen av om restriksjonen kan opprettholdes, med mindre det anføres konkrete og lovlige hensyn som anerkjennes i EU- og EØS-retten. Enn mindre vil vertsstatens egeninteresse være relevant ved tolkningen av forordninger eller direktiver som gjennomfører fri bevegelighet.

Også vurderingen av bestemmelsens formål fremstår som meget selektiv, der det vises til at forordningen (med henvisning til fortalen) tok sikte på å innføre prinsippet om fri bevegelighet "gradvis" og tas hensyn til visse tjenesters art. Derimot adresseres ikke de grunnleggende forholdene knyttet til forordningens system, jf. ovenfor, og den videre begrunnelsen fremsetter ikke nye argumenter. Derimot oppsummeres tidligere argumenter samt at det gis et lengre sitat fra NIfS-utredningen.

De sitater som gjengis fra COM(89) 266 og COM(91) 54 dreier seg om tekstforslag som ligger så fjernt fra den endelig vedtatte teksten at det er vanskelig å tillegge dem vekt.⁴⁰

I denne videre argumentasjonen er det også motsigelser. På s. 55 i høringsnotatet heter det at

"Både kontekst og formål tilsier at formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» må forstås som et unntak fra de alminnelige reglene om fri bevegelighet. Dette innebærer samtidig at bestemmelsen må tolkes snevert."

Dette motsies dels av tidligere uttalelser i notatet, dels av selve ordlyden i art. 3.1 som primært knytter uttrykket til *flaggstatens* kompetanse (som snarere tilsier en vid tolkning). Avslutningsvis i vurderingen argumenteres det for at Kommisjonens tolkningsuttalelser ikke kan tillegges vekt. Heller ikke her relateres argumentene til det systemet som kabotasjeordningen faktisk etablerer. Derimot vises det til "EU- og EØS-rettslig metode" som et argument for å se bort fra disse uttalelsene, siden de anses å utgjøre "etterarbeider".⁴¹

³⁷ På s. 53.

³⁸ Det vises også til at formuleringen benyttes både for vertsstatens og flaggstatens regulering, slik at den må tolkes på samme måte i begge sammenhenger, jf. ovenfor.

³⁹ Høringsnotatet s. 54.

⁴⁰ På s. 57, inne i sitatet fra NIfS-rapporten.

⁴¹ Se særlig s. 58.

Dette fremstår som overraskende, siden Kommisjonens uttalelser som vist ovenfor konsistent dokumenterer forordningens system.

Det er riktig at EØS-rettslig metode skiller seg fra alminnelig norsk metode for å finne svar de lege lata, slik denne er fremstilt i rettskildelæren. Dette skyldes mange forhold, bl.a. flerspråklighet, lovgivningsprosess og hierarkiet mellom primærrett og sekundærrett (traktatene vs. direktiver og forordninger). Også den utstrakte bruken av soft-lawinstrumenter (typisk Kommisjonens retningslinjer på områder som statsstøtte, konkurranserett og offentlige anskaffelser), skaper særlige spørsmål. Sett fra EU-domstolens og EFTA-domstolens perspektiv, er slike retningslinjer ikke bindende, men gir verdifulle opplysninger om hvordan overvåkningsorganene selv forstår regelverket. Samtidig er det klart at uttalelser fra Kommisjonen om hvordan regelverk den selv har utarbeidet må forstås vil ha en viss vekt som tolkningsfaktor. Fredriksen og Mathisen skriver generelt om etterarbeider at det prinsipielt sett er "store betenkeligheter" knyttet til å tillegge dem selvstendig vekt som rettskildefaktor, men viser til at det finnes enkelttilfeller hvor EU-domstolen "henviser til slike etterfølgende retningslinjer, men utelukkende som kilder til bekreftelse av en gitt tolkning."⁴² Dette er altså mer nyansert enn hva som fremgår av høringsnotatet.

På denne bakgrunn er det min oppfatning at Kommisjonens uttalelser om forståelsen av kabotasjeforordningen absolutt er relevant og bør tillegges vekt ved tolkningen av forordningen – også om man legger EFTA-domstolens perspektiv til grunn. Som påpekt av Fredriksen og Mathisen er det likevel der også andre argumenter trekker i samme retning at EU-domstolen har vist til denne type "etterarbeider", slik at løsningen vil bero på det øvrige rettskildebildet. Kommisjonens uttalelser i denne saken fremstår som konsistente med systemet i forordningen.

