

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

Innhold

1.	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	4
2.	Bakgrunnen for lovforslaget	6
2.1.	Innledning	6
2.2.	Holmefjordutvalgets anbefalinger og Stortingets anmodningsvedtak	6
2.3.	Utredning av mulighetene for å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår	7
3.	Gjeldende rett og rammevilkår	9
3.1.	Innledning	9
3.2.	Gjeldende rett	9
3.3.	Rammevilkår.....	11
3.4.	Andre lands regulering	12
4.	Behovet for lovregulering	13
4.1.	Innledning	13
4.2.	Situasjonen i det norske markedet for skipsfartstjenester	13
4.3.	Rettferdig arbeidsliv i norske havområder	17
4.4.	Overordnet drøfting av alternativer.....	19
4.4.1.	Videreføre dagens situasjon	19
4.4.2.	Stille krav til utenlandske skip	20
4.4.3.	Departementets vurdering	21
5.	Relevante folkerettslige forpliktelser.....	25
5.1.	Innledning	25
5.2.	Havretten og alminnelig folkerett.....	26
5.2.1.	Innledning	26
5.2.2.	Norsk territorialfarvann, havner og indre farvann	27
5.2.3.	Norsk kontinentalsokkel og norsk økonomisk sone	38
5.3.	EØS-retten.....	48
5.3.1.	Innledning	48
5.3.2.	EØS-avtalens geografiske virkeområde	49
5.3.3.	Fri bevegelighet for sjøtransporttjenester og andre maritime tjenester	50
5.3.4.	Kabotasjeordningens regulering av «alle spørsmål med hensyn til besetning»	51

5.3.5.	Stillstandsklausulen i kabotasjeforordningens art. 7	59
5.3.6.	Alminnelige regler om fri bevegelighet for tjenester	59
5.3.7.	Hvilke krav kan det være aktuelt å stille på hvilke skip?	67
5.3.8.	Konklusjon	71
5.4.	Internasjonal handelsrett (GATS)	72
5.4.1.	Innledning	72
5.4.2.	Spesifikke forpliktelser	73
5.4.3.	Generelle forpliktelser	75
5.4.4.	Unntak	77
5.5.	Bilaterale skipsfartsavtaler	78
6.	Beskrivelse av norske lønns- og arbeidsvilkår	79
6.1.	Innledning	79
6.2.	Arbeids- og hviletid	81
6.3.	Feriedager og avspaseringsordninger	81
6.4.	Avlønning, herunder overtidsbetaling mv.	82
6.5.	Bruk av vikarbyråer	83
6.6.	Regler om helse, miljø og sikkerhet	83
6.7.	Ansettelsesvilkår for gravide kvinner samt barn og unge	86
6.7.1.	Gravide kvinner – permisjonsrettigheter og oppsigelsesvern	86
6.7.2.	Barn og unge	87
6.8.	Likebehandling	88
6.9.	Arbeidstakernes innkvartering	89
6.10.	Reise, kost og losji	90
6.11.	Oppsummering	91
7.	Forslag til lovregulering	92
7.1.	Innledning	92
7.2.	Formål	92
7.3.	Virkeområde	93
7.4.	Skip i kystfart	93
7.5.	Skip i cruisevirksomhet	95
7.6.	Andre skip i norske farvann	96
7.7.	Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone	97
7.8.	Pliktsubjekt	100
8.	Håndheving	102
8.1.	Innledning	102

8.2.	Tilsyn med skip	102
8.3.	Tilsyn med arbeids- og levevilkår	104
8.4.	Særskilt om tilsyn på norsk kontinentalsokkel	105
8.5.	Forvaltningstiltak og sanksjoner	106
9.	Økonomiske og administrative konsekvenser	108
9.1.	Innledning	108
9.2.	Nærmere om anslagene for kostnadsøkning	108
9.3.	Nærmere om mulige effekter av kostnadsøkning	110
9.4.	Nærmere om segmentvise konsekvenser	111
9.4.1.	Innledning	111
9.4.2.	Skip i kystfart	112
9.4.3.	Skip i cruisevirksomhet	112
9.4.4.	Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone	112
9.4.5.	Kostnader til økt tilsyn	113
10.	Lovforslag	114

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

Nærings- og fiskeridepartementet legger med dette frem et forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel. Forslaget innebærer at skip i norsk innenriksfart og skip som yter maritime tjenester på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone underlegges et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår.

Norge er en stor havnasjon som på den ene siden har en sterk interesse i å fremme norsk skipsfart og konkurransedyktighet i et internasjonalt marked, og som på den annen side har en særlig interesse i å sørge for gode og rettferdige betingelser for maritim næring i norske havområder og langs kysten. Lovforslaget søker å balansere disse hensynene ved at loven kun gis anvendelse for skip i innenriksfart og på norsk sokkel eller i økonomisk sone, og ved at det kun stilles krav til såkalt dynamiske forhold ved skipet, dvs. forhold som lett lar seg endre midlertidig i forbindelse virksomhet som skjer innenfor lovens virkeområde. Norge vil fortsatt ha et åpent marked for skipsfartstjenester, men hensynet til beskyttelse av arbeidstakere vil få større plass enn det som er tilfellet etter dagens lovgivning.

I høringsbrevets punkt 2 vises til bakgrunnen for lovforslaget. Departementets primære målsetning med lovforslaget er å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel. 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.

I punkt 3 gis en beskrivelse av gjeldende rett og rammevilkår. Norske skip som opererer i norske farvann og på norsk sokkel er i dag i hovedsak registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR). Det er vilkårene som gjelder på NOR-skip som danner utgangspunkt for det som i høringsbrevet omtales som «norske lønns- og arbeidsvilkår». Det er kun i begrenset grad tillatt å benytte skip registrert i Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) i norske farvann og på norsk sokkel. På NIS-skip gjelder til dels andre lønns- og arbeidsvilkår enn de som gjelder på NOR-skip. Norge stiller i dag få krav til lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel. På utenlandske skip er i derfor hovedsak flaggstatens regler bestemmende med hensyn til sjøfolkenes lønns- og arbeidsvilkår.

I punkt 4 forklares behovet for lovregulering. I norske farvann og på norsk sokkel er det i dag en høy andel utenlandske skip innen kystfarten, cruise og visse offshore-segment, hvor de ansatte har et lønnsnivå som til dels ligger betydelig lavere enn norsk nivå. Departementets primære målsetning er å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel. Etter departementets vurdering vil dette målet best kunne oppnås ved at det innføres et generelt krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel.

I punkt 5 drøftes relevante folkerettslige forpliktelser. I omtalen av havretten og alminnelig folkerett redegjøres det for hvordan Norges territorialjurisdiksjon på territoriet og suverene

rettigheter på sokkel og i økonomisk sone kan danne grunnlag for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip. Videre vurderes Norges øvrige folkerettslige forpliktelser, herunder EØS-avtalen, internasjonal handelsrett og bi- og multilaterale handels- og skipsfartsavtaler. Regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip vil kunne utgjøre en restriksjon på fri bevegelse for tjenester i EØS-området. Etter departementets vurdering kan hensynet til beskyttelse av arbeidstakere rettferdiggjøre slike restriksjoner på fri bevegelse.

I punkt 6 gjøres en gjennomgang av hvilke typer lønns- og arbeidsvilkår det er aktuelt å stille krav om, og hvilke forskjeller det er mellom norske krav og de som gjelder internasjonalt. På bakgrunn av gjennomgangen i punkt 6 og drøftelsen av folkerettslige forpliktelser i punkt 5, foreslår departementet at det i utgangspunktet kun stilles krav om norsk lønnsnivå. Dette skyldes dels at en del andre arbeidsvilkår enn lønn allerede er tilfredsstillende regulert i internasjonale avtaler, dels at det vil være svært inngripende å stille krav om endring av mer statiske forhold ved skipet. Lønn er på sin side et dynamisk forhold, ved at det relativt enkelt kan opereres med ulike lønnsnivå avhengig av om skipet er innenfor eller utenfor lovens virkeområde.

I punkt 7 redegjøres det for departementets lovforslag. Det foreslås at kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde for skip i norsk innenriksfart og på skip som yter maritime tjenester i norsk økonomisk sone og på norsk sokkel. I norsk territorialfarvann omfatter kravet skip i kystfart, cruiseskip og andre skip som yter tjenester eller utfører stasjonær virksomhet, mens det på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone omfatter skip som inngår i oppføring, drift eller bruk av innretninger og anlegg.

I punkt 8 forklares det hvordan kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår skal håndheves. Sjøfartsdirektoratet fører i dag kontroll med skip etter norsk og internasjonalt regelverk, og Sjøfartsdirektoratet vil derfor være tilsynsmyndighet også her. Tilsyn vil foregå på nasjonalt grunnlag, som betyr at kravene som kontrolleres er særnorske krav som utelukkende har hjemmel i norsk lov. Dersom det gjennom tilsyn avdekkes overtredelser av lovens krav, vil direktoratet kunne følge dette opp primært gjennom forvaltningstiltak som tvangsmulkt, tilbakehold av skip og overtredelsesgebyr.

I punkt 9 vurderes økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Både Oslo Economics og Menon utarbeidet i 2019 rapporter som vurderer sannsynlige konsekvenser av å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip. Begge rapportene viser at krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i visse segmenter vil føre til kostnadsøkninger, som enten må bæres av rederiene selv eller av kundene. Kostnadsøkningene kan føre til svekket lønnsomhet for rederier og/eller til økte transportkostnader for deres kunder, med videre virkning for etterspørsel etter norske skipsfartstjenester. Kostnadsøkningene kan samtidig føre til økt innflagging til norske registre, med økt sysselsetting av norske og EØS-sjøfolk. Dette fordi konkurranse knyttet til lønn og arbeidsvilkår vil være mindre fremtredende, og kostnadsfordelen ved å være registrert i utenlandsk register derfor vil bli forholdsvis mindre enn i dag.

2. Bakgrunnen for lovforslaget

2.1. Innledning

Det fremgår av Hurdalsplattformen at regjeringen vil innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel, herunder for offshoreflåten.

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. Med norske lønns- og arbeidsvilkår menes lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår som gjelder for norske arbeidstakere på NOR-skip som utfører samme type virksomhet. 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.

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

2.2. Holmefjordutvalgets anbefalinger og Stortingets anmodningsvedtak

Holmefjordutvalget leverte 19. mars 2021 sin rapport med forslag for å styrke norsk maritim kompetanse, sysselsetting og konkurransekraft.¹ Utvalget har gitt to hovedanbefalinger, for det første at det innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann, og for det andre at tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk styrkes og i større grad lovfestes. I tillegg har partene i et felles innspill til rapporten anbefalt at det innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for offshore-driftsfartøy på norsk sokkel (forsynings-, beredskaps- og ankerhåndteringsfartøy).² Utvalgets rapport var på høring i perioden 20. april 2021 – 25. juni 2021.³

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 10 (2020-2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring* vedtok Stortinget 22. april 2021, i vedtak 834-837, at regjeringen skal igangsette følgende arbeid med å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår:

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

² Brev 22. desember 2021 til Nærings- og fiskeridepartementet fra Landsorganisasjonen i Norge, Det norske maskinistforbund, Kystrederiene, Norges rederiforbund, Norsk sjømannsforbund, Norsk sjøoffisersforbund og NHO Sjøfart.

³ Høring - rapport fra partssammensatt maritimt utvalg, 2021 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rapport-fra-partssammensatt-maritimt-utvalg/id2845182/>).

Vedtak 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.

Vedtak 835

Stortinget ber regjeringen igangsette arbeidet med å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for passasjerskip i norske farvann som er i direkte konkurranse med kysttruten, samt på cruise hvor Norge er hovedreisemålet, avgrenset mot skip i internasjonal cruisevirksomhet.

Vedtak 836

Stortinget ber regjeringen igangsette arbeidet med å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for skip som utfører stasjonær virksomhet i norsk farvann, herunder hotellskip.

Vedtak 837

Stortinget ber regjeringen foreslå at norske lønns- og arbeidsvilkår også bør legges til grunn for skip som betjener nye havnæringer i norske farvann, herunder fremtidige havnæringer som ikke er kjent.

2.3. Utredning av mulighetene for å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår

Stortinget ba i anmodningsvedtak nr. 1101 (2016-2017) Solberg-regjeringen om å utrede muligheten for å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel. Utredningen skulle blant annet klargjøre kyststatens handlingsrom i norske farvann og på norsk sokkel uten å komme i konflikt med flaggstatsprinsippet.

Nærings- og fiskeridepartementet anskaffet en ekstern utredning som ble levert av Wikborg Rein og Oslo Economics, heretter kalt *WR-utredningen*. Utredningen ble ferdigstilt mai 2019 og var på høring fra 27. juni 2019 til 27. september 2019.⁴

LO, Sjømannsforbundet og Sjøoffisersforbundet fikk parallelt utarbeidet en annen utredning, med samme mandat, skrevet av ansatte ved Nordisk institutt for sjørett (Nifs), heretter kalt *Nifs-utredningen*.⁵ Også denne utredningen ble levert i mai 2019. I etterkant

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

⁵ Arnesen, Finn, Hanna Furuseth, Alla Pozdnakova og Henrik Ringbom, *Norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel*, 2019 (<https://www.sjoomannsforbundet.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->

har Sjømannsforbundet, LO og Sjøoffisersforbundet bedt utrederne utarbeide et lovforslag med motiver basert på funnene i de to utredningene.⁶

Det er også utarbeidet flere juridiske betenkninger til utredningene. Det vises til Holmefjordutvalgets kapittel 5.1. for en gjennomgang av aktuelle kilder, som alle er vedlagt rapporten. Herunder har Utenriksdepartementet gitt sin vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip.⁷

[til-politikerne-a-vise-handlekraft](https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-6-menon-2019.pdf)). De tilhørende samfunnsøkonomiske analysene ble utført i en separat utredning av Menon Economics. Se Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-6-menon-2019.pdf>).

⁶ Arnesen, Finn og Hanna Furuseth, *Forslag til lov, lovendringer og forskriftsendringer for å gjennomføre norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel*, 2020 (Arnesen og Furuseth (2020) (<https://www.sjmannsforbundet.no/no/nsf/nyheter/les-og-last-ned-forslaget-til-lov-om-norske-lonns-og-arbeidsvilkar>)).

⁷ Det kongelige utenriksdepartement, «Vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip», 18.02.2020 ((UD (2020). (<https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-10-ud-notat.pdf>)).

3. Gjeldende rett og rammevilkår

3.1. Innledning

Skipsfart i norske farvann og på norsk sokkel er åpent for internasjonal konkurranse, og både norske og utenlandske skip tillates å tilby sine tjenester.

Norske skip som opererer i norske farvann og på norsk sokkel er i dag i hovedsak registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR). Det er vilkårene som gjelder på NOR-skip som danner utgangspunkt for det som i høringsbrevet omtales som «norske lønns- og arbeidsvilkår». Det er kun i begrenset grad tillatt å benytte skip registrert i Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) i norske farvann og på norsk sokkel.⁸ På NIS-skip gjelder til dels andre lønns- og arbeidsvilkår enn de som gjelder på NOR-skip.

Norge stiller i dag få krav til lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel. På utenlandske skip er i derfor hovedsak flaggstatens regler bestemmende med hensyn til sjøfolkenes lønns- og arbeidsvilkår. Konvensjon om sjøfolks arbeids- og levevilkår ILO 186 (Maritime Labour Convention, MLC) angir sentrale standarder for sjøfolkenes arbeidsvilkår som gjelder på alle skip.

Internasjonalt er det flere land som har innført ulike former for kabotasje- og/ eller sokkelregulering, og som stiller krav til utenlandske skip som utfører maritime tjenester innenriks eller på sokkel.

3.2. Gjeldende rett

For norske skip gjelder ulike krav til lønns- og arbeidsvilkår avhengig av om skipet er registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR) eller Norsk internasjonalt skipsregister (NIS).

På skip registrert i NOR gjelder norske lønns- og arbeidsvilkår slik det fremgår av skipsarbeidsloven, skipssikkerhetsloven og tariffavtale med virkning for NOR-skip. Skipsarbeidsloven inneholder hovedsakelig lovgivning knyttet til det privatrettslige forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, mens offentligrettslige forhold ved skipet som arbeidsplass fremgår av skipssikkerhetsloven. Sammen danner disse lovene bakteppet for regulering av arbeidsforholdene til sjøs i norsk rett, og oppfyller majoriteten av Norges forpliktelser i henhold til MLC.⁹

Verken skipsarbeidsloven eller skipssikkerhetsloven regulerer lønnsnivået på norske skip. Lønnsfastsettelsen er overlatt til partene, og både lønns- og arbeidsvilkår er

⁸ Det ble i 2015/ 2016 gjort visse oppmykninger som følge av Fartsområdeutvalgets anbefalinger i rapport «Vurdering av NIS fartsområdebegrensning og innretning av nettolønnsordningen» 1. september 2014

⁹ Se også Pettersen m.fl. *Skipsarbeidsloven - Med kommentarer*, Bergen: Fagbokforlaget, 2014, s. 56 og 85.

gjenstand for nærmere regulering i tariffavtaler som dekker størstedelen av norsk skipsfartsnæring.¹⁰

På skip registrert i NIS kan flere av skipsarbeidslovens bestemmelser fravikes i tariffavtale, og tariffavtale kan inngås med norske og/eller utenlandske fagforeninger.¹¹ Dette innebærer at utenlandske sjøfolk kan ansettes på hjemlandets lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig innebærer fartsområdebegrensningen i NIS-loven § 4 at det som utgangspunkt ikke er tillatt å bruke NIS-skip i norsk innenriksfart. Fra dette utgangspunktet gjelder imidlertid unntak for blant annet lasteskip som leilighetsvis frakter last mellom norske havner¹², for cruiseskip som anløper både norske og utenlandske havner¹³ og for konstruksjonsskip¹⁴.

Norge stiller i dag få krav til lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel. På utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel gjelder derfor i hovedsak flaggstatens regler med hensyn til sjøfolkenes lønns- og arbeidsvilkår. MLC angir her sentrale standarder, bl.a. med hensyn til minstealder, helsekrav, arbeidsformidling, ansettelsesavtale, lønnsutbetaling, arbeids- og hviletid, rederiets ansvar ved sykdom og personskade, lugarer og fritidsområder ombord, krav til arbeidsmiljø og vern mot arbeidsulykker.¹⁵

Utenlandske skip er omfattet av skipssikkerhetsloven når de befinner seg i norske farvann, i norsk økonomisk sone og på sokkel, og lovens grunnleggende regler om skipssikkerhet og sikkerhetsstyring. Utenlandske skip er videre omfattet av *Forskrift om havnestatskontroll*, og kontrolleres i henhold til de sentrale maritime konvensjonene, herunder MLC. Samtidig er utenlandske skip unntatt et stort antall forskrifter innunder skipssikkerhetsloven som angir detaljerte sikkerhetskrav. For eksempel er utenlandske skip ikke omfattet av *Forskrift om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for de som har sitt arbeid om bord på skip* som gir detaljerte regler om arbeidsmiljø.¹⁶

I tillegg gjelder det i visse situasjoner allerede i dag et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip. For det første er det krav om oppholdstillatelse for arbeidstakere på utenlandske skip som har regulær eller vesentlig virksomhet mellom norske havner, dvs. virksomhet i en sammenhengende periode på tre måneder.¹⁷ Ett av vilkårene for oppholdstillatelse er at lønns- og arbeidsvilkårene ikke er dårligere enn etter

¹⁰ Se WR-utredningen punkt 10.7

¹¹ Jf. hhv. NIS-loven § 8 og § 6.

¹² Jf. forskrift om fartsområde for lasteskip registrert i norsk internasjonalt skipsregister (NIS) § 3

¹³ Jf. forskrift om passasjerskip i norsk internasjonalt skipsregister (NIS) § 3

¹⁴ Jf. forskrift om særskilt fartsområde for fartøyer og flyttbare innretninger i petroleumsvirksomhet registrert i norsk internasjonalt skipsregister § 2

¹⁵ Se WR-utredningen punkt 11.3.2.

¹⁶ Se WR-utredningen punkt 11.2.1

¹⁷ Jf. utlendingsforskriften § 6-6 og UDI rundskriv 2010-179 *Oppholdstillatelse til sjøfolk på utenlandsk registrerte skip*. Kravet gjelder ikke for EU/EØS-registrerte skip eller utenlandske cruiseskip, eller for EU/EØS-borgere. Bestemmelsen får heller ikke anvendelse for trafikk til og fra norsk kontinentalsokkel.

gjeldende norsk tariffavtale eller regulativ for bransjen.¹⁸ For det andre er det krav om løyve for skip som skal drive passasjertransport i rute, typisk ferger og hurtigbåter mellom norske havner. Den som får tildelt løyve må forplikte seg til at de ansatte får lønns- og arbeidsvilkår i tråd med landsomfattende tariffavtale.¹⁹ For det tredje stilles det krav til norske lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser.²⁰ Dette kan for eksempel være aktuelt der det offentlige inngår kontrakter om fergetjenester eller andre større avtaler om skipsfartstjenester.

3.3. Rammevilkår

Skipsfarten er en global og internasjonalt konkurranseutsatt næring, og norske rederier og skip opererer i utstrakt grad i et internasjonalt marked. Rammevilkårene for norsk maritim næring er tilpasset denne situasjonen, blant annet i form av et internasjonalt skipsregister, rederiskatteordning og tilskuddsordning for sysselsetting av sjøfolk.

Siden 1970-årene har et sentralt trekk ved utviklingen av skipsfartsnæringen vært fremveksten og bruken av åpne skipsregistre.²¹ I slike registre kan rederiene ansette mannskap fra lavkostland på betingelser tilpasset kostnadsnivået i lavkostlandet, istedenfor kostnadsnivået i skipets registerland.²² I Norge ble NIS-registeret etablert i 1987, og flere andre skipsfartsland har etablert tilsvarende løsninger.²³ Som vist over, er det likevel kun i begrenset grad tillatt å benytte NIS-registrerte skip i norsk innenriksfart. Begrunnelsen for dette er at det på den ene side er viktig å tilrettelegge for konkurransedyktige skip i utenriksfart, men på den annen side samtidig sentralt å hindre at NIS-skip utkonkurrerer NOR-skip i norsk innenriksfart.²⁴

Rederiskatteordningen er et konkurransedyktig alternativ til betingelsene i lavskatteland, og innebærer at rederier beskattes basert på tonnasje i stedet for ordinær skatt på overskudd.²⁵ I europeiske skipsfartsland har nå skatt på tonnasje blitt standarden for beskatning av rederinæringen, og denne løsningen er også en del av EUs statsstøtteregulering.²⁶

Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk bidrar til å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, og til at norske rederier får likeverdige konkurransevilkår med vilkårene i andre land.²⁷ Tilskuddet til rederiene er basert på innbetalt inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettiget

¹⁸ Se utlendingsloven § 23 første ledd bokstav b. Kravet er nærmere regulert i UDIs retningslinje 2010-129 *Tilstrekkelig lønn ved oppholdstillatelse til arbeidstakere og tjenesteytere*

¹⁹ Se yrkestransportlova § 7 (1), jf. § 8 (5)

²⁰ Se Forskrift 12. februar 2008 nr. 128 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

²¹ Se Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, pkt. 5.2.1.

²² Se Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, pkt. 5.2.1.

²³ Se Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, pkt. 5.2.1.

²⁴ Se Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, pkt. 5.2.3.

²⁵ Se Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, pkt. 5.4.1.

²⁶ Se Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, pkt. 5.4.1.

²⁷ Se Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, pkt. 5.4.2.

arbeidstaker.²⁸ På den måten bidrar tilskuddsordningen til å redusere bedriftenes kostnader til arbeidskraft og å utjevne deler av kostnadsulempen ved å ansette norske sjøfolk fremfor sjøfolk fra land med lavere lønnsnivå enn Norge.²⁹

3.4. Andre lands regulering

Internasjonalt er det flere land som har innført ulike former for kabotasje- og/ eller sokkelregulering, og som stiller krav til utenlandske skip som utfører maritime tjenester innenriks eller på sokkel.

Australia og Canada er eksempler på land som stiller krav om lisens og nasjonale lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip i innenriksfart og tjenester på sokkel.³⁰ I Brasil gjelder det krav om lokalt innhold både for deltakelse i innenriksmarkedet og skipsfart tilknyttet utvinning av naturressurser på sokkel.³¹ I USA reguleres innenriksfarten av Jones Act. Jones Act utelukker utenlandske skip fra det amerikanske markedet og stiller krav om at skip er amerikanskbygd, amerikansk eid og bemannet med amerikanske sjøfolk.³² I Storbritannia gjelder minstelønnsbestemmelser for sjøfolk på utenlandske skip i innenriksfart.³³ 10. mai 2022 ble et forslag om å la kravet om britisk minstelønn gjelde også for skip i internasjonal fart som jevnlig besøker britiske havner sendt på høring.³⁴

I EU har omtrent halvparten av statene et åpent kabotasjemarked, mens den andre halvparten har regler som begrenser markedsadgangen for skip fra land utenfor EU/EØS-området.³⁵ Frankrike, Danmark, Storbritannia³⁶ og Nederland er videre eksempler på land som tillater skipsfart tilknyttet sokkel på flaggstatens betingelser.³⁷

For en utfyllende oversikt vises til WR-utredningen kapittel 4.13 og utredningens vedlegg 1. Her har utreder utarbeidet en tabell som sammenstiller regulering i 30 land med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår, regulering av kabotasjefart, og krav til skipsfart utenfor territorialfarvannet.

²⁸ Se Meld. St. 10 (2020–2021) Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring, pkt. 5.4.2.

²⁹ Se Meld. St. 10 (2020–2021) Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring, pkt. 5.4.2.

³⁰ WR-utredningen s. 62-64, Nifs-utredningen s. 81-82.

³¹ WR-utredningen s. 63, Nifs-utredningen s. 83.

³² WR-utredningen s. 67, Nifs-utredningen s. 84.

³³ WR-utredningen s. 66, Nifs-utredningen s. 78.

³⁴ Det vises til pressemelding, 10. mai 2020, *Seafarer minimum wage laws set sail* (<https://www.gov.uk/government/news/seafarer-minimum-wage-laws-set-sail>), og høringsbrev fra Department for Transport, mai 2020, *Harbours (seafarers' remuneration) bill consultation* (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1074061/harbours-seafarers-remuneration-bill-consultation.pdf).

³⁵ Holmefjordutvalget pkt 5.4.1.

³⁶ Loven om minstelønn ble 1. oktober 2020 utvidet til også å gjelde for arbeid offshore, begrenset til skip som operer mellom britisk havn og installasjoner på britisk sokkel, jf. Holmefjordutvalget s.33.

³⁷ WR-utredningen vedlegg 1.

4. Behovet for lovregulering

4.1. Innledning

I norske farvann og på norsk sokkel er det i dag en høy andel utenlandske skip innen kystfarten, cruise og visse offshore-segment, der de ansatte har et lønnsnivå som til dels ligger betydelig lavere enn norsk nivå. Særlig i kystfarten er det en lav andel norske skip.³⁸

Regjeringen ønsker prinsipielt å legge til rette for rettferdig arbeidsliv og rettferdig konkurranse. For skipsfarten betyr dette at utenlandske arbeidstakere på skip som utfører tjenester i Norge, herunder på norsk sokkel, skal ha lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med norske arbeidstakere. Dette vil også medføre en mer likeverdig konkurransesituasjon i norsk innenriksfart og fjerne uakseptabelt lave lønninger som mulig konkurransefortrinn.

Departementet vurderer det slik at den beste måten å nå denne målsetningen på er å innføre et generelt krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel.

4.2. Situasjonen i det norske markedet for skipsfartstjenester

Skip i norske farvann og på norsk sokkel opererer typisk i det norske innenriksmarkedet for skipsfartstjenester. Innenriksmarkedet kan sies å omfatte skip som frakter last eller passasjerer mellom norske havner (kabotasje), skip som leverer andre tjenester i norsk territorialfarvann og skip som betjener installasjoner på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone. Det er videre vanlig å skille mellom skip i innenriksfart og skip i utenriksfart.

Holmefjordutvalget har i sin rapport punkt 4 gitt en beskrivelse av skipsfarten i norske farvann og på norsk sokkel. Utvalget har delt skipsfartsaktiviteten inn i fire hovedkategorier, henholdsvis fraktesfart, cruise, havbruk og maritim offshore. I gjennomgangen skilles mellom skip registrert i NOR, som har norske lønns- og arbeidsvilkår, og skip registrert i NIS eller utenlandske registre, der det til dels gjelder andre lønns- og arbeidsvilkår og er et lavere lønnsnivå enn på NOR-skip.

Utvalgets beskrivelse av situasjonene baseres på en analyse av skipsaktiviteten utarbeidet av Menon Economics.³⁹ I 2019 var det totalt 1320 skip, utenom ferger, som hadde mer enn 10 seilingsdøgn i norske farvann eller på sokkel. Skip med færre enn 10 seilingsdøgn er tatt ut av oversikten, da det i all hovedsak ble antatt å dreie seg om skip i utenriksfart. Det vises til tabell 4.1:

³⁸ Holmefjordutvalget pkt. 4.4.

³⁹ Menon (2020): "Flagg i norske farvann og på sokkelen", vedlegg 2 til Holmefjordutvalgets rapport (<https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-2-flagg-i-norsk-farvann-og-pa-sokkelen.pdf>).

Flaggfordeling – alle skip over 10 dager	Antall skip	Frakt	Cruise	Brønnbåt	Offshore	Annet
NOR	302	111	-	57	112	22
NIS	128	87	7	-	34	-
Nordiske flagg	62	46	2	-	7	7
EU/EØS	364	305	28	-	26	5
Andre flagg	464	351	40	3	69	1
Totalt	1320	900	77	60	248	35

Av skipene med over 10 seilingsdøgn var 302 skip registrert i NOR, hvilket tilsvarer en andel på 23 % av skipene. Samtidig har NOR-skip generelt lengre seilings- og operasjonstid, og målt i seilingstid hadde NOR-skip en andel på 46%.

Fraktefart

Fraktefart er en fellesbetegnelse på transport av varer og gods fra én havn til en annen, og omfatter lasteskip med ulike seilingsmønstre. Dette inkluderer både skip som frakter varer og gods mellom kontinenter (deep sea), mellom europeiske og norske havner (short sea/nærskipsfart) og skip som driver mer rendyrket kystfart mellom norske havner (kabotasje/innenriksfart). Segmentet inkluderer ulike former for stykkgoods/- og ro-ro-skip, bulkskip, containerskip, fryse- og kjøleskip og tankskip⁴⁰.

Fraktefartøyene utgjør den klart største andelen av skipene som er i norske farvann (nærmere 70 % i 2019). En utfordring er å skille ut hvor stor andel av skipene som går i kabotasje, og hvor stor andel som går i europeisk nærskipsfart. Sistnevnte er skip som i hovedsak kun lossar eller laster varer for import og eksport, og som, selv om de anløper flere norske havner, ikke transporterer varer mellom disse.

Menons undersøkelse viser at det i 2019 totalt var 1877 lasteskip som anløp norsk havn. Hvis man skiller ut skipene som hadde under 10 seilingsdøgn i norske farvann/sokkel var det totalt 900 lasteskip, herav 580 stykkgodsskip og 183 tankskip.⁴¹

Flaggfordeling – fraktefartøy over 10 dager	Antall skip	Stykkgoods / Ro-ro	Bulk	Container	Kjøøl/-frys	Tank
NOR	111	93	1	-	3	14
NIS	87	47	1	-	9	30
Nordiske flagg	46	20	2	-	-	24
EU/EØS	305	201	29	13	2	60
Andre flagg	351	219	48	13	16	55
Totalt	900	580	81	26	30	183

⁴⁰ Se Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019, tabell 2-1.

⁴¹ Menon Economics, *Bakgrunnsdokument til Holmefjordutvalget*, 2020.

Godstransporten i norske farvann domineres i antall av utenlandske skip, og NOR-skip står for en relativt liten andel av trafikken både målt i antall (12%) og i seilingsdøgn (30%). Andelen utenlandske skip er høyest blant containerskip, bulkskip og kjøle/fryseskip, men utenlandske skip er også dominerende innen stykkgoods (440 av 580 skip).

Passasjertransport

Passasjertransport omfatter ulike former for fergefart (i fast rute) og cruise (forstått som passasjerskip som frakter personer i turistøyemed eller for å tilby opplevelser). Det gjelder både store cruiseskip som anløper Norge som ledd i internasjonale seilaser, opplevelsescruise langs norskekysten, fjord- og dagscruise, kystruten Bergen-Kirkenes, de store utenlandsfergene, samt ferge- og hurtigbåttrafikk langs norskekysten.

Når det gjelder passasjerskipene viste Holmefjordutvalgets gjennomgang at alle innenriksfergene er registrert i NOR, mens cruisetrafikken domineres av internasjonale cruiserederier og utenlandske skip, samt en mindre andel NIS-skip.⁴²

Havbruk

Fartøy tilknyttet havbruksnæringen er brønnbåter, bløggbåter, fôrbåter, servicefartøy og mindre arbeidsbåter, som i hovedsak er registrert i NOR.⁴³ Mindre arbeidsbåter på 12-25 meter driver tjenester innen forankring av oppdrettsanlegg, slep, vedlikehold, avlusing, undervannsarbeid mv.⁴⁴ Menons undersøkelse viser at 57 av 60 brønnbåter i 2019 var registrert i NOR.⁴⁵

Offshore

Offshoreskip karakteriseres ved at de i all hovedsak er tilknyttet petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen og i norsk økonomisk sone. Offshoreskipene omfatter blant annet forsyningsskip, beredskapsfartøy, ankerhåndteringsfartøy, bøyelastere, seismikkskip og konstruksjonsskip. Norge er blant verdens største maritime offshorenasjoner og rederiene deltar i alle faser av petroleumsaktiviteten, fra seismiske undersøkelser og leting til produksjon og siden nedstenging av felt. Nordsjøen og norsk kontinentalsokkel er det viktigste markedet for norsk maritim offshorenæring, men norsk offshoreflåte opererer også i en rekke markeder utenfor Norge og Nordsjøen, som land i Stillehavsregionen, Sør-Amerika og Afrika.⁴⁶ Det kan skilles mellom fartøy som opererer under langvarige kontrakter og fartøy som konkurrerer i spotmarkedet. Sistnevnte er langt mer konjunkturutsatte.⁴⁷

⁴² Holmefjordutvalget pkt. 4.4.2.

⁴³ Holmefjordutvalget pkt. 4.4.3.

⁴⁴ Menon (2020).

⁴⁵ Menon (2020).

⁴⁶ Fearnley Offshore Supply (2020), *Offshore støttefartøy markedsrapport 2019*, levert på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

⁴⁷ Holmefjordutvalget

Menons analyse viste at det i 2019 var 248 offshoreskip i norske farvann.⁴⁸ Bøyelastere og beredskapsfartøy er hovedsakelig registrert i utlandet, mens forsyningsfartøy og ankerhåndtering hovedsakelig var registrert i NOR-registeret med mellom 80-90 % av aktiviteten. De fleste konstruksjonsskipene var registrert i NIS-registeret.

Flaggfordeling – offshorefartøy o/ 10 dager	Antall skip	Forsyning	Ankerhåndtering	Bøye-laster	Beredskap	Seismikk	Konstruksjon	Andre
NOR	112	71	24	-	7	1	7	2
NIS	34	5	2	6	-	3	16	2
Nordiske flagg	7	-	1	1	5	-	-	-
EU/EØS	26	4	-	1	10	4	2	5
Andre flagg	69	15	9	15	4	13	5	8
Totalt	248	95	36	23	26	21	30	17

LO har kartlagt alle skipene som var i arbeid på norsk sokkel i perioden sommeren 2018 tilsommeren 2019. I alt dreide det seg om 260 skip, hvorav 33% av skipene var registrert i utlandet, 18% i NIS og 47% i NOR.⁴⁹

Overordnet oppsummerer Holmefjordutvalget situasjonen slik:

En nærmere gjennomgang av de ulike segmentene viser at det er en høy andel utenlandske skip i fraktefarten langs kysten og innen visse offshore-segment på norsk sokkel (bøyelast, beredskap og seismikk). I tillegg viser kartleggingen at cruisevirksomheten domineres av utenlandske skip.

På den annen side er det nærmest utelukkende NOR-registrerte skip som utfører passasjertransport og som betjener havbruksnæringen. På sokkelen er utføres aktiviteten i segmentene forsyning og ankerhåndtering hovedsakelig av NOR-registrerte skip. Offshore-konstruksjon på sin side har et stort innslag av NIS-konstruksjonsskip, hvor det også er en andel norsk bosatte sjøfolk på grunn av et særlig bemanningskrav som gjelder i tilskuddsordningen og en avtale mellom Rederiforbundet og LO som skal sikre arbeid for disse også utenfor norsk sokkel.⁵⁰

Utvalget har videre vist til funnene til Oslo Economics i WR-utredningen, som anslår lønnsforskjellene mellom sjøfolk fra Norge, EU/EØS og resten av verden.⁵¹ I beregningene er det skilt mellom overordnet mannskap (offiserer) og underordnet mannskap (øvrige dekk- og maskinansatte), samt mellom ansatte offshore og fraktefart. Anslagene viser at lønnsforskjellene er størst blant underordnet mannskap i fraktefarten,

⁴⁸ Menon (2020).

⁴⁹ LO presentasjon (2020): "Maritim petroleumsaktivitet, norsk sokkel", vedlegg 3 til Holmefjordutvalgets rapport (<https://www.regjeringen.no/contentassets/7091ab39955f41c09f5b8d2af1902fef/vedlegg-3-maritim-petroleumsaktivitet.pdf>).

⁵⁰ Holmefjordutvalget punkt 4.4.

⁵¹ WR-utredningen punkt 14.2

der sjøfolk fra utenfor EU/EØS anslagsvis har ca. en tredjedel av lønnen til en norsk sjømann.

	Mannskapstype	Norsk	EU/EØS	Ikke-EU/EØS
Offshore⁵²	<i>overordnet</i>	807 000	687 000 (85 %)	550 000 (68 %)
	<i>underordnet</i>	511 000	380 000 (74 %)	304 000 (59 %)
Fraktesfart⁵³	<i>overordnet</i>	772 000	455 000 (59 %)	364 000 (47 %)
	<i>underordnet</i>	506 000	213 000 (42 %)	170 000 (34 %)

Oversikten gjelder ikke cruiseskip. Menon har for cruiseskip lagt til grunn at lønnskostnader for utenlandske sjøfolk utgjør omtrent 40 prosent av kostnadene for norske sjøfolk.⁵⁴ Menon har innenfor øvrige segmenter lagt til grunn at utenlandske lønnskostnader utgjør omtrent 60 prosent.

Departementet legger i likhet med utvalget til grunn at det er en høy andel utenlandske skip innen kystfarten, cruise og deler av offshore. Sjøfolkene på de utenlandske skipene har videre lønnsvilkår som til dels ligger betydelig lavere enn norsk nivå, særlig i fraktesfarten og på cruiseskip. Dette betyr at mange arbeidstakere på skip i norsk innenriksfart har dårligere lønns- og arbeidsbetingelser enn det som gjelder for norske sjøfolk på norske skip som utfører samme type virksomhet.

Den lave andelen NOR-skip, særlig langs kysten, er etter departements syn et utslag av denne forskjellen i lønnsnivå på NOR-skip og utenlandske skip. Konkurransen med utenlandske skip som opererer på et lavere lønnsnivå kan føre til utflagging, som i sin tur kan svekke rekrutteringen til næringen og resultere i færre norske sjøfolk over tid.

4.3. Rettferdig arbeidsliv i norske havområder

Departementets primære målsetning med dette lovforslaget er å sørge for et rettferdig og anstendig arbeidsliv og en mer likeverdig konkurransesituasjon i norske farvann og på norsk sokkel.

Med rettferdig arbeidsliv siktes til en situasjon der utenlandske arbeidstakere på skip i norske innenriksfart gis lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske

⁵² WR-utredningen s. 178

⁵³ WR-utredningen s. 179

⁵⁴ Menon (2019) s. 40. Oslo Economics har i WR-utredningen på s. 209 stilisert et anslag på 150000 kroner i lønnsøkning per år per ansatt.

arbeidstakere har. Som vist over er det til dels store lønnsforskjeller mellom utenlandske og norske sjøfolk i norsk innenriksfart.

Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil sikre likebehandling av arbeidstakere ved at det etableres visse standarder som skal gjelde for alle sjøfolk, uavhengig av nasjonalitet, flaggstat osv. Videre vil det motvirke sosial dumping, og stenge for muligheten til å tilby sjøfolk på utenlandske skip vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normalt for sjøfolk på norske skip som driver samme type virksomhet.

Likeverdige vilkår for arbeidstakerne vil videre bety at konkurransen om oppdrag i norske farvann og på norsk sokkel skjer på likere vilkår. Det vil bidra til at konkurransen foregår på basis av kvalitet, effektivitet, ferdigheter og produktivitet, snarere enn lønnsnivå. På den måten motvirkes lavlønnskonkurranse og press på arbeidstakernes lønninger, og uakseptabelt lave lønninger fjernes som mulig konkurransefortrinn.

I NOU 2013:13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*, var et av utvalgets hovedkonklusjoner at det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i lang tid fremover.⁵⁵ Lover og regler for arbeidskraftmobilitet og tiltak mot sosial dumping som f.eks. allmenngjorte tariffbestemmelser, innføringen av vikarbyrådirektivet og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (ILO konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter), ble trukket fram som tiltak som er med på å regulere lønns- og arbeidsvilkår på områder med omfattende innvandring.⁵⁶ Allmenngjøring av tariffbestemmelser er et eksempel på tiltak som bidrar til å motvirke presset i retning av økte lønnsforskjeller. Utenlandske arbeidstakere vil tjene mer per time, og avstanden mellom de utenlandske og innenlandske arbeidstakere vil derfor minke.⁵⁷

Departementet vil også fremheve betydningen av den norske arbeidslivsmodellen og et organisert arbeidsliv. I NOU 2021:9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv* vises det blant annet til at «kjernen i norsk arbeidslivsregulering er samspillet mellom arbeidsgivers styringsrett, beskyttelse av arbeidstakeren og bruken av tariffavtalen som fundament for samarbeid mellom partene».⁵⁸ I punkt 3.6 fremheves det at det blant annet er et viktig hensyn for arbeidsgivere å forhindre konkurransevridning og tap av oppdrag som følge av arbeidslivskriminalitet og omgåelser.⁵⁹ Tilsvarende er det et sentralt hensyn for arbeidstakerne at disse blir beskyttet utnyttning ved omgåelser av regelverk.⁶⁰ I utvalgsrapporten vises det til forskrifter om allmenngjøring som tiltak i norsk arbeidsliv som svar på økt arbeidsinnvandring og økte forskjeller.⁶¹ En evaluering av

⁵⁵ NOU 2013:13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*, punkt 2.1, konklusjonspunkt 14

⁵⁶ NOU 2013:13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*, punkt. 3.8.

⁵⁷ NOU 2013:13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*, punkt 6.5.

⁵⁸ NOU 2021:9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv* pkt. 3.4.1.

⁵⁹ NOU 2021:9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv* pkt. 3.6.1 boks 3.4.

⁶⁰ NOU 2021:9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv* pkt. 3.6.1 boks 3.5.

⁶¹ Slike forskrifter gjelder på områdene bygg, elektro, renhold, skips- og verftsindustrien, landbruk og gartneri, fiskeindustri, godstransport, persontransport med turbil og overnattings- serverings- og cateringvirksomhet.

allmenngjøringsordningen tyder på at den har bidratt til høyere lønn for arbeidstakere og likere konkurransevilkår for virksomhetene, og at den har hatt liten betydning for organisasjonsgraden i arbeidslivet.⁶²

Det er departementets vurdering at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på samme måte som allmenngjøring vil ha positive virkninger for norsk arbeidsliv, ved at det beskytter arbeidstakerne, hindrer sosial dumping og motvirker lavlønnskonkurranse.

Departementet anser videre at et rettferdig arbeidsliv er en viktig forutsetning for å lykkes med rekruttering og sysselsetting i maritim næring. Et rettferdig arbeidsliv vil skape forutsigbarhet for at norske arbeidsplasser ikke utkonkurreres på grunnlag av lønnsforskjeller mellom Norge og lavkostland, som igjen kan bidra til rekruttering og kompetanse i næringen. Tilsvarende vises det til at Holmefjordutvalget har anbefalt å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår som et tiltak for å styrke norsk maritim kompetanse, sysselsetting og konkurransekraft.

4.4. Overordnet drøfting av alternativer

Etter departementets vurdering finnes det overordnet tre alternative tilnærminger. Det første alternativet er å videreføre dagens situasjon, som er å ha et åpent norsk sjøtransportmarked der det stilles få krav til lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip, og hvor skipene i hovedsak følger flaggstatens regler. Her er særlig tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk sentral for å bidra til å sikre norsk maritim kompetanse og å gi rederier konkurransedyktige rammevilkår. Det andre alternativet er å ha et åpent marked, men der skipene i større grad også omfattes av norsk regulering for å ivareta hensynet til beskyttelse av arbeidstakerne. Innenfor dette alternativet er det flere ulike måter å regulere på, fra mer omfattende tiltak som å gjøre norsk skipsarbeidslov gjeldende for alle, eller allmenngjøring av tariffavtaler, til de mer målrettede, der det stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med ulike tjenester. Det tredje alternativet er å ha et mer begrenset eller lukket marked, der utenlandske aktører holdes helt eller delvis ute. Et proteksjonistisk tiltak av denne typen vurderes imidlertid ikke som aktuelt, da det vil bryte med etablerte skipsfartspolitiske prinsipper knyttet til frihandel og åpen konkurranse.

4.4.1. Videreføre dagens situasjon

En videreføring av dagens situasjon vil ikke bidra til å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv og en mer likeverdig konkurransesituasjon. En videreføring vil bety at norske sjøfolk fortsatt kan utkonkurreres på bakgrunn av lønnsnivå i norske farvann og på

Om lag ti prosent av lønnstakerne i privat sektor jobber innen allmenngjorte områder i virksomheter uten tariffavtale.

⁶² NOU 2021:9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv* pkt. 4.6.4, jf. Samfunnsøkonomisk analyse rapport 13/2021: *Evalueringsordningen med allmenngjøring av tariffavtaler*

sokkelen, og potensielt kan andelen utenlandske skip hvor de ansatte har dårligere vilkår øke ytterligere.

På den annen side vil en videreføring innebære at kostnadsnivået for rederier og kunder ikke økes. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk bidrar allerede i dag til konkurransedyktige vilkår for norske skip og økt rekruttering av norske sjøfolk. Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, samt bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Tilskuddet reduserer bedriftenes kostnader til arbeidskraft og bidrar til å helt eller delvis utlikne kostnadsulempen ved å ansette norske sjøfolk fremfor mannskap fra land med lavere lønnsnivå enn i Norge.

Tilskuddsordningen utjevner imidlertid ikke lønnsforskjeller, og den vil ikke sikre at arbeidstakere på utenlandske skip får bedre lønn når de er i norsk innenriksfart.

4.4.2. Stille krav til utenlandske skip

Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip vil bidra til realiseringen av departementets mål om et rettferdig og anstendig arbeidsliv og en mer likeverdig konkurransesituasjon i norske farvann og på norsk sokkel. Ved å stille krav til utenlandske skip, vil arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår kunne beskyttes uavhengig av sjøfolkenes nasjonalitet eller hvor fartøyet er registrert. Dette kan gi bedre lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolk som i dag ikke arbeider om bord på NOR-registrerte skip. Det vil videre motvirke lavlønnskonkurranse, og fjerne uakseptabelt lave lønninger som mulig konkurransefortrinn.

Menon Economics og Oslo Economics har utarbeidet anslag for kostnadsøkningen som følge av et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Menon Economics sine anslag for kostnadsøkninger varierer mellom 750 millioner kroner og 1,6 milliarder kroner, mens Oslo Economics sitt anslag summerer seg til om lag 1,2 milliarder kroner dersom det legges til grunn en innføring av krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for segmentene som vurderes å være omfattet av lovforslaget. Det er usikkerhet knyttet til anslagene, særlig med hensyn til hvordan cruisesegmentet vil tilpasse seg en lovendring. Kostnadsanslagene er nærmere omtalt i høringsbrevets kapittel 9.

En indirekte effekt av et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår er at den relative konkurranseevnen for skip som i dag har norsk mannskap og norske lønns- og arbeidsvilkår vil bli styrket, slik at norske sjøfolk isolert sett blir mer attraktive å ansette. Potensielt kan det føre til økt sysselsetting av norske sjøfolk og styrking av den maritime klyngen. Gitt at det er lav arbeidsledighet i norsk økonomi og at nye sysselsatte i skipsfarten vil komme fra andre sektorer er det imidlertid ikke umiddelbart gitt at dette er positivt for den samlede verdiskapingen i norsk økonomi. Tilbudet av norske sjøfolk vil på kort- og mellomlang sikt ikke kunne være stort nok til å dekke det totale behovet for sjøfolk i sjøtransporten. Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår som gir økt lønn for

utenlandsk bosatt arbeidskraft vil derfor kunne medføre en overføring fra norske husholdninger og bedrifter til utlandet, gjennom økte kostnader og priser.⁶³

Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil kunne bety økte kostnader og redusert lønnsomhet og investeringsvilje for rederier med skip som i dag har sjøfolk ansatt på et lavere lønnsnivå. Avhengig av hvordan et krav innrettes kan det skje en mulig konkurransevridding til fordel for europeisk nærskipsfart og logistikkjeder som opererer fra utlandet. Også norske rederier kan tilpasse seg dette og legge om sine seilingsmønstre til å seile fra europeiske havner til norske, fremfor mellom norske havner. En relativ kostnadsøkning i forhold til andre transportformer, for eksempel vei eller bane, vil videre kunne føre til redusert etterspørsel etter og bruk av sjøtransport. I den grad tiltaket medfører at det overføres gods fra sjø til veitransport, vil det igjen kunne bety økt miljøbelastning, støy, kø og kapasitetsproblemer.⁶⁴

Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip vil også kunne bety økte kostnader for virksomheter som kjøper varer og tjenester i Norge istedenfor i utlandet. Følgene kan være en favorisering av forsyningskjeder der det brukes sjøtransport i utenriksfart fremfor i innenriksfart. Oslo Economics peker også på at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på norsk sokkel kan medføre en kostnadsøkning som gjør at marginale petroleumsfunn ikke utvinnes.⁶⁵ Dette vil igjen ha ringvirkninger for norsk økonomi og for leverandørindustrien til olje og gass.⁶⁶

Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel antas å medføre enkelte direkte kostnader for staten. Det vil fortrinnsvis dreie seg om økte kostnader til tilsyn og håndheving.

4.4.3. Departementets vurdering

Det er departementets vurdering at en videreføring av dagens situasjon og de eksisterende virkemidlene for å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk ikke vil være tilstrekkelig for å oppnå målet om et rettferdig og anstendig arbeidsliv og en mer likeverdig konkurransesituasjon i norske farvann og på norsk sokkel. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk bidrar riktignok til å redusere kostnadsulempen ved å ansette norske sjøfolk fremfor mannskap fra land med lavere lønnsnivå enn i Norge, og den bidrar dermed til en mer likeverdig konkurransesituasjon. Ordningen bidrar imidlertid ikke til å forbedre lønns- og arbeidsvilkårene om bord på utenlandske skip, og den bidrar dermed ikke til å realisere målet om et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel.

⁶³ Se Menon (2019) s. 6 og s. 17–18.

⁶⁴ Se i denne retning Menon (2019) s. 6 og s. 21. Se også Transportøkonomisk institutt, *Sjøtransport er mest miljøvennlig*, 2017 ([Sjøtransport er mest miljøvennlig - Transportøkonomisk institutt \(toi.no\)](https://www.toi.no)); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *The environmental effects of freight*, 1997 (<https://www-oecd-org.ezproxy.uio.no/environment/envtrade/2386636.pdf>).

⁶⁵ WR-utredningen s. 10, s. 214, og s. 218–219,

⁶⁶ WR-utredningen s. 214,

For å realisere departementets mål om et rettferdig og anstendig arbeidsliv og en mer likeverdig konkurransesituasjon i norske farvann og på norsk sokkel, er det derfor nødvendig å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel. En innføring av et slikt krav kan ha negative konsekvenser, i form av blant annet kostnadsøkninger for bedrifter og husholdninger, konkurransevridding i favør av europeisk nærskipsfart og en mulig overføring av gods fra sjø til vei. Departementets vurdering er likevel at disse ulempene utveies av fordelene ved å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår.

Departementet mener derfor at det bør innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på sokkel. Dette vil sørge for et rettferdig og anstendig arbeidsliv og samtidig en mer likeverdig konkurransesituasjon for skipsfartstjenester i norske farvann og på norsk sokkel. Departementet viser videre til at også partene i Holmefjordutvalget, selv om disse i utgangspunktet sto langt fra hverandre i dette spørsmålet, har gitt en samlet anbefaling om å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår.

Departementet viser til WR-utredningen kapittel 12 for en gjennomgang av aktuelle virkemidler for å gjøre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår gjeldende på utenlandske skip. Her drøftes muligheten til å utvide skipsarbeidsloven (pkt 12.2), krav ifb. konsesjoner, lisenser eller løyve (pkt 12.3), allmenngjøring (pkt 12.4), krav om oppholdstillatelse (pkt 12.5), krav ifb. offentlige anskaffelser (pkt 12.6), tilpasninger i sektorspesifikt regelverk (pkt. 12.7), en egen lov om minstelønn (pkt. 12.8), en egen lov om norske lønns- og arbeidsvilkår (pkt 12.9), og en rammelov om norske lønns- og arbeidsvilkår (pkt. 12.10).

Etter departementets vurdering vil en utvidelse av skipsarbeidslovens virkeområde kunne være et aktuelt virkemiddel for å sikre et mer anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel. Skipsarbeidsloven regulerer imidlertid ikke lønnsnivå, og en utvidelse av skipsarbeidslovens virkeområde vil derfor ikke motvirke lavlønnskonkurranse til sjøs. Det vil også være lite hensiktsmessig å la skipsarbeidslovens bestemmelser om stillingsvern og andre mer statiske sider ved arbeidsforholdet komme til anvendelse i en kort periode i forbindelse med midlertidig tjenesteyting i norske farvann og på norsk sokkel. Drøftelsen i kapittel 5 vil i tillegg vise at et krav til slike statiske sider ved arbeidsforholdet vil kunne være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. En utvidelse av skipsarbeidslovens virkeområde vil derfor i første rekke kunne være aktuelt for arbeidsforhold som har enn sterkere tilknytning til Norge enn den vide kretsen av arbeidsforhold på skip det er aktuelt å regulere her.⁶⁷

⁶⁷ Det vises til Giuditta Cordero-Moss, *Utredning om formuerettslige lovvalgsregler*, 2018, og arbeidet som gjøres for å følge opp denne (<https://www.regjeringen.no/contentassets/aa11d98c5c144dac8361c7af7677f303/enpersonutredningen-om-formuerettslige-lovvalgsregler.pdf>).

Krav i forbindelse med konsesjoner, lisenser eller løyve, krav om oppholdstillatelse, krav i forbindelse med offentlige anskaffelser og tilpasninger i sektorspesifikt regelverk har alle det til felles at de kan bidra til å realisere målet om et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel, men kun for en begrenset aktørkrets. Krav i forbindelse med konsesjoner, lisenser eller løyve vil kun omfatte skip involvert i konsesjonspliktig aktivitet. Krav om oppholdstillatelse vil bare kunne gjøres gjeldende for en svært begrenset personkrets, ettersom både EØS-borgere og tredjelandsborgere på EØS-skip vil være unntatt fra et slikt krav. Krav i forbindelse med offentlige anskaffelser vil bare kunne stilles i forbindelse med offentlige anskaffelser. Og tilpasninger i sektorspesifikt regelverk vil måtte gjøres for hver enkelt sektor.

Allmenngjøring, en egen lov om minstelønn, en egen lov om norske lønns- og arbeidsvilkår og en rammelov om norske lønns- og arbeidsvilkår er alle løsninger som kan bidra til å realisere målet om et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel, med virkning for en vid aktørkrets. Dagens allmenngjøringslov gjelder bare for arbeidstakere på skip og flyttbare innretninger under norsk flagg, og vil således ikke omfatte skip under andre lands flagg.⁶⁸ Dersom allmenngjøringsloven skal danne grunnlag for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip, må derfor lovens virkeområde utvides. Etter dagens allmenngjøringslov er det et vilkår for allmenngjøring at det er framsatt krav om dette av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon med innstillingsrett, jf. alml. § 4 (1), samt at «det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke», jf. alml. § 5 (2). Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig med slike inngangsvilkår for at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde for utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel. En egen lov om minstelønn vil kun omfatte minstelønn, mens en rammelov vil være sårbar for forskriftsendringer som reduserer effekten av loven.

En egen lov om norske lønns- og arbeidsvilkår vil kunne gjøres gjeldende for en vid personkrets, den vil kunne omfatte både lønns- og arbeidsvilkår, den vil muliggjøre lovfesting av lønns- og arbeidsvilkår uten de inngangsvilkårene som følger av allmenngjøringsloven, og den vil være mindre sårbar for forskriftsendringer enn det som vil være tilfellet for en rammelov.

Etter departementets vurdering er en egen lov om norske lønns- og arbeidsvilkår det tiltaket som vil være best egnet til å realisere målet om et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel. For departementet er det viktig å innføre en lovgivning som er tydelig og forutsigbar, og som videre er konsekvent i at den omfatter alle de delene av skipsfarten som har en tilstrekkelig nærhet til det norske markedet for skipsfartstjenester.

⁶⁸ Allmenngjøringsloven § 2 (2).

Videre vil det være en fordel med en egen lov at bestemmelsene vil kunne tilpasses våre folkerettslige og EØS-rettslige forpliktelser. Å stille krav til utenlandske skip vil kunne virke begrensende både på friheten til skipsfart etter havretten og friheten til å yte sjøtransporttjenester i etter EØS-avtalen og andre handelsavtaler. De kravene som stilles må følgelig innrettes på en måte som er tillatt i henhold til våre folkerettslige og EØS-rettslige forpliktelser. Dette drøftes nærmere i punkt 5.

5. Relevante folkerettslige forpliktelser

5.1. Innledning

En grunnleggende forutsetning for at det skal være adgang til å regulere lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel er at Norge må ha jurisdiksjon til å stille slike krav. Spørsmål om jurisdiksjon til sjøs reguleres av havrettskonvensjonen, i kombinasjon med regler og prinsipper i alminnelig folkerett.

I territorialfarvannet og i indre farvann og havner er utgangspunktet at kyststaten har full jurisdiksjon over utenlandske skip. I tillegg har kyststaten adgang til å stille vilkår for havneanløp. Det er også adgang til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip som transporterer gods eller passasjerer mellom kyststatens havner, samt mellom kyststatens havner og installasjoner på sokkelen (kabotasje).

Kyststatens jurisdiksjon i territorialfarvannet og i indre farvann og havner er imidlertid begrenset overfor skip som befinner seg der ufrivillig pga. havsnød og andre nødssituasjoner. I tillegg har det vært tradisjon for å avstå fra å regulere såkalt interne forhold om bord på skip, dvs. forhold ved skipet som anses som rent interne og som ikke berører kyststatens interesser. I territorialfarvannet er kyststatens jurisdiksjon dessuten begrenset overfor skip som er i uskyldig gjennomfart.

Utenfor territorialfarvannet er utgangspunktet at skipet er underlagt flaggstatens eksklusive jurisdiksjon. Eventuell kyststatsregulering må være basert på noe kyststaten har jurisdiksjon over, som for eksempel kyststatens suverene rettigheter til ressursutnyttelse i økonomisk sone og på sokkelen, eller kyststatens enerett til å tillate og regulere oppføring, drift og bruk av installasjoner. Slik regulering må avveies mot andre staters rettigheter etter konvensjonen. I tillegg gjelder et krav om god tro og et forbud mot rettighetsmisbruk, samt et krav i alminnelig folkerett om at det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom det forholdet som reguleres og kyststatens territorium eller rimelige interesser.

En eventuell norsk regulering av lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip må også holde seg innenfor de krav som følger av Norges øvrige folkerettslige forpliktelser, herunder EØS-avtalen, internasjonal handelsrett og diverse bi- og multilaterale handels- og skipsfartsavtaler.

Regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip vil kunne utgjøre en restriksjon på fri bevegelse etter EØS-avtalens regler om dette. Slike restriksjoner kan være tillatt etter EØS-avtalen dersom de er egnede og nødvendige for å ivareta legitime hensyn. Hensynet til beskyttelse av arbeidstakere er ansett som et legitimt hensyn som kan rettferdiggjøre restriksjoner på fri bevegelse. Det må vurderes konkret om den typen regulering som innføres er i tråd med EØS-rettens krav.

Kabotasjeforordningen innfører prinsippet om fri bevegelse for tjenester i EØS for sjøtransporttjenester innad i en medlemsstat (maritim kabotasje). Forordningen inneholder en spesialregulering der «spørsmål med hensyn til besetning» er henholdsvis

vertsstatens og flaggstatens «ansvar», avhengig av hva slags type kabotasjeferdet det er snakk om. Det har vært ulike syn på om formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» skal forstås slik at den omfatter den typen lønns- og arbeidsvilkår som søkes regulert her. Her må rettstilstanden anses som uavklart.

I tillegg til EØS-avtalen, vil også regler om markedsadgang i internasjonale handelsavtaler kunne være til hinder for norsk regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip. Det som er tillatt etter EØS-retten, vil imidlertid også trolig være tillatt etter GATS. Når det gjelder bilaterale handels- og skipsfartsavtaler, er det avdekket enkelte skipsfartsavtaler som kan være til hinder for at det stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip. Det er likevel departementets vurdering at disse avtalene generelt regulerer internasjonal skipsfart, og at de derfor generelt ikke er til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip i norsk innenriksfart.

5.2. Havretten og alminnelig folkerett

5.2.1. Innledning⁶⁹

Havrettskonvensjonen (HRK) utgjør den overordnede folkerettslige rammen for rettigheter, plikter og jurisdiksjon til sjøs.⁷⁰ Havrettskonvensjonen regulerer imidlertid ikke alle spørsmål om myndighetsutøvelse på havet.⁷¹ Det følger av fortalen til konvensjonen at forhold som ikke er regulert i konvensjonen fortsatt skal styres etter regler og prinsipper i alminnelig folkerett.⁷²

Havrettskonvensjonens generelle utgangspunkt er at flaggstaten har rett og plikt til å «effektivt utøve sin jurisdiksjon og kontroll over skip som fører dens flagg, i administrative, tekniske og sosiale saker», jf. HRK art. 94. Reglene om flaggstatens jurisdiksjon er inntatt i havrettskonvensjonens del VII om det åpne hav. Det er likevel antatt i teorien og i praksis at flaggstaten har jurisdiksjon over skipet også når det befinner seg i andre maritime soner.⁷³

⁶⁹ Dette kapitlet er basert på en videre bearbeiding av redegjørelsen for norsk havrettslig jurisdiksjon i Utenriksdepartementet, *Vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip* (2020) s.2–5, supplert med poeng og diskusjoner fra Nifs-utredningen, WR-utredningen og øvrige innspill som er gitt i forbindelse med lovarbeidet.

⁷⁰ NOU 2012: 18 s. 95, se også Treves, Tullio, «Law of the Sea» i Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Rüdiger Wolfrum (red.), Oxford Public International Law, 2011, avsn. 22 (<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1186?rskey=KdaORa&result=1&prd=EPIL> (siteret 29.04.2022)), ,

⁷¹ Rothwell, Donald R. og Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, 2. utg., Oxford: Hart Publishing, 2016, s. 1.

⁷² HRKs fortale avsn. 9, se diskusjon i Churchill, R. R. og A. V. Lowe, *The law of the sea*, 3. utg., Manchester: Manchester University Press, 1999, s. 12.

⁷³ Ringbom, Henrik, «National Employment Conditions and Foreign Ships – International Law Considerations» i *Scandinavian Institute of Maritime Law Yearbook 2014*, Sjørettsfondet, 2015, s. 109-151, s. 116.

Kyststaten har på sin side territorialjurisdiksjon i havner, indre farvann og territorialfarvann, jf. HRK art. 2. I tillegg har kyststaten suverene rettigheter til ressursutnyttelse i økonomisk sone og på sokkelen, HRK art. 56 og 77. Kyststaten har også enerett til å tillate og regulere oppføring, drift og bruk av installasjoner i økonomisk sone og på sokkelen, jf. HRK art. 60 og 80.

I det følgende redegjøres det for hvordan kyststatens territorialjurisdiksjon og kyststatens suverene rettigheter på sokkel og i økonomisk sone kan danne grunnlag for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip.

5.2.2. Norsk territorialfarvann, havner og indre farvann

Utgangspunkter

I territorialfarvannet og i indre farvann og havner er utgangspunktet at kyststaten har full jurisdiksjon over utenlandske skip. Det folkerettslige utgangspunktet er at kyststaten kan pålegge og håndheve nasjonale regler på sitt territorium.⁷⁴ Territoriet omfatter, i tillegg til fastlandet og indre farvann, også territorialfarvannet, jf. havrettskonvensjonen art. 2 (1):

En kyststats suverenitet omfatter, ut over dens landterritorium og indre farvann, og for arkipelstater deres arkipelfarvann, et tilstøtende sjøbelte som kalles sjøterritoriet.

Dette innebærer at kyststaten som utgangspunkt kan fastsette og håndheve nasjonale regler overfor alle skip som befinner seg i norske havner, indre farvann og territorialfarvann, herunder også regler om norske lønns- og arbeidsvilkår. Kyststaten kan også stille vilkår for havneanløp og regulere skip som transporterer gods eller passasjerer mellom kyststatens havner, samt mellom kyststatens havner og installasjoner på sokkelen (kabotasje).

Kyststatens jurisdiksjon på eget territorium kan imidlertid være begrenset, både av folkerettslige avtaler og ulovfestet folkerett. Kyststatens jurisdiksjon i havner, indre farvann og territorialfarvann er begrenset overfor skip som befinner seg der ufrivillig pga. havsnød og andre nødssituasjoner.⁷⁵ I territorialfarvannet er kyststatens jurisdiksjon også begrenset overfor skip som er i uskyldig gjennomfart, jf. HRK art. 21.

⁷⁴ UD (2020) s. 3. Se også Helmersen, Sondre Torp, *Folkerett i et nøtteskall*, Oslo: Gyldendal Juridisk, 2014, s. 91; og Oxman, Bernard H, «Jurisdiction of States» i *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rüdiger Wolfrum (red.), Oxford Public International Law, 2007, avsn. 11 (<https://opil-ouplaw-com.ezproxy.uio.no/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1436?rskey=wMrzfn&result=2&prd=OPIL> (siteret 29.04.2022)).

⁷⁵ I havner og indre farvann følger dette av ulovfestet rett. Se Churchill og Lowe (1999) s. 68; Philip C. Jessup. *The law of territorial waters and maritime jurisdiction*, New York: G. A. Jennings Co., Inc., 1927, s. 194–208. I territorialfarvannet har det samme prinsippet kommet til uttrykk i HRK art. 18 (2), som fastsetter at stans og ankring som «er nødvendig på grunn av force majeure eller en nødsituasjon eller i den hensikt å yte bistand til personer, skip eller luftfartøyer som er i fare eller nød» ikke er til hinder for at for at et skip skal anses å være i uskyldig gjennomfart.

Selv der kyststaten har jurisdiksjon over skipet, har det vært tradisjon for å avstå fra å regulere såkalt interne forhold om bord på skip, dvs. forhold ved skipet som anses som rent interne og som ikke berører kyststatens interesser. I tillegg gjelder et krav om god tro og et forbud mot rettighetsmisbruk etter HRK art. 300, samt et krav i alminnelig folkerett om at det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom det forholdet som reguleres og kyststatens territorium eller rimelige interesser.⁷⁶

Uskyldig gjennomfart

Reglene om uskyldig gjennomfart utgjør en begrensning på kyststatens jurisdiksjon over utenlandske skip i territorialfarvannet.⁷⁷ Det følger av HRK art 17 at «skip fra alle stater» har «rett til uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet». For skip som er i uskyldig gjennomfart, har kyststaten bl.a. begrenset adgang til å gi regler med virkning for skipets bemanning, med mindre reglene samsvarer med internasjonale regler og standarder.⁷⁸

Det følger av art. 21 at kyststaten kan vedta lover og forskrifter om uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet med hensyn til en rekke opplistede forhold, men at slik lovgivning ikke kan «få anvendelse på fremmede skips utforming, bygging, bemanning eller utstyr», «med mindre de gjennomfører allment godtatte internasjonale regler eller standarder». Det er en viss uenighet i juridisk teori om hvorvidt art. 21 innebærer en uttømmende regulering av hva kyststaten kan regulere i territorialfarvannet, eller om bestemmelsen istedenfor kun begrenser kyststatens adgang til å regulere de forhold som er opplistet i art. 21 (1).⁷⁹

Hvorvidt et skip oppfyller vilkårene for uskyldig gjennomfart vil for det første bero på om skipet anses å være i «gjennomfart», jf. HRK artikkel 18. Det følger av art. 18 (1) at

⁷⁶ Det følger av HRKs forale avsn. 9 at forhold som ikke er regulert i konvensjonen fortsatt skal styres etter regler og prinsipper i alminnelig folkerett. For en omtale av tilknytningsvurderingen, vises det til Nifs-utredningen s. 27, med videre henvisninger. Se også James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9th ed., Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 441, som viser til at det må foreligge «genuine connection between the subject matter of jurisdiction and the territorial base or reasonable interests of the state in question» (<https://opil-ouplaw-com.ezproxy.uio.no/view/10.1093/he/9780198737445.001.0001/he-9780198737445-chapter-21> (siteret 29.04.2022)).

⁷⁷ HRK art. 2 og 17.

⁷⁸ HRK art. 21 (2).

⁷⁹ Denne diskusjonen er behandlet i Nifs-utredningen på s. 18–19. Der fremgår det «Churchill og Lowe tar til orde for at kyststaten, i kraft av sin suverenitet, har full jurisdiksjon til å la annen lovgivning enn den som gjelder forhold opplistet i art. 21 (1) komme til anvendelse overfor utenlandskregistrerte skip i uskyldig gjennomfart. [fotnote: «Churchill og Lowe (1999) s. 95»] Begrunnelsen er bl.a. at kyststatens håndhevingsjurisdiksjon ser ut til å være i behold også overfor skip i uskyldig gjennomfart, noe som tilsier at også alminnelig lovgivningsjurisdiksjon er i behold. [fotnote: «Churchill og Lowe (1999) s. 95, med henvisning til havrettskonvensjonen art. 27»] Ruud og Ulfstein fremholder at kyststatens suverenitet i territorialfarvannet tilsier at kyststaten, i fravær av spesielle begrensninger på denne, også har «lovgivningskompetanse for andre forhold enn gjennomfarten overfor skip som er i uskyldig gjennomfart». [fotnote: «Ruud og Ulfstein (2018) s. 156» (se Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 5. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018) Barnes tar på sin side til orde for at kyststatens jurisdiksjon kun omfatter adgangen til å innføre slik regulering som er opplistet i art. 21 [fotnote: «Barnes (2017) s. 201» (se Barnes, Richard A, «Article 21» i *United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary*, Alexander Proelss (red.), München: Verlag C. H. Beck oHG, 2017, s. 199-208)]]».

uttrykket «gjennomfart» omfatter både seilas gjennom sjøterritoriet for å «krysse sjøterritoriet uten å gå inn i indre farvann eller anløpe en red eller et havneanlegg utenfor indre farvann» og seilas gjennom sjøterritoriet for å «seile inn i eller ut fra indre farvann eller anløpe en slik red eller et slikt havneanlegg».⁸⁰ Dette innebærer at skip som krysser sjøterritoriet på vei inn til eller ut fra norsk havn, vil kunne oppfylle vilkårene for uskyldig gjennomfart.⁸¹

HRK artikkel 18 (2) oppstiller et krav om at gjennomfarten skal skje «uavbrutt og raskt». Stans og ankring er likevel forenlig med gjennomfart «dersom det skjer som ledd i vanlig seilas eller er nødvendig på grunn av force majeure eller en nødsituasjon eller i den hensikt å yte bistand til personer, skip eller luftfartøyer som er i fare eller nød». Stans og opphold av andre årsaker, f.eks. som ledd i tjenesteyting i territorialfarvannet, kan ikke anses som uavbrutt seilas.

Art. 19 (1) angir videre at «[g]jennomfarten er uskyldig så lenge den ikke er til skade for kyststatens fred, orden eller sikkerhet». I art. 19 (1) er det opplistet en rekke handlinger som gjør at gjennomfarten skal anses å være til skade for kyststatens fred, orden eller sikkerhet. Av disse er det eventuelt bokstav I, «enhver annen virksomhet som ikke har direkte sammenheng med gjennomfart» som kan være relevant for skip som yter tjenester i norske farvann. De nøyaktige grensene for hva slags type virksomhet som vil være omfattet av bokstav I er imidlertid noe uklar.⁸² Dette innebærer at det er en viss mulighet for at reglene om uskyldig gjennomfart også kommer til anvendelse på skip som driver virksomhet i territorialfarvannet, så lenge slik virksomhet ikke innebærer stans og opphold.

I sin «Vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip» har utenriksdepartementets rettsavdeling påpekt at kyststaten likevel antas å ha en viss adgang til å utøve jurisdiksjon også over skip i uskyldig gjennomfart.⁸³ For eksempel følger det av HRK art. 25 (2) at kyststaten har «rett til å ta de skritt som er nødvendig for å hindre brudd på de vilkår som gjelder for skipets adgang til indre farvann eller slike

⁸⁰ HRK art. 18 (1) a) og b).

⁸¹ Marten tar til orde for at reglene om uskyldig gjennomfart også omfatter kabotasje, idet ordlyden i havrettskonvensjonens definisjon av uskyldig gjennomfart kan forstås slik at den også omfatter bevegelse fra en havn til en annen i samme stat (Se nærmere Marten, Bevan, *Port State Jurisdiction and the Regulation of International Merchant Shipping*, Hamburg: Springer, 2014, s. 186).

⁸² I *United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary* fra 2017 skriver Barnes om art. 19 (2) at bestemmelsen må leses i lys av art. 19 (1) og at kyststaten dessuten er begrenset av forpliktelsen til å handle i god tro og forbudet mot misbruk av rettigheter, som følger av art. 300. Som eksempler på virksomhet som kan være omfattet nevnes forurensning, krinkasting, opprør om bord, stans som ikke følger av art. 18 (2), miljøprotester og voldshendelser som væpnet ran og kapring av skip (Se nærmere Barnes, Richard A. «Article 19» i *United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary*, Alexander Proelss (red.), München: Verlag C. H. Beck oHG, 2017, s. 186–196, på s. 196). I betenkningen *Havrettens handlingsrom for å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip i norske farvann og på kontinentalsokkelen*, 2020, skrevet på oppdrag for Norges Rederiforbund, skriver Skoghøy på sin side at «[h]vis skipet for eksempel utfører transport mellom norske havner, utøver det en virksomhet i territorialfarvannet som ikke bare består i gjennomfart. Da kan Norge kreve at norske lønns- og arbeidsvilkår gjelder», se betenkningens s. 2.

⁸³ UD (2020) s. 3.

havneanlegg», også overfor skip som ellers oppfyller vilkårene for uskyldig gjennomfart. Adgangen til å fastsette slike vilkår for havneadgang behandles under.

Havnestatsjurisdiksjon og regulering av kabotasjefart

For skip som anløper norske havner og indre farvann, er kyststatens jurisdiksjon i utgangspunktet ubegrenset. Årsaken er at HRK ikke begrenser kyststatens jurisdiksjon i havner og indre farvann. Det følger av HRKs fortale avsn. 9 at forhold som ikke er regulert i konvensjonen fortsatt skal styres etter regler og prinsipper i alminnelig folkerett. Dette innebærer at det folkerettslige utgangspunktet om at kyststaten kan pålegge og håndheve nasjonale regler på sitt territorium gjelder fullt ut i havner og indre farvann.⁸⁴

Kyststatens jurisdiksjon i havner og indre farvann omfatter både en rett til å pålegge og håndheve nasjonale regler overfor skip som befinner seg der og en rett til å stille vilkår for havneanløp.⁸⁵ Det siste har blant annet kommet til uttrykk i Den internasjonale domstolens (ICJ) avgjørelse i Nicaragua-saken, der det ble uttrykt at «[i]t is [...] by virtue of its sovereignty that the coastal State may regulate access to its ports».⁸⁶ Adgangen til å stille vilkår for havneanløp er også forutsatt i HRK art. 25 (2), 211 (3) og 255, der der framgår at denne retten også omfatter regulering av fremmede skips adgang til indre farvann. I prinsippet kan Norge derfor, som et vilkår for norsk havneadgang, pålegge utenlandske skip å overholde norske regler om lønns- og arbeidsvilkår også utenfor norsk havn.

Adgangen til å stille vilkår for havneanløp har i praksis blitt brukt til å regulere også forhold som foregår utenfor havn og indre farvann, og også langt utenfor territorialfarvannet.⁸⁷ Slike vilkår vil imidlertid kunne komme i konflikt med flaggstatens

⁸⁴ Helmersen (2014) s. 91; Oxman (2007) avsn. 11. Se for øvrig havrettskonvensjonens fortale avsn. 9, der det framgår at forhold som ikke er regulert i konvensjonen fortsatt skal styres etter regler og prinsipper i alminnelig folkerett. Se også diskusjon i Churchill og Lowe (1999) s. 12. Som nevnt over er kyststatens jurisdiksjon i havner og indre farvann likevel noe begrenset overfor skip som befinner seg der som følge av en nødssituasjon eller annen force majeure-hendelse.

⁸⁵ Molenaar, Erik J., Alex Oude Elferink og Denise Prevost, *Study on the Labour Market and Employment Conditions in Intra-Community Regular Maritime Transport Services Carried out by Ships under Member States' or Third Countries' Flags: Aspects of International Law*, Utrecht: Netherlands Institute for the Law of the Sea, Universiteit Utrecht, 2008 [upublisert], s. 25; Molenaar, Erik J, "Port State Jurisdiction" i Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Rüdiger Wolfrum og Anne Peters (red.), Oxford Public International Law, 2021, <https://opil-ouplaw-com.ezproxy.uio.no/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e2052?prd=OPIL#law-9780199231690-e2052> [siteret 06.05.2021], avsn. 7; Marten, Bevan, "Port State Jurisdiction, International Conventions, and Extraterritoriality: An Expansive Interpretation", i *Jurisdiction over Ships Post-Unclos Developments in the Law of the Sea*, Henrik Ringbom (red), Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 105-139, på 114; Parameswaran, Benjamin, *The Liberalization of Maritime Transport Services With Special Reference to the WTO/GATS Framework*, Berlin: Springer, 2004, s. 134–140. Unntak gjelder for skip i nød og force majeure-situasjoner, men heller ikke slike skip har en uforbeholden rett til havneadgang, se Molenaar (2021) avsn. 11. Se også Beale, Joseph H. «Jurisdiction of a Sovereign State», *Harvard Law Review*, Vol. 36, Nr. 3 (1923), s. 241–262, på s. s. 260: «No such international right exists to navigate harbors and enclosed bays; and as to such waters the territorial law may be extended over foreigners as well as subjects».

⁸⁶ Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua, International Court of Justice, Judgment, 27. juni 1986, ICJ Reports 1986 s. 14 (Nicaragua mot USA), avsn. 213.