Det er på det rene at kapittelet om EØS-retten bygger på NfS-utredningen.⁴³ På sentrale punkter i vurderingen gjøres det også bruk av et langt sitat fra denne, mens utredninger med avvikende konklusjoner knapt er adressert. I det hele tatt er det vanskelig å skille mellom NfS-utredningen og høringsnotatet, siden notatet ikke tar opp motforestillinger mot den temmelig ensrettede fremstillingen i NfS-utredningen. Også NfS-utredningen har åpenbare svakheter, f.eks. knyttet til ensidighet i tolkningen. F.eks. heter det:

"Arnesen og Bekkedal tar med utgangspunkt i den danske språkversjonen til orde for at kjernen i begrepet bemanning er arbeidsgivers adgang til å velge hvem og hvor mange som ansettes. En slik tolkning har støtte i EU-domstolens dom i sak C-288/02 Kommisjonen mot Hellas, der gresk lovgivning med hensyn til «sammensætningen af besætningen» ble ansett for å falle inn under begrepet."⁴⁴

Poenget her er at det at vertsstatens adgang til å regulere "hvem og hvor mange" som ansettes selvsagt ikke sier noe om vertsstatens adgang til (også) å regulere lønns- og arbeidsvilkår. Det siste faller ikke utenfor fordi noe helt annet faller innenfor. Tilsvarende gjelder den etterfølgende henvisningen til Kommisjonens tolkningsuttalelse fra 2014; at Kommisjonen nevner sammensetning av mannskapet kan ikke tolkes antitetisk slik at lønns- og arbeidsvilkår

⁴² Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathisen: EØS-rett, 4. utgave, Bergen 2022, s. 341. Det vises her til sak C-513/15 Agrodetalé, ECLI:EU:C:2017:473, prem. 33 og sak C-293/14 Hiebler, ECLI:EU:C:2015:843, prem. 32, 53 og 73. Fredriksens og Mathisens synspunkt får tilslutning av Rognstad i Arnesen m.fl.: Oversikt over EØS-retten, Oslo 2022, s. 54.

⁴³ Jf. note 165.

⁴⁴ På s. 48. Henvisninger til Arnesen og Bekkedal (2017) s. 26–27 og sak C-288/02 Kommisjonen mot Hellas, ECLI:EU:C:2004:647.

faller utenfor. Nettopp dette plukkes opp igjen i høringsnotatet ved at avsnittet inngår i sitatet fra utredningen.⁴⁵

I FAFO-rapporten er det inntatt en oversikt over hvordan ulike EU-medlemsstater har regulert tilsvarende forhold. Oppsummeringen av funnene lyder som følger:

"Her er det store variasjoner mellom landene. Noen krever nasjonal minstelønn, mens dette for andre land reguleres i (allmenngjorte) tariffavtaler. I de søreuropeiske landene stilles det i hovedsak krav om en form for minstelønn – også for utenlandskregistrerte skip. I noen av landene er disse kravene begrenset til øykabotasje (og for noen skip under 650 brt i fastlandskabotasje) (Frankrike, Italia og Spania). Dette går enten uttrykkelig fram eller indirekte ved at det henvises til EU-forordningen om maritim kabotasje. I Portugal gjelder minstelønn for all mannskap i henhold til tariffavtaler for skip i det nasjonale registeret. Nasjonal minstelønn gjelder for alle som driver fastlandskabotasje. Reguleringene i Nederland og Storbritannia innebærer at alle ansatte, også på utenlandskregistrerte skip, er omfattet av minstelønnsreguleringer."⁴⁶

Disse funnene viser at en del land ikke forholder seg til skillet mellom fartøy over og under 650 BRT. Ingen land har imidlertid en generell regulering om å gi nasjonale regler om lønns- og arbeidsvilkår generell anvendelse; de landene som regulerer lønn begrenser seg til *nasjonal minstelønn*. Tilpasningen til regelverket i Frankrike, Italia og Spania er på linje med den forståelsen av kabotasjeforordningen som det er redegjort for ovenfor.