⁸⁷ Se omtale i Nifs-utredningen s. 15, med henvisning til bl.a. EU-domstolens avgjørelse i C-366/10 Air Transport Association of America avsn. 124–126 og sak C-286/90 Diva avsn.29, samt europaparlaments- og

jurisdiksjon. Spørsmålet om slik bruk av havnestatsjurisdiksjon er i tråd med folkeretten, vil måtte bero på en vurdering av om det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom det forholdet som reguleres og kyststatens territorium eller rimelige interesser.⁸⁸

For skip i innenriksfart kan adgangen til å stille vilkår for havneanløp kombineres med kyststatens rett til å regulere maritim kabotasje.⁸⁹ Kyststaters rett til å regulere maritim kabotasje har lenge vært anerkjent i alminnelig folkerett.⁹⁰ Retten til kabotasjeregulering ble i 1898 formulert av Institut de Droit international (Folkerettsinstituttet) som en regel om at staten har rett til å forbeholde deler av skipsfarten for sine egne borgere.⁹¹ Regelen innebærer at kyststaten har rett til å forbeholde kysttrafikken for nasjonale skip.⁹² Ut fra en fra det mer til det mindre-tankegang er det da nærliggende å trekke konklusjonen at kyststaten også kan stille vilkår for å gi utenlandske skip adgang til å konkurrere i kysttrafikkmarkedet.⁹³

Kyststaters rett til å regulere maritim kabotasje er også underbygget av nyere statspraksis. I en rapport fra Seafarers' Rights International fra 2018, utført på oppdrag for International Transport Workers' Federation, framgår det at 91 av FNs medlemsstater begrenser utenlandskregistrerte skips adgang til kabotasjemarkedet.⁹⁴ Dette innebærer samtidig at 65% av alle land som kunne hatt slik regulering har det, og at 80% av verdens kystlinje er omfattet av denne formen for kabotasjereguleringer.⁹⁵ Kabotasjeregulering er innført i 70% av alle stater som er medlem IMO-rådet, det styrende organet i Verdens sjøfartsorganisasjons (IMO).⁹⁶ Eksempler på slik regulering er Canadas og Australias kabotasjeregler, som begge innebærer at nasjonale regler om lønns- og arbeidsvilkår kommer til anvendelse på utenlandske skip.⁹⁷

Både havnestatsjurisdiksjon og retten til å regulere kabotasje bygger på statens territorialjurisdiksjon.⁹⁸ Mens havnestatsjurisdiksjonen bygger på skipets opphold i eller ønske om adgang til havna, omfatter imidlertid retten til å regulere kabotasje i

rådsdirektiv 1999/95/EF av 13. desember 1999 om håndheving av bestemmelser om sjøfolks arbeidstid om bord på skip som anløper havner i Fellesskapet.

⁸⁸ Se under på side 35 flg.

⁸⁹ Adgangen til å regulere maritim kabotasje er beskrevet i Nifs-utredningen på s. 16. Redegjørelsen for kyststaters adgang til å regulere maritim kabotasje er i stor grad hentet derfra.

⁹⁰ Molenaar m.fl. (2008) s. 106 ; Marten (2014) s. 199.

⁹¹ «L'Etat comme souverain a le droit [...] [d]e réserver pour ses nationaux certaines branches de commerce, d'industrie ou de navigation», Institut de Droit international, *Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers*, Session de La Haye – 1898, art. 5 (1) og (3) (http://www.idi-ii.org/app/uploads/2017/06/1898_haye_01_fr.pdf (siteret 29.04.2022)).

⁹² Marten (2014) s. 200.

⁹³ Marten (2014) s. 201 ; Ringbom (2015) s. 147-148.

⁹⁴ Fitzpatrick, Deidre m.fl. (red.). Cabotage laws of the world, Seafarers' Rights International, 2018, s. 10 (<http://ftp.elabor8.co.uk/sri/cabotage/filipbook/mobile/index.html> (siteret 29.04.2022)).

⁹⁵ Fitzpatrick m.fl. (2018) s. 10.

⁹⁶ Fitzpatrick m.fl. (2018) s. 10.

⁹⁷ Coastal Trading (Revitalising Australian Shipping) Act 2012 part. 4 division 2 subdivision A, og Fair Work Regulations 2009 Chapter 1 part 1-3 Division 3 1.15B, 1.15D og 1.15E [Australia]; Coasting Trade Act og Immigration and Refugee Protection Regulations Section 203(3) d) [Canada].

⁹⁸ Marten (2014) s. 200 med henvisning til Lane, Robert C. "Cabotage", i Encyclopedia of Public International Law (bind 8), Rudolf Bernhardt (red.), Amsterdam: North-Holland, 1985, s. 60-62, på s. 61.

utgangspunktet hele skipets reise fra havn til havn, også dersom skipet beveger seg utenfor territorialfarvannet, slik tilfellet er for kabotasje til og fra installasjoner på kontinentalsokkelen (sokkelkabotasje), og potensielt også for kabotasje mellom norske havner.⁹⁹ Retten til å regulere kabotasje kan på denne måten rettferdiggjøre en mer ekspansiv tilnærming til retten til å stille vilkår for havneadgang og dermed en videre havnestatsjurisdiksjon.¹⁰⁰ Kyststatens vide diskresjon ved utøvelsen av havnestatsjurisdiksjon blir på denne måten om mulig enda videre i spørsmål om regulering av kabotasje.¹⁰¹

Interne forhold

Selv der kyststaten har jurisdiksjon, er det tradisjon for å utøve en viss grad av tilbakeholdenhet med hensyn til å regulere fremmede skips interne forhold.¹⁰² Molenaar viser til at det er «widely recognized that port States commonly do not exercise jurisdiction with respect to affairs regarded as internal to the ship and not affecting the interests of the port State».¹⁰³ Praksisen med å avstå fra å håndheve nasjonal lovgivning i saker om interne forhold har sammenheng med at utenlandskflaggede skip allerede er underlagt både flaggstatens lovgivning og et system for håndheving av denne lovgivningen gjennom flaggstatens jurisdiksjon.¹⁰⁴

Et skips interne forhold nevnes også ofte som en mulig grense for kyststatens jurisdiksjon over skip som befinner seg i havn.¹⁰⁵ Det er en viss uenighet i juridisk teori om hvorvidt havnestater er forpliktet til å avstå fra å utøve jurisdiksjon over skipets interne forhold.¹⁰⁶

⁹⁹ Lane (1985) s. 61 skriver at denne retten også omfatter kabotasje mellom kolonimakter og kolonier.

¹⁰⁰ Marten (2014) s. 201, Ringbom (2015) s. 147–148.

¹⁰¹ Sml. Molenaar (2021) avsn. 7, Molenaar m.fl. (2008) s. 106.

¹⁰² Doktrinen om interne forhold er behandlet utførlig i Nifs-utredningen på s. 12–14, og redegjørelsen i det følgende er i stor grad hentet derfra.

¹⁰³ Molenaar (2021) avsn. 14.

¹⁰⁴ Churchill og Lowe (1999) s. 65–66.

¹⁰⁵ Ringbom (2015) s. 123–127, Marten (2015) s. 115–117, Marten (2014) s. 28–31, Churchill og Lowe (1999) s. 65–69, Se også Fleischer, Carl A, *Folkerett*, 8. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2005, s. 110.

¹⁰⁶ I en betenkning, skrevet på oppdrag for Norges Rederiforbund, angående regulering av lønns- og arbeidsvilkår på utenlandskregistrerte supplyskip på kontinentalsokkelen, skriver Proelss at «under customary law all matters relevant to the “peace of the ship” (such as, e.g., employment standards) continue to be governed by the legislation of the flag State even while the vessel is in the internal waters of another State» (Proelss, Alexander, *Legal Opinion: Is it Lawful under Public International Law for a Coastal State to Enact National Labour Legislation Relevant to Foreign Supply Ships Operating on the Continental Shelf?* (24. April 2009) [upublisert]), s. 8 (vist til i Nifs-utredningen på s. 12)). Se også Boyle, Alan E, *Proposed EU Directive on manning conditions for regular ferry services between EU Member States: Opinion* (18. Oktober 1998) [upublisert], s. 4, sitert i Marten (2014) s. 193 ved note 187 og i Molenaar m.fl. (2008) s. 103–104 (vist til i Nifs-utredningen på s. 12). Også Skoghøy ser ut til å være av samme oppfatning, idet han skriver at «[e]tter min oppfatning taler de beste grunner for å anse denne praksisen som utslag av internasjonal sedvanerett og således være av rettslig karakter, jf. Skoghøy (2020) s. 2. På motsatt side står bl.a. Charteris, A. H., “The Legal Position of Merchantmen in Foreign Ports and National Waters” i *British Year Book of International Law* 1 (1920–1921) s. 45–96, s. 46; Jessup, Philip C. *The law of territorial waters and maritime jurisdiction*, New York: G. A. Jennings Co., Inc., 1927, s. 191–194 og 236; Fleischer (2005) s. 110; Molenaar m.fl. (2008) s. 104–105, Shaw, Malcolm N, *International Law*, 8. utg., Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 413; Ringbom (2015) s. 125–126, Marten (2014) s. 31 og s. 193–195, Marten (2015) s. 116, Rothwell og Stephens (2016) s. 58–59, og Ruud og Ulfstein (2018) s. 154. Også i Nifs-utredningen på s. 13 og i WR-utredningen på s. 35 og 36 er det lagt til grunn at doktrinen om interne forhold ikke er uttrykk for folkerettslig sedvanerett.

Det er enighet om at stater *har* jurisdiksjon over utenlandske skip i havn.¹⁰⁷ Uenigheten knytter seg til hvor langt denne jurisdiksjonen rekker.¹⁰⁸ Et skille kan trekkes mellom den angloamerikanske tilnærmingen og den franske. Den angloamerikanske tilnærmingen går ut på at havnestaten har komplett jurisdiksjon over utenlandske skip i havn, men at den kan velge å la være å utøve den.¹⁰⁹ Den franske tilnærmingen innebærer på sin side at havnestaten ikke har jurisdiksjon over rent interne forhold på utenlandske skip i havn, med mindre den blir bedt om assistanse eller hendelser om bord forstyrrer havnefreden.¹¹⁰

I Nifs-utredningen vises det til at spørsmålet om havnestaten er forpliktet til å avstå fra å regulere såkalt interne forhold om bord på utenlandske skip, beror på om det foreligger en slik regel i folkerettslig sedvanerett.¹¹¹ Vilåårene for at det foreligger en regel i folkerettslig sedvanerett er at det foreligger konsistent praksis og opinio juris.¹¹² Det foreligger en ganske utbredt praksis for at havnestater avstår fra å regulere såkalt interne forhold.¹¹³ Dette er imidlertid en følge av at stater som sverger til den angloamerikanske tilnærmingen har vært tilbakeholdne med å ta i bruk jurisdiksjonen, mens man under den franske tilnærmingen har hatt en utvidende forståelse av hva som forstyrrer havnefreden.¹¹⁴ De varierende begrunnelsene for praksisen gjør det vanskelig å fastslå om vilååret om opinio juris er oppfylt, idet det er stor forskjell på å mene at man ikke har jurisdiksjon og det å avstå fra å utøve jurisdiksjon man mener at man har.¹¹⁵ Den rådende oppfatningen i juridisk teori er da også at det forhold at havnestater ofte avstår

¹⁰⁷ Marten (2014) s. 28.

¹⁰⁸ Marten (2014) s. 28.

¹⁰⁹ Churchill og Lowe (1999) s. 66. Se f.eks. *Cunard Steamship Co., Ltd. V. Mellon*, 262 U.S. 100 (1923), som gjaldt anvendelse av den amerikanske forbudslovgivningen overfor skip i havn. Se også *Lauritzen v. Larsen* 345 U.S. 571 (1953), *McCulloch v. Sociedad Nacional de Marineros de Honduras* 372 U.S. 10 (1963) og *Inces Steamship Co. Ltd. V. International Maritime Workers' Union* 372 U.S. 24 (1963), som alle gjaldt anvendelse av amerikansk arbeidslovgivning overfor utenlandske sjøfolk (nevnt i Ringbom (2015) s. 125 note 34).

¹¹⁰ Churchill og Lowe (1999) s. 66–67, Marten (2014) s. 29. Se *Avis du Conseil d'État sur la Compétence en matière de Délits commis, à bord des Vaisseaux neutres, dans les Ports et Rades de France* (1806) avsn. 4–7. Conseil d'États syn i denne saken har siden blitt lagt til grunn i fransk praksis, selv om havnestatens jurisdiksjon ble noe utvidet overfor mer alvorlige forbrytelser, som drap, senere på 1800-tallet (se *Cour de Cassations avgjørelse Jally/Tempest* (1859), behandlet i *Charteris* (1920-1921) s. 53). Uttalelsen fra Conseil d'État er også tatt til inntekt for at det gjelder en regel i folkerettslig sedvanerett med samme innhold. Se Francioni, Francesco. "Criminal jurisdiction over foreign merchant ves-sels in territorial waters: A new analysis", i *Italian Yearbook of International Law* 1 (1975), s. 27–41, s. 30 note 8. Charteris påpeker imidlertid at Frankrike i 1806 var bundet av en konvensjon mellom Frankrike og USA som hadde som formål å fastlegge kyststaters og konsulers jurisdiksjon, og som ga konsuler kompetanse over hendelser som kun foregikk om bord på skipene (*Charteris* (1920-1921) s. 49–50). Konvensjonen og saksforholdet er også beskrevet av amerikansk høyesterett i *Wildenhus' Case* 120 U.S. 1 (1887).

¹¹¹ Bi- og multilaterale avtaler der Norge kan ha forpliktet seg til å avstå fra å regulere interne forhold på skip vil bli behandlet i pkt. 5.5.

¹¹² Vilåårene for folkerettslig sedvanerett er blant annet beskrevet av ICJ i 1969 i kontinentalsokkelsakene *Tyskland mot Danmark* og *Tyskland mot Nederland*, *North Sea Continental Shelf Cases*, *International Court of Justice, Judgment*, 20. februar 1969, *ICJ Reports* 1969 s. 3., avsn. 73–74 og 77.

¹¹³ Churchill og Lowe (1999) s. 66–68.

¹¹⁴ Churchill og Lowe (1999) s. 66, Jessup (1927) s. 192, Marten (2014) s. 30, Ringbom (2015) s. 124.

¹¹⁵ Francioni (1975) s. 35 argumenterer for at den franske doktrinen heller kan karakteriseres som *spesiell* folkerettslig sedvanerett, idet han anser både vilååret til konsistent praksis og opinio juris for å være oppfylt, men kun for en avgrenset gruppe stater.

fra å regulere interne forhold på skip ikke er et utslag av folkerettslig sedvanerett, men snarere av politiske vurderinger og havnestatens interne rett.¹¹⁶

Departementet legger på bakgrunn av det ovenstående til grunn at det ikke foreligger en regel i folkerettslig sedvanerett som forplikter havnestater til å avstå fra å regulere interne forhold på skip. Praksisen som er omtalt over tilsier likevel en viss grad av tilbakeholdenhet med hensyn til å regulere fremmede skips interne forhold.

Også dersom det skulle foreligge en en regel i folkerettslig sedvanerett som forplikter havnestater til å avstå fra å regulere interne forhold på skip, legger imidlertid departementet til grunn at den ikke vil være til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår på skip som deltar i innenriks skipsfart eller leverer andre maritime tjenester i norske farvann og på norsk sokkel.¹¹⁷ Årsaken er at lønns- og arbeidsvilkår om bord på slike skip berører Norges interesser.

Doktrinen om interne forhold omhandler, som nevnt over, forhold som er interne på skipet og ikke berører havnestatens interesser.¹¹⁸ Molenaar viser til at

*What constitutes 'internal affairs' of the ship and 'interests' of the port State in this context depends to a large extent on specific circumstances as well as on the evolving dominant views in the international community. An example in this regard involves the working and living conditions—including hours and wages—of crew on board foreign vessels that regularly call on ports in States where significantly different conditions apply.*¹¹⁹

Det er klart at mannskapets lønns- og arbeidsvilkår kan sies å være et internt forhold på skipet, all den tid mannskapet arbeider om bord. Flaggstaten er også forpliktet til å utøve jurisdiksjon over skipet i administrative, tekniske og sosiale saker etter havrettskonvensjonens art. 94, noe som innebærer at lønns- og arbeidsvilkår om bord er et forhold som uansett berører flaggstatens interesser. Det er imidlertid ikke gitt at slike forhold ikke også berører havnestatens interesser.

Arbeidet med å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel er uttrykk for at Norge har interesse av å sikre et visst nivå på de lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder for sjøfolk i Norges maritime jurisdiksjonsområder. Norges interesse av å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip, styrkes av at disse også påvirker lønns- og arbeidsvilkårene på norske skip, og i visse tilfeller også på land, idet utenlandske skip konkurrerer om transportoppdrag og andre oppdrag med norske skip og landbaserte aktører i Norge.

¹¹⁶ Charteris (1920–1921) s. 46, Jessup (1927) s. 191–194 og 236, Fleischer (2005) s. 110, Shaw (2017) s. 413, Ringbom (2015) s. 125–126, Marten (2014) s. 31 og s. 193–195, Marten (2015) s. 116, Rothwell og Stephens (2016) s. 58–59, Ruud og Ulfstein (2018) s. 154.

¹¹⁷ For omtale av Norges jurisdiksjon på sokkelen og i økonomisk sone vises det for øvrig til kap. 5.2.3.

¹¹⁸ Molenaar (2021) avsn. 14.

¹¹⁹ Molenaar (2021) avsn. 14.

Norges interesse av å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip vil variere med skipets tilknytning til norsk territorium og arbeidsmarked. Det vil også være relevant å avveie kyststatens interesse av å regulere mot flaggstatens interesse av å unngå slik regulering. De nærmere detaljene i en slik tilknytningsvurdering og interesseavveining vil bli redegjort for under.

I forbindelse med drøftelsen av doktrinen om interne forhold er det tilstrekkelig å konstatere at lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip er et forhold som kan berøre Norges interesser. Drøftelsen under vil vise at Norges interesse av å regulere lønns- og arbeidsvilkår vil være sterkere for skip i innenriksfart og annen virksomhet som foregår i Norge enn for utenriksfart. Skoghøy, som legger til grunn at det foreligger en regel i folkerettslig sedvanerett som pålegger kyststater å avstå fra å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip, presiserer da også samtidig at en slik regel kun gjelder for skip som går mellom norsk og utenlandsk havn.¹²⁰

Antagelsen om at en eventuell ulovfestet regel om interne forhold på skip ikke er til hinder for regulering av skip som har en tilstrekkelig tilknytning til Norge og Norges interesser styrkes av at det i dag foreligger utbredt statspraksis for regulering av skip i kabotasje. Som vist over, har kyststater innført omfattende reguleringer for skip i kabotasje, altså i innenriksfart mellom nasjonale havner og mellom nasjonale havner og installasjoner på sin sokkel.¹²¹

Også dersom det skulle foreligge en en regel i folkerettslig sedvanerett som forplikter havnestater til å avstå fra å regulere interne forhold på skip, legger departementet derfor til grunn at den ikke vil være til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår på skip som deltar i innenriks skipsfart eller leverer andre maritime tjenester i norske farvann og på norsk sokkel. Forutsetningen er at slik virksomhet har tilstrekkelig tilknytning til Norges territorium eller rimelige interesser. De nærmere detaljene i en slik tilknytningsvurdering vil bli redegjort for i det følgende.

Tilknytningsvurdering

Drøftelsen over har vist at Norge i utgangspunktet har jurisdiksjon over skip i territorialfarvannet som ikke er i uskyldig gjennomfart og skip som anløper norske havner, herunder skip som går i kabotasje mellom norske havner og mellom norske havner og installasjoner på sokkelen. Adgangen til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på slike skip kan imidlertid være begrenset dersom det ikke foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom forholdet som reguleres og Norges rimelige interesser.¹²²

Som nevnt innledningsvis må en eventuell regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip holde seg innenfor kravet om god tro og forbudet mot

¹²⁰ Skoghøy (2020) s. 6.

¹²¹ Jf. pkt. 3.4.

¹²² Se i denne retning Nifs-utredningen s. 26–27, Marten (2015) s. 136–139, Molenaar m.fl. (2008) s. 101.

rettighetsmisbruk i HRK artikkel 300. I tillegg må slik regulering holde seg innenfor krav i alminnelig folkerett, jf. fortalen avsn. 9. Norges handlingsrom for å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip må derfor fastlegges på bakgrunn av en vurdering av om det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom det forhold som reguleres og Norges territorium eller rimelige interesser. I kravet til rimelighet inngår også en avveining mot flaggstatens interesser.

Momentene som tilsier at Norge har interesse av å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip er delvis presentert over i kapitlet om interne forhold. Her framgikk det at arbeidet med å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel er uttrykk for at Norge har interesse av å sikre et visst nivå på de lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder for sjøfolk i Norges maritime jurisdiksjonsområder. Denne interessen styrkes av at lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel også påvirker lønns- og arbeidsvilkårene på norske skip, og i visse tilfeller også på land, idet utenlandske skip konkurrerer om transportoppdrag og andre oppdrag med norske skip og landbaserte aktører i Norge.

Denne tilknytningen vil være sterkere for skip som transporterer gods eller passasjerer mellom steder i Norge (kabotasje) eller yter andre tjenester i norske farvann, enn for skip involvert i internasjonal skipsfart. Årsaken er at slike skip er med i konkurransen om lokale oppdrag, som nevnt over, og dermed er med på å påvirke lønnsnivået på norske skip og på land. Den vil også være sterkere for skip som oppholder seg mye i norske farvann enn for skip som kun unntaksvis driver virksomhet i Norge. Årsaken er at skip som oppholder seg mye i Norge har en større påvirkningskraft på hvilke lønns- og arbeidsvilkår som rent faktisk gjelder for sjøfolk i norske farvann.

I vurderingen av om norsk regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip utgjør et urimelig inngrep i flaggstatens interesser, vil det være av betydning når kravet skal gjelde, hvilke typer skipsfart som reguleres, hvilke lønns- og arbeidsvilkår det stilles krav om og hvordan kravet utformes.

Dersom det stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår utenfor territorialfarvannet, vil dette kunne komme i konflikt med flaggstatens eksklusive jurisdiksjon på åpent hav etter HRK art. 92. Flaggstatens eksklusive jurisdiksjon på det åpne hav er ikke til hinder for at flere stater kan utøve samtidig lovgivningsjurisdiksjon over samme forhold, forutsatt at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for dette.¹²³ Basert på drøftelsen over, legger

¹²³ Nifs-utredningen s. 22–23, WR-utredningen s. 30–31. Se også Guilfoyle, Douglas, «Article 92», i *United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary*, Alexander Proelss (red.), München: Verlag C. H. Beck oHG, 2017, s. 700–704, s. 700–703. Utgangspunktet nyanseres noe av ITLOS' avgjørelse i Norstar-saken (Panama mot Italia), som utvider den eksklusive flaggstatsjurisdiksjonen etter art. 92 til også å omfatte lovgivningsjurisdiksjon. Men også her åpnes det for at andre stater enn flaggstaten kan ha jurisdiksjon over skipet «in exceptional cases expressly provided for in the Convention or in other international treaties. Se M/V «Norstar», International Tribunal for the Law of the Sea, Judgment, 10. april 2019, Nr. 25, avsn. 24 og 25. I lys av havrettskonvensjonens fortale avsn. 9, og henvisningen der til «den alminnelige folkeretts regler og

departementet til grunn at slikt grunnlag foreligger for skip som beveger seg mellom norske havner og mellom norske havner og installasjoner på norsk kontinentalsokkel. HRK art. 92 er imidlertid til hinder for at kyststaten kan håndheve et slikt krav overfor skipet når det befinner seg på åpent hav og i økonomisk sone. Håndheving overfor skipet må derfor skje når skipet befinner seg på norsk territorium.

Et krav om overholdelse utenfor territorialfarvannet vil også kunne gripe inn i flaggstatens rettigheter etter art. 87 om det åpne havs frihet. I denne sammenheng er det et poeng at art. 87 1) a) om frihet til skipsfart først og fremst sikrer retten til internasjonal skipsfart.¹²⁴ Selv om Norge i utgangspunktet har jurisdiksjon til å regulere alle skip som anløper norske havner, i kraft av norsk suverenitet i havner og indre farvann, er det derfor gode grunner til å avstå fra å regulere skip som er på vei til eller fra utenlandsk havn.

Tilsvarende betraktninger gjør seg i noen grad gjeldende dersom det stilles krav om overholdelse av standarder knyttet til såkalt «statiske» forhold ved skipet, som skipets konstruksjon og bemanning, selv om det kun stilles krav om overholdelse når skipet befinner seg på norsk territorium.¹²⁵ Slike krav vil i praksis måtte overholdes også når skipet beveger seg utenfor norsk territorium, og utgjør således et større inngrep i flaggstatens navigasjonsfrihet og eksklusive jurisdiksjon på det åpne hav enn hva som er tilfellet for regulering av mer dynamiske forhold om bord, dvs. forhold som lett lar seg endre midlertidig, slik som arbeidstakernes rett til ferie og lønn, og i noen grad også regulering av arbeids- og hviletid.

Endelig vil regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip kunne utgjøre et inngrep i flaggstatens interesser dersom den vanskeliggjør overholdelse av flaggstatens plikter etter HRK art. 94. Det følger av HRK art. 94 om flaggstatens plikter at flaggstaten har ansvar for å «utøve sin jurisdiksjon og kontroll over skip som fører dens flagg, i administrative, tekniske og sosiale saker».¹²⁶ Internasjonalt regelverk for regulering av arbeidsforhold til sjøs baserer seg også på at det er flaggstaten som har hovedansvaret for gjennomføring.¹²⁷ Dersom norsk regulering av lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip innebærer at flaggstaten må bryte sine internasjonale forpliktelser på dette området, vil det være svært inngripende for flaggstaten. Denne typen regelverk er

prinsipper», antar departementet at også territorialjurisdiksjonen og retten til å regulere maritim kabotasje kan danne grunnlag for slik lovgivningsjurisdiksjon.

¹²⁴ Dette følger av en lesning av bestemmelsen i lys av fortalens avsn. 5, som viser at formålet med konvensjonen er å «lette internasjonalt samkvem». Se for øvrig Wien-konvensjonen om traktatretten (VCLT) art. 31 (1): «A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose». Norge er ikke part i VCLT, men prinsippene i VCLT art. 31 og 32 er antatt å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett. Se f.eks. eksempel ICJs avgjørelse i saken Costa Rica mot Nicaragua (Dispute regarding navigational and related rights, International Court of Justice, Judgment, 13. juli 2009, ICJ Reports 2009 s. 213) avsn. 47 med videre henvisninger og Nicaragua mot Colombia (Alleged violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea, International Court of Justice, Judgment, 17. mars 2016, I.C.J. Reports 2016, s. 3) avsn. 35.

¹²⁵ Se Ringbom (2015) s. 121–122 om skillet mellom statiske og ikke-statiske forhold ved skipet.

¹²⁶ HRK art. 94 (1).

¹²⁷ Se f.eks. MLC art. V (1), (2), (3) og (6) og regel 5.1.

imidlertid basert på utvikling av minimumskrav.¹²⁸ Dette innebærer at så lenge også kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel utformes som et minimumskrav, vil det være mulig å oppfylle det norske og det internasjonale kravet samtidig.

Basert på gjennomgangen over legger departementet til grunn at det også etter en tilknytningsvurdering vil være adgang til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip i territorialfarvannet som ikke er i uskyldig gjennomfart og utenlandske skip som anløper norske havner og indre farvann, herunder skip som går i kabotasje mellom norske havner og mellom norske havner og installasjoner på sokkelen. Av hensyn til flaggstatens interesser, er det likevel grunn til å avstå fra å regulere skip som er på vei til eller fra utenlandsk havn. Kravet til norske lønns- og arbeidsvilkår bør videre kun omfatte såkalt «ikke-statiske» eller «dynamiske» forhold ved skipet, som lett lar seg endre i forbindelse med midlertidig virksomhet i Norge.¹²⁹ I tillegg bør om norske lønns- og arbeidsvilkår utformes som et minstekrav, slik at det ikke er til hinder for at arbeidstakere om bord på utenlandske skip kan ha gunstigere vilkår enn det som følger av norsk lovgivning.

Risikobetraktninger

Avslutningsvis er det verdt å påpeke at selv om delvis om departementet legger til grunn at Norge har jurisdiksjon til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip i territorialfarvannet som ikke er i uskyldig gjennomfart og skip som går i kabotasje mellom norske havner og mellom norske havner og installasjoner på norsk kontinentalsokkel, kan det ikke utelukkes at slik regulering vil medføre ulike former for reaksjoner. I sin «Vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip», har utenriksdepartementets rettsavdeling påpekt at en mulig reaksjon på regulering gjennom havnestatsjurisdiksjon er «at utenlandske stater setter vilkår for å tillate norske skip å gå i havn».¹³⁰

5.2.3. Norsk kontinentalsokkel og norsk økonomisk sone

Utgangspunkter

Utenfor territorialfarvannet er utgangspunktet at skipet er underlagt flaggstatens eksklusive jurisdiksjon, jf. havrettskonvensjonen art. 92 jf. art. 58 (2) og 78 (1). Hovedregelen om eksklusiv flaggstatsjurisdiksjon følger av havrettskonvensjonens art. 92 (1) 1. pkt:

¹²⁸ Se f.eks. MLCs forale avsn. 11, der det vises til ILO-konstitusjonens art. 19 (8) «som bestemmer at ingen konvensjon eller rekommandasjon som vedtas av konferansen, og ingen konvensjon som ratifiseres av en medlemsstat, i noe tilfelle skal anses for å påvirke noen lov, voldgiftskjennelse, sedvane eller avtale som sikrer gunstigere forhold for de berørte arbeidstakere enn de som er bestemt i konvensjonen eller rekommandasjonen».

¹²⁹ Se Ringbom (2015) s. 121–122 om skillet mellom statiske og ikke-statiske forhold ved skipet.

¹³⁰ UD (2020) s. 3.

Et skip skal føre bare en stats flagg og skal, bortsett fra i de unntakstilfeller som er uttrykkelig hjemlet i internasjonale traktater eller i denne konvensjon, utelukkende være underlagt denne stats jurisdiksjon på det åpne hav.¹³¹

Både i eksklusiv økonomisk sone og på åpent hav over kontinentalsokkelen gjelder reglene om frihet til skipsfart, som er en del av det åpne havs frihet, jf. havrettskonvensjonen art. 87, jf. art. 58 (1) og art. 78 (1). Det følger også av HRK art. 90 jf. art. 58 (2) og art. 78 (1) at flaggstaten har rett til å føre skip under eget flagg både i eksklusiv økonomisk sone og på åpent hav over kontinentalsokkelen.

Kyststaten har på sin side suverene rettigheter til ressursutnyttelse i økonomisk sone og på sokkelen, jf. havrettskonvensjonens art. 56 og 77. Av art. 77 (1) følger:

Kyststaten utøver suverene rettigheter over kontinentalsokkelen for det formål å undersøke den og utnytte dens naturforekomster.

I tillegg har kyststaten enerett til å tillate og å regulere «oppføring, bruk og drift» av kunstige øyer og av innretninger og anlegg for økonomiske formål, samt eksklusiv jurisdiksjon over slike, jf. havrettskonvensjonen art. 60 (1) og (2) jf. art. 80. Det følger av art. 60 (1) at

1. *I den eksklusive økonomiske sone skal kyststaten ha enerett til å oppføre og til å tillate og regulere oppføring, drift og bruk av:*
 - a) *kunstige øyer,*
 - b) *innretninger og anlegg for de formål som er fastsatt i artikkel 56, og for andre økonomiske formål,*
 - c) *innretninger og anlegg som kan virke forstyrrende inn på utøvelsen av kyststatens rettigheter i sonen.*

Det følger av art. 80 at art. 60 «gjelder på tilsvarende måte for kunstige øyer, innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen».

Det følger av art. 56 (2) og 78 (2) at kyststaten under utøvelsen av sine rettigheter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen må ta hensyn til andre staters rettigheter etter konvensjonen. Dette innebærer at kyststaten i utøvelsen av sine rettigheter etter art. 56

¹³¹ Bestemmelsen er inntatt i havrettskonvensjonens del VII om det åpne hav og gjelder også etter sin ordlyd kun på det åpne hav. Det følger imidlertid av havrettskonvensjonens art. 58 (2) at alminnelige bestemmelser om det åpne hav i art. 88 til 115 også gjelder i eksklusiv økonomisk sone «i den grad de ikke er uforenlige med [konvensjonens del V om eksklusiv økonomisk sone]». Det følger videre av havrettskonvensjonens art. 78 (1) at kyststatens rettigheter over kontinentalsokkelen ikke berører «den rettslige status for de overliggende farvann eller for luftrommet over disse farvann». Det må derfor antas at art. 92 om flaggstatens eksklusive jurisdiksjon over skip på det åpne hav både gjelder i eksklusiv økonomisk sone og på åpent hav over kontinentalsokkelen.

og 77, 60 og 80 må ta hensyn til både flaggstatens frihet til skipsfart og flaggstatens eksklusive jurisdiksjon etter art. 92.

I tillegg gjelder et krav om god tro og et forbud mot rettighetsmisbruk etter HRK art. 300, samt et krav i alminnelig folkerett om at det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom det forholdet som reguleres og kyststatens territorium eller rimelige interesser. De nærmere detaljene i en slik avveining og tilknytningsvurdering vil bli redegjort for under. Først behandles spørsmålet om hvorvidt kyststatens rettigheter i økonomisk sone og på sokkelen kan danne grunnlag for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip.

Grunnlag for regulering

Norsk jurisdiksjon og på sokkel og i økonomisk sone har i norsk rett særlig vært drøftet i tilknytning til petroleumsvirksomhet og annen virksomhet på sokkelen.¹³² Drøftelsene har i den forbindelse vært knyttet opp mot Norges «suverene rettigheter» knyttet til utforskning og utnyttelse, først etter kontinentalsokkelkonvensjonen art. 1958, og siden etter havrettskonvensjonen av 1982 art. 77.

Det kan ses i sammenheng med at kyststatens rett etter kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958 til å «construct and maintain or operate» installasjoner på kontinentalsokkelen kun omfattet installasjoner som var «necessary for its exploration and the exploitation of its natural resources», jf. art. 5 (2). I tillegg har også kyststatens enerett etter HRK art. 60 (1) b) jf. 80 på sokkelen vært antatt å være begrenset til de formål som er omtalt i art. 77.¹³³ For kunstige øyer på sokkelen og for kunstige øyer, innretninger og anlegg i økonomisk sone som er omfattet av art. 60 direkte, gjelder det ingen slik begrensning.¹³⁴

Sammenhengen mellom HRK art. 60 jf. art. 80 og art. 77 er bl.a. beskrevet i Ot.prp.nr.72 (1982–1983) Lov om petroleumsvirksomhet. Her framgår det at

Etter havrettskonvensjonen artikkel 60, jfr. artikkel 80, har kyststaten enerett til å bygge og til å gi tillatelse til og regulere bygging, drift og bruk av innretninger som inngår i den virksomhet som kyststaten har suverene rettigheter over.¹³⁵

¹³² Se f.eks. NOU 1976: 40 Arbeidsmiljøet på kontinentalsokkelen (Halden-utvalget), s. 11–16; NOU 1976: 59 Privatrettslige regler for borefartøyer, s. 9; Ot.prp.nr.50 (1976-1977) Om lov om endringer i straffeloven av 22 mai 1902 nr 10 og enkelte andre lover for å fastslå norsk jurisdiksjon på den norske del av kontinentalsokkelen og om bord på norske boreplattformer med mer, s. 4–5; NOU 1979: 43 Petroleumslov med forskrifter, s. 25; Ot.prp.nr.72 (1982–1983) Lov om petroleumsvirksomhet, s. 12; NOU 1989:15 Arbeidsmiljølovens virkeområde i petroleumsvirksomheten (Bull-utvalget), s. 22; og Prop.106 L (2017-2018) s. 18.

¹³³ Se i denne retning St.prp.nr. 37 (1995–96) Om samtykke 1) til ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer, 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, s. 56–57.

¹³⁴ St.prp.nr. 37 (1995–96) s. 57.

¹³⁵ Ot.prp.nr.72 (1982–1983) s. 12.

I sin «Vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip», har Utenriksdepartementets rettsavdeling drøftet adgangen til å regulere skip på norsk kontinentalsokkel med grunnlag i HRK art. 60 jf. 80.¹³⁶ Basert på redegjørelsen over, legger departementet til grunn at de installasjoner på sokkelen utenfor økonomisk sone som er omfattet av Norges rettigheter etter HRK art. 60 jf. art. 80, nødvendigvis også vil inngå i den virksomhet som Norge har suverene rettigheter over etter art. 77. Rettsavdelingen skriver følgende:

Norske myndigheter har [...] eksklusiv jurisdiksjon over drift og bruk av innretninger og anlegg med økonomiske formål på norsk kontinentalsokkel, jf. HRK artikkel 60 (1)(b) og (2), jf. artikkel 80. Dette innebærer at norske myndigheter vil ha jurisdiksjon over skip som inngår i driften eller bruken av installasjoner på norsk sokkel. I slike tilfeller vil norske myndigheter kunne pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår.

Reguleringsadgangen i henhold til HRK artikkel 60, jf. artikkel 80 begrenser seg til «drift og bruk» av «innretninger og anlegg» på sokkelen. Hvorvidt norske myndigheter har jurisdiksjon over utenlandske skip som befinner seg på sokkelen, beror derfor på en tilknytningsvurdering mellom selve skipet og installasjonen. Det må foretas en konkret vurdering av om det enkelte skipets virksomhet i saklig, tidsmessig og geografisk henseende er så tett knyttet til aktivitetene på installasjonen, at skipets virksomhet må anses som en del av driften eller bruken av installasjonen. Dersom skipet inngår i driften eller bruken av installasjonene, vil skipet være underlagt norsk sokkelstatsjurisdiksjon, og dermed kunne pålegges norske lønns- og arbeidsvilkår.¹³⁷

Rettsavdelingens uttalelse omhandler kun «innretninger og anlegg med økonomiske formål på norsk kontinentalsokkel», som nevnt i HRK art. 60 (1) b jf. 80. På bakgrunn av ordlyden i art. 60, legger departementet til grunn at de samme utgangspunktene gjør seg gjeldende for installasjoner i økonomisk sone som ikke er underlagt norsk sokkelstatsjurisdiksjon, men som istedenfor er underlagt norsk sonejurisdiksjon, som f.eks. flytende havvind eller oppdrettsanlegg til havs. Departementet legger videre til grunn at de samme utgangspunktene gjør seg gjeldende for kunstige øyer og installasjoner som nevnt i art. 60 (1) a) og c) jf. 80. Ettersom reguleringsadgangen i henhold til art. 60 jf. 80 også omfatter «oppføring», legger departementet endelig til grunn at det også vil være adgang til å regulere skip som «inngår i» oppføring av slike installasjoner.

I rettsavdelingens uttalelse vises det til at det må foretas en konkret vurdering av om «det enkelte skipets virksomhet i saklig, tidsmessig og geografisk henseende er så tett knyttet til aktivitetene på installasjonen, at skipet må anses som en del av driften eller bruken av

¹³⁶ UD (2020) s. 4.

¹³⁷ UD (2020) s. 4.

installasjonen».¹³⁸ Hva som skal til for at kravet til saklig, tidsmessig og geografisk tilknytning skal være oppfylt, må bero på en tolkning av HRK art. 60 (1).

Det følger av ordlyden i art. 60 (1) at kyststaten skal ha «enerett til å oppføre og til å tillate og regulere oppføring, drift og bruk». Dette kan tilsi at Norge som kyststat i prinsippet kan regulere all oppføring, drift og bruk av installasjoner på sokkelen og i økonomisk sone. Bestemmelsen må imidlertid tolkes i lys av den kontekst den inngår i, herunder kravet i art. 56 (2) og art. 78 (2) om at kyststaten under utøvelsen av sine rettigheter i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen må ta hensyn til andre staters rettigheter etter konvensjonen.¹³⁹

Det følger av art. 56 (2) at kyststaten plikter å «ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter» og «opptre på en måte som er forenlig med» havrettskonvensjonens bestemmelser når den «utøver sine rettigheter og oppfyller sine plikter» etter konvensjonen «i den eksklusive økonomiske sone».¹⁴⁰ Dette innebærer bl.a. annet at kyststaten plikter å utøve jurisdiksjonen den har i eksklusiv økonomisk sone på en måte som tar «tilbørlig hensyn» til det åpne havs frihet etter havrettskonvensjonen art. 87 og flaggstatens eksklusive jurisdiksjon etter art. 92 jf. 58 (2).¹⁴¹

Tilsvarende følger det av art. 78 (2) at «[u]tøvelsen av kyststatens rettigheter over kontinentalsokkelen» ikke må «krenke eller føre til uberettiget innblanding i skipsfarten og andre staters rettigheter og friheter» etter konvensjonen.¹⁴² Dette innebærer både at kyststatens jurisdiksjonsutøvelse ikke kan krenke det åpne havs frihet etter art. 87 eller flaggstatens eksklusive jurisdiksjon etter art. 92, og at det i tillegg må foretas en rimelighetsvurdering for å finne ut om eventuell innblanding i skipsfarten og andre staters rettigheter og friheter er uberettiget.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet inneholder HRK også et krav om god tro og et forbud mot rettighetsmisbruk.¹⁴³ Kyststaten må også holde seg innenfor krav i alminnelig

¹³⁸ UD (2020) s. 4.