Vurderingen i høringsnotatet fremstår som ensidig og legger en svært "vertsstatsvennlig" tolkning til grunn. Forholdet til det systemet kabotasjeforordningen bygger på er ikke adressert, og forordningens formål tilpasses det som anses som vertsstatens interesse i å kunne regulere. Selv med denne tilnærmingen uttrykkes det likevel tvil om løsningen, og det konkluderes med at spørsmålet om kabotasjeforordningens betydning "må betraktes som uavklart fram til det foreligger e avklarende dom fra EU-domstolen eller EFTA-domstolen."⁴⁷

5 Reglene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel

5.1 Innledning

Ut fra den forståelsen av kabotasjeforordningen som er utlagt ovenfor vil Norge som vertsstat ikke ha kompetanse til å regulere lønns- og arbeidsvilkår for skip over 650 BRT i ordinær kabotasjefart (samt for øykabotasje der seilasen påfølger eller etterfølger en internasjonal seilas), men vil ha reguleringskompetanse for skip under denne grensen samt for annen øykabotasje enn den som skjer i tilknytning til internasjonal seilas og seilas til/fra installasjoner på norsk sokkel (som ikke omfattes av art. 3).

Ut fra *høringsnotatets* forståelse vil Norge ha anledning til å regulere lønns- og arbeidsvilkår for skip over 650 BRT (i ordinær kabotasjefart, fordi kompetansefordelingsregelen som gir eksklusiv flaggstatskompetanse ikke anses å omfatte lønns- og arbeidsvilkår), skip under 650 BRT i ordinær kabotasjefrakt (fordi kompetansefordelingsregelen ikke anses å utelukke regulering av lønns- og arbeidsvilkår), og ut fra samme begrunnelse også alle former for øykabotasje. Dette innebærer at regulering av lønns- og arbeidsvilkår er upåvirket av kabotasjeforordningen (utover at forordningen art. 1(1) gir reglene anvendelse), og kun regulert av det generelle regelverket om fri bevegelse.

⁴⁵ Høringsnotatet s. 55–57.

⁴⁶ FAFO-rapporten (se link i innledningen), s. 58.

⁴⁷ Høringsnotatet, s. 59.

Slik det er argumentert for ovenfor, representerer dette etter mitt syn ikke en korrekt forståelse av kabotasjeforordningen. Det er likevel viktig å vurdere de generelle reglene for fri bevegelse, siden de kommer inn som skranker for regulering uansett hvilken forståelse som legges til grunn.

Som påpekt i pkt. 2 vil de alminnelige reglene om fri bevegelse også legge føringer på regulering av lønns- og arbeidsvilkår for skip som opererer på norsk sokkel uten å være involvert i transportvirksomhet. Her gjelder EØS-avtalen i kraft av EØS art. 126 evt. etter en vurdering av sammenhengene mellom oppdraget og det indre marked. For regulering av lønns- og arbeidsvilkår på skip som opererer ut fra andre EU-/EØS-land av EU-/EØS-baserte redere vil det etter mitt skjønn foreligge en slik tilknytning.

5.2 Restriksjonsvurderingen

Det fremgår av høringsnotatet at det blir lagt til grunn at den foreslåtte reguleringen vil anses som en restriksjon på den frie bevegelse.⁴⁸ Jeg er enig i dette synspunktet, og drøfter ikke dette videre.⁴⁹

5.3 Unntaksvurderingen

Unntaksvurderingen etter reglene om fri bevegelse er basert på to vurderinger; for det første om restriksjonen er ment å ivareta et lovlig hensyn, for det andre om reguleringen er egnet og nødvendig.⁵⁰

Hvilke hensyn den foreslåtte reguleringen egentlig er ment å ivareta er noe usikkert, jf. nedenfor pkt. 5.4. Det argumenteres med beskyttelse av arbeidstakere, men beskyttelse mot urettferdig konkurranse dukker likevel opp flere steder som en avgjørende faktor. Dette er heller ikke overraskende; i mandatet til det partssammensatte utvalget som leverte sin rapport i 2021, og som høringsnotatet bygger videre på, var beskyttelse mot konkurranse et bærende hensyn.⁵¹ Konkurranseskyttelse vil ikke på selvstendig grunnlag være et lovlig hensyn etter EØS-retten.⁵² At et tiltak også er begrunnet i et ulovlig hensyn, vil imidlertid ikke være avgjørende dersom tiltaket faktisk og rettslig kan begrunnes i et lovlig hensyn. Likevel er det på det rene at ulovlige hensyn i forarbeider kan føre til mer inngående vurdering.⁵³

⁴⁸ Se s. 60. Tilsvarende NIFS-utredningen, s. 50-51.

⁴⁹ Se også Erling Hjelmeng og Olav Kolstad: Allmenngjøringsloven og innsynsrett – EØS-rettslige problemstillinger, Arbeidsrett 2006 s. 1–41, pkt. 2.4. Se også sak C-115/14 RegioPost, ECLI:EU:C:2015:760, prem. 69.