¹³⁹ Jf. Wien-konvensjonen om traktatretten (VCLT) art. 31 (1): «A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose». Norge er ikke part i VCLT, men prinsippene i VCLT art. 31 og 32 er antatt å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett. Se f.eks. eksempel ICJs avgjørelse i saken Costa Rica mot Nicaragua avsn. 47 med videre henvisninger og Nicaragua mot Colombia avsn. 35.

¹⁴⁰ Havrettskonvensjonen art. 56 (2). Artikkel 58 (3) fastsetter en tilsvarende plikt for andre stater til å ta «tilbørlig hensyn til kyststatens rettigheter og plikter, og [...] overholde de lover og forskrifter kyststaten har vedtatt i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjon». Se i samme retning ICJs dom i fiskerijurisdiksjonssaken Storbritannia mot Island (Fisheries Jurisdiction Case, International Court of Justice, Judgment, 25. juli 1974, ICJ Reports 1974 s. 3) avsn. 71.

¹⁴¹ Her er det imidlertid et poeng at flaggstatens rettigheter etter havrettskonvensjonens art. 88–115 er mer begrenset i eksklusiv økonomisk sone enn på åpent hav, idet det følger av art. 58 (2) disse bestemmelsene kun gjelder «i den grad de ikke er uforenlige med» konvensjonens del V om eksklusiv økonomisk sone. Se tilsvarende Proelss, Alexander, «Article 56» i United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary, Alexander Proelss (red.), München: Verlag C. H. Beck oHG, 2017, s. 418–437, s. 433.

¹⁴² Havrettskonvensjonen art. 78 (2).

¹⁴³ Havrettskonvensjonen art. 300, Panama mot Italia avsn. 240 flg.

folkerett.¹⁴⁴ I dette ligger det også et krav om at det må foreligge tilstrekkelig tilknytning mellom forholdet som reguleres og statens territorium eller rimelige interesser.¹⁴⁵ Kyststatens handlingsrom må dermed fastlegges på bakgrunn av prinsipper i alminnelig folkerett, herunder en vurdering av om det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom forholdet som reguleres og kyststatens rimelige interesser.

Tilknytningsvurdering

Etter departementets vurdering vil spørsmålet om kyststaten kan regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip på grunnlag av art. 60 (1) i økonomisk sone og art. 60 (1) jf. art. 80 på sokkel, bero på om slik regulering går for langt i å gripe inn i flaggstatens rettigheter etter konvensjonen. I dette ligger det også et krav om at det må foreligge tilstrekkelig tilknytning mellom forholdet som reguleres og kyststatens rimelige interesser. Det må med andre ord foretas en interesseavveining, samtidig som flaggstatens rettigheter etter art. 87 og 92 ligger fast. I denne avveiningen vil kravet om saklig, tidsmessig og geografisk tilknytning, slik det er formulert i rettsavdelingens vurdering, kunne være en hjelp for tanken.¹⁴⁶

Kravet til saklig tilknytning må ses i sammenheng med at kyststaten kun kan regulere oppføring, drift og bruk av kunstige øyer, innretninger og anlegg etter art. 60 (1). Det er derfor kun dersom skipet inngår i slik oppføring, drift eller bruk at art. 60 (1) kan danne grunnlag for regulering..

For installasjoner på sokkelen som er omfattet av art. 60 (1) b) eller c) jf. 80, er eneretten til å oppføre og til å tillate og regulere oppføring, drift og bruk trolig begrenset til de formål som er omfattet av kyststatens suverene rettigheter på sokkelen etter art. 77.¹⁴⁷ Dette innebærer at skipet samtidig må ha tilstrekkelig saklig tilknytning til utøvelsen av Norges suverene rettigheter på sokkelen.

Kravet til tidsmessig tilknytning kan ses i sammenheng med den alminnelige tilknytningsvurderingen og interesseavveiningen som må foretas, og utgjør en mulig avgrensning mot den kortere tilstedeværelsen. Det er også mulig at det er lettere å anse skipet som en del av oppføring, bruk eller drift av en installasjon dersom det befinner seg i økonomisk sone eller på norsk sokkel over en viss tidsperiode.¹⁴⁸

I norsk rett er tidskriteriet tidligere drøftet i tilknytning til spørsmålet om man skulle la arbeidsmiljøloven komme til anvendelse på petroleumsvirksomhet om bord på skip som utfører «konstruksjons-, rørleggings- eller vedlikeholdsaktivitet [...] «i nær tilknytning til»

¹⁴⁴ Havrettskonvensjonens forale avsn. 9.

¹⁴⁵ Nifs-utredningen s. 27, med videre henvisning til Crawford (2012) s. 457 (se nå Crawford (2019) s. 441), Ringbom (2015) s. 130.

¹⁴⁶ UD (2020) s. 4.

¹⁴⁷ Se i denne retning St.prp.nr. 37 (1995–96) s. 56–57.

¹⁴⁸ Sml. UD (2020) s. 4.

innretning som driver petroleumsvirksomhet».¹⁴⁹ På skatteområdet er det i flere bilaterale skatteavtaler inntatt en bestemmelse om at virksomhet utenfor kysten knyttet til utnyttelse av sokkelen skal anses å drives i sokkelstaten dersom virksomheten utøves i mer enn 30 dager innenfor en tolv månedersperiode.¹⁵⁰ Disse bestemmelsene avgrenser imidlertid mot sjøtransport, taubåter og hjelpefartøy.¹⁵¹

I en alminnelig tilknytningsvurdering og interesseavveining, vil betydningen av den tidsmessige tilknytningen avhenge av hva slags type lønns- og arbeidsvilkår det er aktuelt å regulere. F.eks. vil krav til mer permanente forhold ved skipets drift, som f.eks. bemanningens sammensetning og antall, kunne få følger også når oppdraget på norsk sokkel er over. Det samme gjelder krav til arbeids- og hviletid og rotasjonsordninger, dersom slike krav fører til at bemanningens sammensetning og/eller antall må endres for å utføre et oppdrag på norsk sokkel. Slike krav vil derfor kunne anses som mer inngripende overfor flaggstatens interesser enn f.eks. et krav om norsk lønn, som lettere vil kunne oppfylles midlertidig, gjennom en tilleggsutbetaling til de ansatte, mens skipet utfører et bestemt oppdrag.

Også dersom det kun er mer dynamiske forhold om bord som er gjenstand for regulering, slik som lønnsnivået og eventuelt andre forhold som ikke får konsekvenser for skipets drift når virksomheten på norsk sokkel er over, vil tidsaspektet kunne ha betydning for tilknytningsvurderingen. Årsaken er at kyststaten vil ha en sterkere interesse av å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip som oppholder seg lenge på norsk sokkel enn skip som kun oppholder seg på norsk sokkel i kortere perioder, idet de førstnevnte skipene vil ha større en større påvirkning på det generelle nivået på lønns- og arbeidsvilkår som faktisk gjelder på norsk sokkel. I tillegg vil det kunne anses som mindre inngripende overfor flaggstaten dersom man avgrenser mot kortere tilstedeværelse, ettersom også endring av mer dynamiske vilkår, som lønnsnivå, vil medføre visse administrative kostnader.

I forlengelsen av diskusjonen om hva slags type lønns- og arbeidsvilkår det er aktuelt å regulere, er det også relevant hvordan kravene utformes. Det følger av HRK art. 94 om flaggstatens plikter at flaggstaten har ansvar for å «utøve sin jurisdiksjon og kontroll over

¹⁴⁹ NOU 1989:15 Arbeidsmiljølovens virkeområde i petroleumsvirksomheten s. 25. I merknadene til den relevante bestemmelsen, som for øvrig ikke ble vedtatt, inngår følgende eksemplifisering (på s. 47): «Dreier det seg om en mer langvarig operasjon, som strekker seg over en eller flere uker, eller er det tale om et helt kortvarig oppdrag som ikke varer over noen timer? Et enkelt kranløft, som med tilrigging m.v. ikke tar mer enn 8-10 timer, vil således kunne bli betraktet annerledes enn en omfattende og kontinuerlig løfteoperasjon som strekker seg over lengre tid».

¹⁵⁰ Se f.eks. Overenskomst mellom Norge og Belgia til unngåelse av dobbeltbeskatning og forebyggelse av skatteunndragelse med hensyn til skatter av inntekt (2014) art. 20 og Overenskomst mellom Norge og Spania til unngåelse av dobbeltbeskatning og forebyggelse av skatteunndragelse med hensyn til skatter av inntekt og av formue (1999) art. 23.

¹⁵¹ Se f.eks. Overenskomst mellom Norge og Belgia til unngåelse av dobbeltbeskatning og forebyggelse av skatteunndragelse med hensyn til skatter av inntekt (2014) art. 20 og Overenskomst mellom Norge og Spania til unngåelse av dobbeltbeskatning og forebyggelse av skatteunndragelse med hensyn til skatter av inntekt og av formue (1999) art. 23.

skip som fører dens flagg, i administrative, tekniske og sosiale saker».¹⁵² Internasjonalt regelverk for regulering av arbeidsforhold til sjøs baserer seg også på at det er flaggstaten som har hovedansvaret for gjennomføring.¹⁵³ Dersom norsk regulering av lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip innebærer at flaggstaten må bryte sine internasjonale forpliktelser på dette området, vil det være svært inngripende for flaggstaten. Denne typen regelverk er imidlertid basert på utvikling av minimumskrav.¹⁵⁴ Dette innebærer at også kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel bør utformes som et minimumskrav, slik at det blir mulig å oppfylle det norske og det internasjonale kravet samtidig.

Kravet om geografisk tilknytning kan enten ses som et krav om geografisk tilknytning til den enkelte installasjon, eller som et krav om geografisk tilknytning til norsk territorium, økonomisk sone eller sokkel. Et krav om tilknytning til den enkelte installasjon kan gi mening fordi skipets virksomhet da lettere kan sies å inngå i oppføring, drift eller bruk av installasjonen. I NOU 1989:15 Arbeidsmiljølovens virkeområde i petroleumsvirksomheten, som er sitert til over, var det da også tilknytningen til «innretning som driver petroleumsvirksomhet» som ble ansett som relevant.¹⁵⁵ I vurderingen av om det forhold som reguleres har tilstrekkelig tilknytning til kyststatens territorium eller rimelige interesser, er det imidlertid heller den andre forståelsen av geografisk tilknytning som er relevant. Årsaken er at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår utenfor norske jurisdiksjonsområder kan komme i konflikt med andre staters territorialjurisdiksjon. I tillegg vil Norges rimelige interesse av å sikre norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel ikke gjøre seg gjeldende utenfor norske farvann og norsk sokkel.

Etter departementets vurdering vil regulering av lønns- og arbeidsvilkår på skip som inngår i oppføring, bruk og drift av installasjoner på sokkelen og i økonomisk sone ikke gripe inn i retten til skipsfart og det åpne havs frihet etter HRK art. 87, forutsatt at slik regulering avgrenser mot internasjonal skipsfart.

Videre vil slik regulering heller ikke krenke flaggstatens eksklusive jurisdiksjon på det åpne hav etter art. 92. Årsaken er at flaggstatens eksklusive jurisdiksjon på det åpne hav ikke er til hinder for at flere stater kan utøve samtidig lovgivningsjurisdiksjon over samme forhold, forutsatt at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for dette.¹⁵⁶ HRK art. 92 er imidlertid fortsatt til hinder for at kyststaten kan håndheve et slikt krav overfor skipet når

¹⁵² HRK art. 94 (1).

¹⁵³ Se f.eks. MLC art. V (1), (2), (3) og (6) og regel 5.1.

¹⁵⁴ Se f.eks. MLCs fortale avsn. 11, der det vises til ILO-konstitusjonens art. 19 (8) «som bestemmer at ingen konvensjon eller rekommandasjon som vedtas av konferansen, og ingen konvensjon som ratifiseres av en medlemsstat, i noe tilfelle skal anses for å påvirke noen lov, voldgiftskjennelse, sedvane eller avtale som sikrer gunstigere forhold for de berørte arbeidstakere enn de som er bestemt i konvensjonen eller rekommandasjonen».

¹⁵⁵ I NOU 1989:15 Arbeidsmiljølovens virkeområde i petroleumsvirksomheten s. 25.

¹⁵⁶ Nifs-utredningen s. 22–23, WR-utredningen s. 30–31. Se også Guilfoyle (2017) s. 700–703.

Utgangspunktet nyanseres noe av ITLOS' avgjørelse i Norstar-saken (Panama mot Italia) avsn. 24 og 25 (omtalt over i fotnote 123).

det befinner seg på åpent hav og i økonomisk sone. Håndheving overfor skipet må derfor skje når skipet befinner seg på norsk territorium.¹⁵⁷

Kort om alternativer og risikobetraktninger

Regulering av skip som inngår i oppføring, drift og bruk av installasjoner på sokkelen og i økonomisk sone er en tilnærming som går lenger i å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip enn det som tidligere har vært norsk praksis. Lignende tilnærminger er diskutert i flere av utredningene som er skrevet i forkant av dette høringsbrevet.¹⁵⁸ Varianter av slik regulering er også innført i canadisk og australsk rett.¹⁵⁹ Det er imidlertid delte meninger i juridisk teori om hvorvidt en slik regulering vil være i tråd med folkeretten.¹⁶⁰

Proelss skriver følgende om kyststatens adgang til å regulere oppføring, drift og bruk av installasjoner etter art. 60 (1):

*Furthermore, the jurisdiction to prescribe allocated to the coastal State covers, e.g., the enactment and implementation of building and minings laws as well as safety, environmental and labour standards, provided that these measures are directly applicable to the construction, operation and use of artificial islands, installations and structures. Art 58 (2) in conjunction with Art. 92 (1) makes it impossible for the coastal State to extend its jurisdiction to supply vessels and other ships flying the flag of a State other than the coastal State calling at one of the said objects.*¹⁶¹

Som redegjort for over, legger departementet til grunn at art. 92 om flaggstatens eksklusive jurisdiksjon på åpent hav ikke er til hinder for at andre stater har samtidig lovgivningsjurisdiksjon over skipet, forutsatt at kyststaten har grunnlag for dette, og at dette må bero på en vurdering av om det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom det forhold som reguleres og kyststatens territorium eller rimelige interesser. Som sitatet over viser, er det imidlertid ulike oppfatninger om dette spørsmålet.

En mulig alternativ tilnærming til direkte regulering av skip, kan være å bruke reguleringsadgangen som følger av art. 56, 77, 60 og 80 til å regulere rettighetshavere og operatører på sokkelen og i økonomisk sone, istedenfor skipene som er inngår i oppføring, drift og bruk av innretninger og anlegg.¹⁶² Rettighetshavere og operatører kan da pålegges å sikre egne arbeidstakere om bord på skip norske lønns- og arbeidsvilkår i

¹⁵⁷ Se drøftelse i kap. 5.2.2.

¹⁵⁸ WR-utredningen s. 56–59; Nifs-utredningen s. 20–26; Ringbom(2015) s. 139–142.

¹⁵⁹ Se omtale i kap. 3.4.

¹⁶⁰ Se bl.a. Proelss, Alexander, «Article 60» i *United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary*, Alexander Proelss (red.), München: Verlag C. H. Beck oHG, 2017, s. 464–480, på s. 470 og 473; og Skoghøy (2020).

¹⁶¹ Proelss, Alexander. «Article 60» i *United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary*, Alexander Proelss (red.), München: Verlag C. H. Beck oHG, 2017, s. 464–480, s. 469–470.

¹⁶² En lignende tilnærming er foreslått i UD (2020), men da gjennom vilkårsstillelse i de konkrete utvinningstillatelsene.

norske farvann og på norsk sokkel, og å stille krav i kontrakt om at leverandører og eventuelle underleverandører gjør det samme.¹⁶³

Adgangen til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip gjennom kontrakt, kan i prinsippet også brukes til å regulere forhold som finner sted utenfor sokkelen og økonomisk sone. Forutsetningen er at de kravene som stilles til rettighetshavere og operatører på sokkel ikke rammes av kravet om god tro og forbudet mot rettighetsmisbruk i HRK art. 300, og at det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom forholdet som reguleres og kyststatens territorium eller rimelige interesser.

Basert på det som er sagt over om tilknytningsvurderingen ved en eventuell direkte regulering av skip på sokkelen, legger departementet til grunn at det også ved indirekte regulering vil være vanskelig å argumentere for at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår utenfor norske farvann og norsk sokkel vil ha tilstrekkelig tilknytning til Norges rimelige interesser. Så lenge et eventuelt krav kun gjelder når skipet befinner seg i norske farvann og på norsk sokkel, vil det etter departementets vurdering foreligge tilstrekkelig tilknytning. Slik regulering vil heller ikke være i strid med kravet om god tro og forbudet mot rettighetsmisbruk i HRK artikkel 300.

Fordelen med en slik tilnærming, som kan omtales som indirekte regulering av skip, er at den ikke innebærer jurisdiksjonsutøvelse over utenlandske skip, men kun over rettighetshavere og operatører, som uansett er underlagt norsk jurisdiksjon på sokkelen og i økonomisk sone. En ulempe med en slik tilnærming er at regelverket kan bli mindre oversiktlig, idet kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip vil følge av den enkelte kontrakt mellom leverandør og rettighetshaver. I tillegg vil indirekte regulering kunne oppleves som byrdefullt for rettighetshaver, som også vil få ansvar for å sikre at kravet overholdes av leverandører og eventuelle underleverandører. Gitt de tungtveiende interessene som taler for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip i norske farvann og på norsk sokkel, herunder beskyttelse av arbeidstakere og hindring av sosial dumping, er det likevel departementets vurdering at slik regulering vil ha tilstrekkelig tilknytning til Norges rimelige interesser, også etter en avveining opp mot rettighetshavers interesser.

Uansett hvilken tilnærming som velges, vil et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel utgjøre et brudd med det som tidligere har vært norsk praksis. Utenriksdepartementets rettsavdeling har påpekt at stater tradisjonelt har vært tilbakeholdne med å regulere forhold som ikke er direkte knyttet til drift og bruk av sokkelen, og at det må påregnes at denne typen begrensninger i flaggstatsjurisdiksjonen vil bli møtt med motstand fra flaggstater.¹⁶⁴ Departementet slutter seg til denne vurderingen.

¹⁶³ En slik tilnærming er foreslått i Arnesen og Furuseth (2020).

¹⁶⁴ UD (2020) s. 4.

5.3. EØS-retten

5.3.1. Innledning

En eventuell regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip i norske farvann og på norsk sokkel må også holde seg innenfor de krav som følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. EØS-avtalen gjør Norge og de øvrige EFTA-statene som er med i EØS-avtalen til en integrert del av det indre marked i EØS, sammen med EUs medlemsstater. Kjernen i reglene om det indre marked er prinsippene om fri bevegelse for varer, personer, tjenester og kapital innad i EØS-området.¹⁶⁵ Prinsippet om fri bevegelse for tjenester er innført for sjøtransporttjenester gjennom forordning 4055/86 og forordning 3577/92 (kabotasjeforordningen). For andre maritime tjenester følger prinsippet om fri bevegelse for tjenester av EØS-avtalen art. 36.

Kabotasjeforordningen innfører prinsippet om fri bevegelse for tjenester for sjøtransporttjenester innad i en medlemsstat (maritim kabotasje). Forordningen inneholder en spesialregulering der "spørsmål med hensyn til besetning" er henholdsvis vertsstatens og flaggstatens "ansvar", avhengig av hva slags type kabotasjeferd det er snakk om. Det har vært ulike syn på om formuleringen "spørsmål med hensyn til besetning" skal forstås slik at den omfatter den typen lønns- og arbeidsvilkår som søkes regulert her. Her må rettstilstanden anses som uavklart.

Regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip vil kunne utgjøre en restriksjon på fri bevegelse for tjenester etter EØS-avtalens regler om dette. Slike restriksjoner kan være tillatt etter EØS-avtalen dersom de er egnede og nødvendige for å ivareta legitime hensyn. Hensynet til beskyttelse av arbeidstakere og hensynet til rettferdig konkurranse er ansett som legitime hensyn som kan rettferdiggjøre restriksjoner på fri bevegelse. Etter departementets vurdering vil et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel kunne rettferdiggjøres med henvisning til disse hensynene. Det er imidlertid etter departementets vurdering mest nærliggende å begrunne regulering av lønns- og arbeidsvilkår i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.