⁵⁰ Nødvendighetsvurderingen deles gjerne i en operasjonell vurdering om det er mulig å oppnå samme beskyttelse gjennom mindre inngripende tiltak, og en vurdering av om tiltak utgjør et uforholdsmessig inngrep i den frie bevegelse (proporsjonalitet i snever forstand).

⁵¹ Holmefjordutvalget, note 1: "Styrke norsk maritim kompetanse, sikre norske sjøfolk på norske skip og sikre norske rederiers konkurransekraft."

⁵² Sak C-164/99 Portugaia, ECLI:EU:C:2002:40, prem. 26 og forente saker C-49 etc./98, ECLI:EU:C:2001:564, Finalarte, prem. 38–39. I sak C-60/03 Wolf & Müller, ECLI:EU:C:2004:610, prem. 42, åpner EU-domstolen riktignok for at hensynet til å unngå illojal konkurranse ved at tjenesteytere betaler under nasjonal minstelønn ikke er uforenlig med hensynet til å beskytte arbeidstakere.

⁵³ Se forente saker C-49 etc./98, ECLI:EU:C:2001:564, Finalarte, prem. 38–42, der det gjaldt tilsvarende hensyn som i den foreliggende saken.

Det er på det rene at hensynet til beskyttelse av arbeidstakere prinsipielt sett vil være et relevant hensyn som vil kunne begrunne restriksjoner på den frie bevegelse.⁵⁴ Det er ikke gitt at krav om "norske" lønns- og arbeidsvilkår automatisk vil kunne rettferdiggjøres. Iht. Finalarte må restriksjoner på den frie bevegelse være begrunnet i "sosiale" hensyn. Vurderingstemaet er iht. saken om "de pågældende bestemmelser yder de berørte arbeidstagere en egentlig fordel, som væsentligt bidrager til deres sociale beskyttelse."⁵⁵

Sosiale hensyn mht. lønn knytter seg til muligheten for å opprettholde et forsvarlig livsopphold i vertsstaten. Dette hensynet gjør seg i begrenset utstrekning gjeldende for personell på skip i kabotasjefart, med mindre mannskapet forutsettes å skulle oppholde seg i norske havner over en periode. Det vil da heller ikke være sik at norsk prisnivå vil spise av lønnen som ellers skulle gå til livsopphold i hjemlandet. En slik generell regulering som er foreslått kan derfor ikke sies å være egnet til sosial beskyttelse slik dette har vært vurdert opp mot prisnivået i vertsstaten (hvor f.eks. en minstelønn åpenbart vil være et egnet virkemiddel for å sikre sosialt forsvarlig livsopphold). Dette har Domstolen også vært inne på, jf. Bundesdruckerei der det pekes på "sammenheng med leveomkostningene i den medlemsstat, hvori ydelserne" skal leveres.⁵⁶

Samtidig er det en prinsipiell forskjell på "likelønn" og "minstelønn" mht. sosial beskyttelse. Hjelmeng og Kolstad beskriver dette som følger:

"Likelønn er allikevel ikke et sosialt hensyn i den betydning at det skal ivareta arbeidstakernes rett til en godtgjørelse som setter dem i stand til å dekke nødvendige utgifter for å få et verdig livsopphold, men et hensyn basert på likhets- og rettferdsbetraktninger. I forhold til sosiale hensyn må arbeidstakerne sikres en minimumslønn. Om alle arbeidstakere får samme lønn for likt arbeid er i forhold til de sosiale hensynene av sekundær betydning."⁵⁷

Andre aspekter ved arbeidsvilkår kan stå i en annen stilling, f.eks. knyttet til kjøre- og hviletider. Finalarte gjaldt et tysk krav om ferie på 30 arbeidsdager som ble ansett nødvendig for bygningsarbeidere, og arbeidsgiveres plikt til å bidra økonomisk i en feriekasse. Dette ble godtatt, "forutsatt dels, at arbeidstagerne ikke har en i det væsentlige tilsvarende beskyttelse i henhold til bestemmelsene i den medlemsstat hvor deres arbeidsgiver har hjemsted."⁵⁸ Dette viser at det uansett må vurderes konkret om beskyttelsesbehovet allerede er ivarettatt gjennom flaggstatsreguleringen.

Reguleringen som vurderes her gjelder konkret norske lønns- og arbeidsvilkår. I sin praksis har EU-domstolen, i tråd med det som er anført ovenfor om forskjellen mellom minstelønn og likelønn, ikke formulert seg slik at en generell anvendelse av vertsstatens lønns- og arbeidsvilkår automatisk er unntatt. Tvert imot har Domstolen begrenset seg til bestemmelser om minstelønn. Dette er f.eks. tydelig i Arblade, der det heter at EU-retten ikke er til hinder for at medlemsstatene lar deres "lovgivning eller de kollektive overenskomster vedrørende

⁵⁴ Se f.eks. forente saker C-49 etc./98, ECLI:EU:C:2001:564, Finalarte, prem. 33, med henvisninger til tidligere praksis.

⁵⁵ Sak C-49/98, ECLI:EU:C:2001:564, Finalarte, prem. 42.

⁵⁶ Sak C- 549/13 Bundesdruckerei, ECLI:EU:C:2014:2235, prem. 34. Jf. også sak C-16/18 Dobersberger, ECLI:EU:C:2019:1110, prem. 29 ff., der EU-domstolen vektlegger tilknytningen til vertslandet i vurderingen av om en arbeidstager kunne anses som utstasjonert etter direktiv 96/71 eller ikke (saken gjaldt servicepersonell på tog som både startet og avsluttet reisen i hjemlandet). Spørsmålet er også omtalt i UDs brev av 25. november 2020 til Holmefjordutvalget, spm. 5.

⁵⁷ Cit., s. 18.

⁵⁸ Forente saker C-49 etc./98, ECLI:EU:C:2001:564, Finalarte, prem. 53.

mindsteløn, der er indgået mellem parterne på arbejdsmarkedet, gælde for alle, som udøver en lønnet beskæftigelse, herunder af midlertidig karakter."⁵⁹ Dette innebærer at EU-domstolen ikke har gitt noe generelt klarsignal til å pålegge en generell anvendelse av "norske lønns- og arbeidsvilkår", utover eventuell minstelønnsbestemmelser.

5.4 Vurdering av høringsnotatet

Høringsnotatet synes å gi uttrykk for at ethvert tiltak som forbedrer vilkårene for sjøfolk i kabotasjefart vil være lovlig. Her overser imidlertid høringsnotatet flere relevante nyanser.

For det første er notatet inkonsistent mht. beskyttelsesformål. På s. 61 sies det at det er "mest nærliggende å begrunne regulering av lønns- og arbeidsvilkår i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere." Allerede denne formuleringen kan man stusse på, siden det under de fire friheter ikke dreier seg om å finne frem til et hensyn som kan rettferdiggjøre en regulering; det må ses på reguleringens formål og virkninger, og deretter vurderes om den er egnet og proporsjonal opp mot disse. Dette gjelder begge veier; at staten har anført et ulovlig hensyn som begrunnelse for en restriksjon, betyr ikke automatisk at restriksjonen er ulovlig dersom den forfølger lovlige hensyn og er egnet og proporsjonal opp mot disse.⁶⁰ Høringsnotatet fremstår imidlertid slik at man "leter" etter en relevant begrunnelse. Allerede på s. 4 i høringsnotatet sies det at

"Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil beskytte arbeidstakerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse. 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 i maritim sektor."⁶¹

På s. 48 og s. 61 legges det også til grunn at hensynet til "rettferdig konkurranse" vil kunne begrunne restriksjoner, noe som ikke er tilfelle.⁶² Dette følger av fast rettspraksis.⁶³

For det andre gir høringsnotatet ingen begrunnelse for hvorfor likelønn er nødvendig for å ivareta det relevante beskyttelsesformålet. "Like" lønns- og arbeidsvilkår har i utgangspunktet ikke betydning for "sosial beskyttelse", mens både generelle og tariffestede minstelønnsordninger typisk vil ha det.⁶⁴ I høringsnotatet sies det at "Det må antas at også annen regulering av lønns- og arbeidsvilkår [enn minstelønn] vil kunne være omfattet."⁶⁵ En slik generell antagelse fremstår som ubegrunnet. Høringsnotatet viser til *Laval*, som primært vurderer lovligheten av kollektive kampskritt for å oppnå vilkår "på et bestemt niveau".⁶⁶

⁵⁹ Forente saker C-369 og 376/96 Arblade, ECLI:EU:C:1999:575, prem. 41.

⁶⁰ Jf. ovenfor.

⁶¹ Min understrekning. Se tilsvarende formulering på s. 6.

⁶² At utstasjoneringdirektivet, som ikke får anvendelse her, bygger på en balansering av disse hensynene betyr ikke at direktivets avveining kan overføres til traktatreglene om fri bevegelighet. Se f.eks, sak C-341/05 *Laval*, ECLI:EU:C:2007:809, prem. 74 flg., hvor EU-domstolen fremhever at et av formålene med utsendingsdirektivets bestemmelser er å forhindre illojal konkurranse. Etter reglene om fri bevegelighet er det imidlertid klart fra saker som *Portugaia* og *Finalarte* at rent økonomiske hensyn som beskyttelse av vertsstatens industri ikke kan begrunne restriksjoner, uten at disse er relatert til den sosiale beskyttelsen av arbeidstakere, jf. sak C-164/99 *Portugaia*, ECLI:EU:C:2002:40, prem. 26 og forente saker C-49 etc./98, ECLI:EU:C:2001:564, *Finalarte*, prem. 39, jf. sak C-60/03 *Wolf & Müller*, ECLI:EU:C:2004:610, prem. 42

⁶³ Sak C-164/99 *Portugaia*, ECLI:EU:C:2002:40, prem. 26, forente saker C-49 etc./98, ECLI:EU:C:2001:564, *Finalarte*, prem. 38–39. Jf. også *Hjelmeng og Kolstad*, cit., s. 13-14.

⁶⁴ Se drøftelsen hos *Hjelmeng og Kolstad*, cit., s. 18.

⁶⁵ Høringsnotatet, s. 61.

⁶⁶ Sak C-341/05 *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809, prem. 107.

Henvisningen i høringsnotatet til denne saken fremstår heller ikke slik at den støtter resonnementet som fremføres i høringsnotatet, siden dommen gjennomgående omtaler "mindsteløn". I den nasjonale avgjørelsen i Fonnship kom den svenske Arbetsdomstolen til at det ikke lå innenfor reglene om fri bevegelse å søke å gjennomtvinge vilkår som gikk utover vilkårene i tariffavtaler som "som tillämpas allmänt i branschen, dvs. i detta fall inom internationell sjöfart."⁶⁷

For det tredje drøfter høringsnotatet ikke sammenhengen mellom utenlandske sjøfolk i kabotasjefart og den norske pris- og kostnadsnivået. Dersom utenlandske sjøfolk ikke utsettes for norske pris- og kostnadsnivåer mht. livsopphold mens de utfører kabotasjefart i Norge, er det vanskelig å se at den foreslåtte reguleringen bidrar til arbeidstakernes sosiale beskyttelse.⁶⁸ Denne må knyttes opp mot utenlandske arbeidstakeres behov og krav på verdige forhold i møte med et høyere kostnadsnivå i vertslandet. På s. 70 i høringsnotatet kommer man likevel inn på dette, men viser da til at det forhold at "arbeidstakere på skip normalt får dekket kost og losji om bord på skipet, og dermed ikke må forholde seg til et norsk kostnadsnivå når de arbeider i Norge, er ... ikke avgjørende for vurderingen av om regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord kan begrunnes i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere." Begrunnelsen det vises til er at Norge står fritt til å fastsette beskyttelsesnivå, at dette gjelder utenlandske arbeidere i Norge, og også å beskytte "norske arbeidstakere mot sosial dumping."⁶⁹ Denne begrunnelsen er imidlertid ikke knyttet opp mot en konkret vurdering av utenlandske arbeidstakeres sosiale beskyttelse, men bygger igjen på en antagelse om at norske vilkår er bedre enn utenlandske, kommer utenlandske sjøfolk til gode og derfor automatisk er lovlige.

Dersom formålet er at utenlandske sjøfolk i kabotasjefart skal ha like lønns- og arbeidsvilkår med sjøfolk på norske skip, er svaret på både egnethets- og forholdsmessighetsvurderingen gitt, da kreves det likelønn og like vilkår for øvrig.⁷⁰ Det er en slik vurdering som tilsynelatende foretas i høringsnotatet s. 62–67. Problemet med vurderingen er imidlertid at denne ikke er forankret i et lovlig EØS-rettslig hensyn, nemlig hensynet til arbeidstakernes sosiale beskyttelse.

Høringsnotatet gir også stadige referanser til saker hvor EU-domstolen har anerkjent at nasjonale regler om minstelønn kan kreves anvendt også for arbeidstakere ansatt i utenlandske foretak (utstasjonering). Nasjonal minstelønn er imidlertid ikke det samme som en obligatorisk anvendelse av "norske lønns- og arbeidsvilkår" der utenlandske arbeidere allerede har en tariffavtale og dessuten arbeider om bord på skip. Som påpekt over må det vurderes konkret hvordan tiltakene fremmer den sosiale beskyttelsen av arbeidstakere, og det må vurderes hvordan dette forholder seg til beskyttelsen i flaggstaten.

Høringsnotatet synes også å anta reguleringen i utstasjoneringsdirektivet (96/71, jf endringsdirektivet (2018/957)), automatisk gir uttrykk for en generell standard etter reglene

⁶⁷ Dom av 25. november 2015 (dom 70/15), s. 52 (<http://www.arbetsdomstolen.se/upload/pdf/2015/70-15.pdf>). Foreleggelsen til EU-domstolen i sak C-83/13 Fonnship, ECLI:EU:C:2014:2053, gjaldt spørsmålet om forordning 4055/86 kom til anvendelse, og Domstolen gikk inn i spørsmålet om restriksjonen kunne rettfærdiggjøres.

⁶⁸ Også NifS-utredningen synes å overse dette særskilte poenget knyttet til skipsfart, når det uttales at "Det kan legges til grunn at regulering av lønns- og arbeidsvilkår i utgangspunktet er egnet til å ivareta hensynet til beskyttelse av arbeidstakere." (S. 53).

⁶⁹ L.c. Det siste fremstår som et ulovlig økonomisk hensyn.

⁷⁰ Slik også NifS-utredningen forutsetter, jf. s. 53 sitert ovenfor.

om fri bevegelse.⁷¹ Dette representerer en feilslutning, og det er på det rene at direktivets løsninger er preget av de konkrete situasjoner som er gjenstand for regulering.⁷² Listen over tillatte reguleringer i direktivet kan derfor ikke ses på som en liste over hva som, på generelt grunnlag, vil være tillatt etter ESØ art 36 jf. læren om tvingende allmenne hensyn.

At "norske lønns- og arbeidsvilkår" jevnt over vil være bedre enn flaggstatens betyr ikke at et pålegg om anvendelsen av slike alltid vil være egnet og forholdsmessig.⁷³ Det blir etter min oppfatning for enkelt å si at pålegg om norske lønns- og arbeidsvilkår alltid vil være egnet og proporsjonalt fordi det kommer arbeidere på utenlandske skip til gode. Tvert imot må alle elementer i reguleringen vurderes opp mot et konkretisert beskyttelsesformål, jf. EFTA-domstolens uttalelser i *Holship*. En slik vurdering er ikke foretatt i høringsnotatet.

Den foreslåtte reguleringen gjelder fire forskjellige områder: "Skip i kystfart" (§ 5), "Skip i cruisevirksomhet" (§ 6), "Skip som yter andre tjenester i norske farvann" (§ 7) og "Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone" (§ 8). For å kunne vurdere forholdet til EØS-avtalen, både mht. norsk reguleringskompetanse, anvendelse av reglene om fri bevegelse og ikke minst unntaksvurderingen i form av egnethet, konsistens og proporsjonalitet må disse ulike tiltakene vurderes konkret og hver for seg. Allerede ulikhetene mellom områdene både i form av faktiske forskjeller og ulikheter i anvendelse av EØS-reglene tilsier at det kan være forhold som ikke er fanget opp av den generelle vurderingen i høringsnotatet om at pålegg om norske lønns- og arbeidsvilkår automatisk vil oppfylle kriteriene i unntaksvurderingen. En slik generell vurdering er også åpenbart i strid med kravene uttrykt i *Holship*, jf. rett ovenfor.

Høringsnotatet savner derfor en konkret begrunnelse for hvorfor en slik regulering som foreslås er egnet, konsistent og proporsjonal, men synes å bygge på en antagelse om at "norske lønns- og arbeidsvilkår" vil tilgodese utenlandske sjøfolk og at den derfor automatisk er i samsvar med EØS-regelverket.⁷⁴

6 Konklusjon

Min konklusjon er at lovforslaget som er fremlagt i høringsnotatet av 30. mai 2022 er svakt begrunnet faglig, og mest sannsynlig vil være i strid med EØS-avtalen, både kabotasjeordningens bestemmelse om kompetansefordeling og de alminnelige reglene om fri bevegelse for tjenester. Dette gjelder også de områder som berøres og der reglene om fri bevegelse kommer til anvendelse i kraft av forordning 4055/86, samt der reglene om fri bevegelse kommer til anvendelse på andre aktiviteter enn transport, herunder på sokkelen.

De EØS-rettslige delene av høringsnotatet er sterkt knyttet opp mot en betenkning utarbeidet for én av partene (Sjømannsforbundet). Dette fremgår eksplisitt i notatet fotnote 165, som

⁷¹ Se høringsnotatet, s. 68.

⁷² Se f.eks. forordningen til endringsdirektivet, pkt. 15 om at f.eks. den høye mobiliteten innenfor veitransport må adresseres særskilt.

⁷³ Jf. sak E-14/15 *Holship*, prem, 125, der det uttrykkes at det ikke er tilstrekkelig at tiltak har et abstrakt formål om å beskytte arbeidstakere. Domstolen fortsetter: "Mangelen på en slik vurdering kan skape en situasjon der tiltak som angivelig er truffet med henvisning til beskyttelsen av arbeidstakere, primært søker å hindre foretak i å etablere seg lovlig i andre EØS-stater." Jf. også sak E-8/17 *Kristoffersen*, prem. 117: "Videre er det ikke tilstrekkelig at det restriktive tiltak har et abstrakt legitimt mål. Det må snarere vurderes om tiltaket saken gjelder, i virkeligheten tilstreber det mål som søkes."

⁷⁴ Se høringsnotatet s. 61-62, der det heter at "drøftelsen er ... konsentrert om hvorvidt et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel kan begrunnes i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere." I note legges det til at drøftelsen "er i stor grad hentet fra NifS-utredningen".

lyder: "Dette kapittelet er en videre bearbeiding av det som er skrevet i NIfS-utredningen på s. 31–59." På avgjørende punkter inneholder høringsnotatet heller ikke drøftelser som tar opp argumenter fra utredninger med avvikende konklusjoner, men nøyer seg med å sitere fra nevnte utredning. Slik det er påvist ovenfor, fremstår høringsnotatet også gjennomgående skjævt og med en pressing av kilder i retning av den konklusjon som ønskes oppnådd. Når hovedkonklusjonen i høringsnotatet på spørsmålet om kabotasjeforordningens betydning, som etter den forståelsen som er uttrykt ovenfor ikke tillater den type regulering som er foreslått, likevel er at spørsmålet er "uavklart", fremstår det også som overraskende at det foreslås en regulering som legger til grunn at Norge som vertsstat har full frihet til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår.

Mitt inntrykk, særlig basert på forholdet mellom de politiske ambisjonene og substansen i de juridiske konklusjonene, er at de politiske ønskene her er gitt forrang og at det ses bort fra rettslige skranker i EØS-avtalen som potensielt kan lede til både traktatbruddssøksmål og erstatningssøksmål dersom den foreslåtte reguleringen implementeres. Reguleringen fremstår mer som et forsøk på "eksport" av norske lønns- og arbeidsvilkår uten forankring i et reelt begrunnet beskyttelsesbehov for utenlandske arbeidstakere i møte med et norsk kostnadsnivå.

Nærmere bestemt bygger mine konklusjoner på at kabotasjeforordningen, som gir reglene om fri bevegelse anvendelse, distribuerer reguleringskompetansen mellom vertsstat og flaggstat. De generelle reglene om fri bevegelse gjelder uansett, jf. art. 1(1), uavhengig av hvordan denne kompetansen er fordelt. Dette gjelder også for virksomhet på sokkelen. Iht. forordningens system, ligger det til flaggstaten å regulere "alle" forhold knyttet til "bemanning" for skip over 650 BRT. Ut fra forordningens system, hensynet til å realisere fri bevegelse mest mulig effektivt samt ordlyden og tidsnære dokumenter fra Kommisjonen finner jeg det vanskelig å fortolke dette innskrenkende slik at det ikke skulle omfatte lønns- og arbeidsvilkår.

Vedrørende vurderingen av reguleringsrommet etter reglene om fri bevegelse (som etter den fortolkning av kabotasjeforordningen som er lagt til grunn i innværende betenkning bare er aktuelt å vurdere for skip under 650 BRT), savnes det en konkret begrunnelse for at en generell anvendelse av "norske lønns- og arbeidsvilkår" er nødvendig for å ivareta utenlandske sjøfolks "sosiale beskyttelse". Høringsnotatet begrunner f.eks. ikke hvorfor et slikt krav må gjelde generelt, helt uavhengig av om sjøfolkene må forholde seg til et norsk kostnadsnivå eller ikke.



Erling Hjelmeng
Prof. dr. juris