Det må vurderes konkret hvilke krav til lønns- og arbeidsvilkår det vil være tillatt å stille og i hvilke situasjoner det vil være tillatt å stille slike krav. Overordnet legger departementet til grunn at opplistingen av lønns- og arbeidsvilkår i utsendingsdirektivet art. 3 kan danne utgangspunkt for hvilke typer lønns- og arbeidsvilkår som kan være gjenstand for vertsstatsregulering også til sjøs, men at listen over vilkår må tilpasses situasjonen på skip.¹⁶⁶ Departementet legger videre til grunn at det kun kan stilles krav om slike lønns- og arbeidsvilkår for skip som driver utøver virksomhet som har en tilstrekkelig tilknytning til Norge.

¹⁶⁵ Dette kapittelet er en videre bearbeiding av det som er skrevet i Nifs-utredningen på s. 31–59.

¹⁶⁶ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDS DIREKTIV 96/71/EF av 16. desember 1996 om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting [Utsendingsdirektivet].

5.3.2. EØS-avtalens geografiske virkeområde

EØS-avtalens geografiske virkeområde er fastsatt i EØS-avtalens art. 126. Det framgår av bestemmelsen at EØS-avtalen gjelder «på de territorier hvor Traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap [siden EU] anvendes på de vilkår som er fastsatt i den nevnte traktat, og på Islands, Fyrstedømmet Liechtensteins og Kongeriket Norges territorium».¹⁶⁷ EØS-avtalen gjelder ikke på Svalbard, idet Norge har benyttet seg av retten etter EØS-avtalen Protokoll 40 om Svalbard til å unnta Svalbard fra anvendelse av avtalen.¹⁶⁸

Begrepet territorium i EØS-avtalen skal forstås «i henhold til fast praksis i folkeretten», slik at «EØS-avtalen omfatter Norges landterritorium, indre farvann og territorialfarvann, men ikke økonomisk sone, kontinentalsokkel eller det åpne hav».¹⁶⁹ Art. 126 i EØS-avtalen er likevel ikke til hinder for at avtalepartene ved innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen tar på seg forpliktelser også utenfor territoriet, og derigjennom gir den aktuelle rettsakten et videre geografisk virkeområde..¹⁷⁰ Dette er tilfellet for kabotasjeforordningen, som innfører fri bevegelse for sjøtransporttjenester internt i en medlemsstat, og som også omfatter sjøtransporttjenester mellom norske havner og installasjoner og anlegg på Norges kontinentalsokkel.¹⁷¹ Det vises til Utenriksdepartementets rettsavdelings redegjørelse for kabotasjeforordningens virkeområde:

Kabotasjeforordningen får etter sin ordlyd, jf. definisjonen av forsyningstjenester off-shore i artikkel 2 (1) bokstav b, anvendelse på kontinentalsokkelen. Artikkel 126 EØS er ikke til hinder for at avtalepartene ved innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen tar på seg forpliktelser også utenfor territoriet, og derigjennom gir den aktuelle rettsakten et videre geografisk virkeområde. Dette finnes det flere eksempler på. Kabotasjeforordningen er innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 70/97 i sin helhet og uten særskilte tilpasninger med hensyn til bestemmelsen om maritim kabotasje på kontinentalsokkelen i artikkel 2 (1) bokstav b. Det er heller ikke inntatt andre forbehold knyttet til forordningens geografiske virkeområde. Det fremgår klart av ordlyden i den ovennevnte bestemmelsen slik den er inntatt i EØS-avtalen at den får anvendelse på kabotasje til installasjoner og anlegg på kontinentalsokkelen. Det er heller ingen holdepunkter for et annet syn i proposisjonen om innhenting av Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning, eller i Norges ensidige erklæring eller felleserklæringen avgitt under møtet i EØS-komiteen. Videre vil heller ikke de

¹⁶⁷ EØS-avtalen art. 126.

¹⁶⁸ EØS-avtalen Protokoll 40 om Svalbard, Arnesen, Finn og Tarjei Bekkedal, *EØS til sjøs*, Svinør/Oslo, 2017 (<https://leveavhavet.no/wp-content/uploads/2017/08/arnesen-bekkedal-eos-til-sjos-endelig-versjon.pdf>) (Arnesen og Bekkedal (2017)), s. 946.

¹⁶⁹ UD (2020) s. 6. Se også Meld. St. 5 (2012–2013) s. 41.

¹⁷⁰ Meld. St. 5 (2012–2013) s. 41.

¹⁷¹ Rådsforordning (EØF) nr. 3577/92 av 7. desember 1992 om anvendelse av prinsippet om adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatene (maritim kabotasje) [Kabotasjeforordningen], art. 2 (1) b). Se nærmere om dette i Nifs-utredningen s. 40–42.

horisontale tilpasningene i protokoll 1 punkt 8 om henvisninger til territoriet komme til anvendelse. Det vises i den forbindelse til at bestemmelsen i artikkel 2(1) bokstav b ikke viser til uttrykkene «Felleskapet» eller til «det felles markeds» territorium, men til forsyningstjenester på kontinentalsokkelen.

På denne bakgrunn finner vi det mest nærliggende å konkludere med at kabotasjeforordningen må anses å gjelde på norsk sokkel.¹⁷²

For slike sjøtransporttjenester vil derfor EØS-avtalen legge føringer for adgangen til å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskregistrerte skip også utenfor norsk territorialfarvann.

5.3.3. Fri bevegelighet for sjøtransporttjenester og andre maritime tjenester

Både i EØS-avtalen og i traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) er transporttjenester, herunder sjøtransporttjenester, unntatt fra de alminnelige reglene om fri bevegelighet for tjenester.¹⁷³ Transporttjenester er i stedet spesialregulert i EØS-avtalens kap. 6 om transportvirksomhet og TEUV avd. VI om transport.

Prinsippet om fri bevegelighet for sjøtransporttjenester er innført gjennom forordning (EØF) nr. 4055/86,¹⁷⁴ som innførte prinsippet om fri bevegelighet for tjenester for sjøtransport mellom medlemsstater og mellom medlemsstater og tredjeland,¹⁷⁵ og gjennom forordning (EØF) nr. 3577/92 (kabotasjeforordningen),¹⁷⁶ som innførte prinsippet om fri bevegelighet for tjenester også for sjøtransport innad i en medlemsstat.

Det følger av kabotasjeforordningens art. 1 (1) at «adgangen til å yte sjøtransporttjenester i en medlemsstat (maritim kabotasje) [skal] gjelde for alle EF-skipsredere med fartøyer som er registrert i en medlemsstat og fører denne medlemsstatens flagg, forutsatt at fartøyene oppfyller alle vilkår for å utføre kabotasje i medlemsstaten».¹⁷⁷

Sjøtransporttjenester i en medlemsstat (maritim kabotasje) er definert i artikkel 2 (1) som «tjenester som vanligvis tilbys mot vederlag, herunder særlig» fastlandskabotasje, forsyningstjenester off-shore og øykabotasje. Fastlandskabotasje er sjøtransport av passasjerer eller gods mellom havner som ligger på en og samme medlemsstats fastland

¹⁷² UD (2020) s. 6.

¹⁷³ EØS-avtalen art. 38, TEUV art. 58.

¹⁷⁴ Rådsforordning (EØF) nr. 4055/86 av 22. desember 1986 om anvendelse av prinsippet om adgang til å yte tjenester på sjøtransport mellom medlemsstater og mellom medlemsstater og tredjestater

¹⁷⁵ Forordningens art. 1 (1) fastsetter at «Medlemsstatenes statsborgere etablert i en annen medlemsstat enn tjenestens mottaker skal ha adgang til å yte sjøtransporttjenester mellom medlemsstatene og mellom medlemsstatene og tredjestater».

¹⁷⁶ Rådsforordning (EØF) nr. 3577/92 av 7. desember 1992 om anvendelse av prinsippet om adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatene (maritim kabotasje).

¹⁷⁷ Kabotasjeforordningen art. 1 (1).

eller hovedterritorium, uten anløp av øyer.¹⁷⁸ Øykabotasje er sjøtransport av gods eller passasjerer mellom havner på fastlandet og havner på en eller flere av øyene i samme medlemsstat, og transport av gods og passasjerer mellom havner som ligger på øyene i samme medlemsstat.¹⁷⁹ Som øykabotasje regnes trolig også fjordkryssinger der omkjøring på land vil være over 100 km.¹⁸⁰ Forsyningstjenester off-shore er sjøtransport av passasjerer eller gods mellom enhver havn i en medlemsstat og installasjoner eller anlegg på denne medlemsstats kontinentalsokkel.¹⁸¹

Kabotasjeforordningen gjelder også for cruisebart, men forordningen er av Kommisjonen forstått slik at den kun gjelder den kun gjelder for cruise «when passengers are embarked and disembarked in the Member State where the cabotage leg takes place».¹⁸² For cruisebart der dette ikke er tilfellet, vil det etter denne tolkningen istedenfor være forordning 4055/86 som kommer til anvendelse.

Det følger av forordning 4055/86 art. 1 (1) at «Medlemsstatenes statsborgere etablert i en annen medlemsstat enn tjenestens mottaker skal ha adgang til å yte sjøtransporttjenester mellom medlemsstatene og mellom medlemsstatene og tredjestater». Det følger av art. 1 (2) at bestemmelsene i forordningen også får anvendelse på «medlemsstatenes statsborgere etablert utenfor Fellesskapet og på rederier som er etablert utenfor Fellesskapet og som kontrolleres av statsborgere i en medlemsstat, dersom deres fartøyer er registrert i denne medlemsstat i samsvar med dens lovgivning».

For tjenester som ikke er sjøtransporttjenester, er det de alminnelige reglene om fri bevegelse for tjenester som gjelder. Prinsippet om fri bevegelse for tjenester følger for slike tjenester direkte av EØS-avtalens art. 36.¹⁸³

5.3.4. Kabotasjeforordningens regulering av «alle spørsmål med hensyn til besetning»

Kabotasjeforordningen art. 3 fastsetter særskilte regler om fordeling av kompetanse mellom flaggstat og vertsstat for «alle spørsmål med hensyn til besetning» på fartøy som utfører fastlandskabotasje, på cruisebart og på fartøy som utfører øykabotasje. Med

¹⁷⁸ Kabotasjeforordningen art. 2 (1) a).

¹⁷⁹ Kabotasjeforordningen art. 2 (1) c).

¹⁸⁰ Se KOM(2003) 595 avsn. 5.1, der dette er lagt til grunn mht. art. 4. Se også Ot.prp.nr.60 (2008–2009) s. 14.

¹⁸¹ Kabotasjeforordningen art. 1 (1) b).

¹⁸² COM(2014) 232 s. 7; COM(2003) 595 s. 7.

¹⁸³ For slike tjenester er det også et spørsmål om tjenstedirektivet gjelder. Direktivets art. 2 (2) d) avgrensner mot transport, men det finnes ingen slik avgrensning mot maritime tjenester som ikke har karakter av transport. Etter direktivets art. 16 (1) kan restriksjoner på fri bevegelse for tjenester som er omfattet av direktivet i utgangspunktet kun begrunnes i hensynet til offentlig orden, offentlig sikkerhet, folkehelsen eller miljøvern, og ikke i andre tvingende allmenne hensyn. Det følger imidlertid av direktivets art. 1 (6) at direktivet ikke berører arbeidsretten. Departementet legger derfor til grunn at direktivet ikke er til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår som overholder fellesskapsretten, og at spørsmålet om det siste er tilfellet må besvares gjennom anvendelse av reglene i primærretten.

vertsstat menes staten der fartøyet utfører en transporttjeneste.¹⁸⁴ Med flaggstat menes staten der fartøyet er registrert.¹⁸⁵ De relevante delene av bestemmelsen lyder som følger:

Artikkel 3

1. *For fartøyer som utfører fastlandskabotasje, og for cruisefartøyer skal alle spørsmål med hensyn til besetning være ansvaret til den stat der fartøyet er registrert (flaggstaten), med unntak av fartøyer på under 650 brt, som kan undergis vilkårene i vertsstaten.*
2. *For fartøyer som utfører øykabotasje, skal alle spørsmål med hensyn til besetning være ansvaret til den stat der fartøyet utfører en sjøtransporttjeneste (vertsstaten).*
3. *For lastefartøyer på over 650 brt som utfører øykabotasje, skal imidlertid alle spørsmål med hensyn til besetning fra 1. januar 1999 være ansvaret til den stat der fartøyet er registrert (flaggstaten), dersom den aktuelle reisen følger etter eller går forut for en reise til eller fra en annen stat*

Bestemmelsen innebærer at for fartøy som driver fastlandskabotasje eller cruisefart, er «spørsmål med hensyn til besetning» i utgangspunktet flaggstatens ansvar. Fartøy på under 650 bruttotonn kan likevel undergis vilkårene i vertsstaten. For fartøy som driver øykabotasje er utgangspunktet at «spørsmål med hensyn til besetning» er vertsstatens ansvar. Unntak gjøres for lastefartøyer på over 650 bruttotonn som utfører øykabotasje, «dersom den aktuelle reisen følger etter eller går forut for en reise til eller fra en annen stat». For disse fartøyene er «spørsmål med hensyn til besetning» flaggstatens ansvar. Spesialreguleringen i art. 3 omfatter ikke kabotasje mellom vertsstatens havner og installasjoner på vertsstatens kontinentalsokkel.¹⁸⁶ For slik kabotasje må det antas at det er de alminnelige reglene om fri bevegelighet for tjenester som kommer til anvendelse.¹⁸⁷

Det har vært ulike syn på hvordan formuleringen "alle spørsmål med hensyn til besetning" skal forstås, og dermed også på hvilke føringer bestemmelsen legger for adgangen til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip i kabotasjefart. I WR-utredningen og Nifs-utredningen legges det til grunn at formuleringen «alle spørsmål med hensyn til besetning» må forstås slik at den omfatter spørsmål med hensyn til besetningens sammensetning, antall og kvalifikasjoner, men ikke regulering av f.eks. lønnsvilkår.¹⁸⁸ Det samme er lagt til grunn av Arnesen og Bekkedal i utredningen «EØS til sjøs» fra 2017.¹⁸⁹ I et notat fra advokatfirmaet Schjødt datert 5. januar 2022 er det lagt til

¹⁸⁴ Kabotasjeforordningen art. 3 (2).

¹⁸⁵ Kabotasjeforordningen art. 3 (1).

¹⁸⁶ Kabotasjeforordningen art. 3, sml. art. 2 (1) b).

¹⁸⁷ Kabotasjeforordningen art. 1 (1). Se også C-205/99 *Analir* avsn. 20.

¹⁸⁸ WR-utredningen s. 93; Nifs-utredningen s. 49.

¹⁸⁹ Arnesen og Bekkedal (2017) s. 29.

grunn at også andre lønns- og arbeidsvilkår er omfattet.¹⁹⁰ Det samme er lagt til grunn av Ringbom og Røsæg i utredningen «Norwegian employment conditions for foreign-flagged off-shore services ships» fra 2014.¹⁹¹

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. Departementets tolkning samsvarer dermed i hovedsak med den tolkningen som er lagt til grunn i WR-utredningen, Nifs-utredningen og Arnesen og Bekkedals utredning fra 2017. Tolkningen innebærer at kabotasjeforordningen i utgangspunktet ikke er til hinder for regulering av lønn og andre dynamiske forhold (sml. diskusjonen om havretten over), men at den kan være til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår som får betydning for mannskapets sammensetning og antall, herunder arbeids- og hviletid og skiftordninger.

Formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» er ikke tolket i rettspraksis fra EU-domstolen.¹⁹² I sak C-288/02 Kommisjonen mot Hellas ble riktignok gresk lovgivning med hensyn til «sammensetningen av mannskap» ansett for å falle inn under ordlyden, men yttergrensene for hvilke forhold som skal være omfattet er ikke fastlagt.¹⁹³ Fastleggelsen av innholdet i formuleringen «alle spørsmål med hensyn til besetning», må derfor bero på en tolkning av bestemmelsens ordlyd, lest i kontekst og i lys av sitt formål.¹⁹⁴

Med hensyn til bestemmelsens ordlyd, er både det norske «besetning», det danske «bemanning» og det engelske «manning» er flertydige begrep, som i prinsippet både kan bety prosessen med å utstyre skipet med mannskap, sammensetningen av mannskapet, og selve mannskapet.¹⁹⁵ Det franske begrepet «l'équipage» kan på sin side lettest oversettes til «mannskapet», og det samme gjelder den tyske formuleringen «der Besatzung des Schiffes».¹⁹⁶ Ordlyden isolert sett gir derfor ikke grunnlag for å fastlegge yttergrensene for hvilke forhold som skal være omfattet.¹⁹⁷

Bestemmelsens ordlyd må leses i kontekst og i lys av sitt formål. Med hensyn til den umiddelbare konteksten er det påpekt i Nifs-utredningen at formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» brukes både der bestemmelsen regulerer flaggstatens kompetanse og der bestemmelsen fastsetter at kompetansen til å regulere de samme spørsmålene

¹⁹⁰ Kolstad, Olav og Thomas Nordby, *EØS-rettslig vurdering av adgangen til å regulere lønns- og arbeidsvilkår i grenseoverskridende ansettelsesforhold på sjøtransportsektoren*, 2022, s. 3–5.

¹⁹¹ Ringbom, Henrik og Erik Røsæg, *Norwegian employment conditions for foreign-flagged off-shore services ships*, 2014, s. 53.

¹⁹² Nifs-utredningen s. 44.

¹⁹³ C-288/02 *Kommisjonen mot Hellas* avsn. 11.

¹⁹⁴ For en beskrivelse av EØS-rettslig metode, vises det til fremstillingen i Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen, *EØS-rett*, 2022, s. 323 flg.

¹⁹⁵ Etter EØS-avtalens artikkel 129 skal avtalen ha samme gyldighet på alle EØS-avtalens språk. EØS-rettsakter skal tolkes ensartet i lys av samtlige språkversjoner. Se f.eks. sak C-950/19 A avsn. 37.

¹⁹⁶ Nifs-utredningen s. 44–45.

¹⁹⁷ Nifs-utredningen s. 45.

kan eller skal tilfalle vertsstaten.¹⁹⁸ Dette innebærer at formuleringen må forstås på samme måte der den fastsetter vertsstatens kompetanse som der den fastsetter flaggstatens kompetanse.

Bestemmelsens kontekst i forordningen er også relevant. Som nevnt over, følger det av forordningens art. 1 (1) at «adgangen til å yte sjøtransporttjenester i en medlemsstat (maritim kabotasje) [skal] gjelde for alle EF-skipsredere med fartøyer som er registrert i en medlemsstat og fører denne medlemsstatens flagg, forutsatt at fartøyene oppfyller alle vilkår for å utføre kabotasje i medlemsstaten».¹⁹⁹ Forordningen inneholder samtidig visse spesialtilpasninger, som modererer utgangspunktet om fri bevegelighet.²⁰⁰ Etter departementets syn, må også art. 3 forstås som en slik moderering av utgangspunktet om fri bevegelighet, heller enn som en ytterligere innsnevring av vertsstatens handlingsrom. Dette underbygges av EU-domstolens praksis, der art. 3 er forstått som et unntak fra de alminnelige reglene om fri bevegelighet.²⁰¹

Også forordningens kontekst i EU-retten vil være relevant for tolkningen. For internasjonal sjøtransport som reguleres av forordning 4055/86, gjelder som nevnt over de alminnelige reglene om fri bevegelighet.²⁰² Som diskutert i kapittelet om havretten, har kyststaten en sterkere interesse av å regulere skip i kabotasjefart enn skip i internasjonal fart. Dette tilsier at vertsstatens adgang til å regulere «spørsmål med hensyn til besetning» om bord på skip i kabotasjefart ikke bør være snevrere enn det som gjelder for internasjonal fart. Også dette tilsier at art. 3 må forstås som en moderering av utgangspunktet om fri bevegelighet, heller enn som en ytterligere innsnevring av vertsstatens handlingsrom.

I forlengelse av diskusjonen om kontekst, er også bestemmelsens formål relevant. Det samme er formålet med forordningen. Hovedformålet med kabotasjeforordningen er å «opphøve restriksjonene på adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatene for å innføre det indre marked».²⁰³ Samtidig framheves det i fortalen at adgangen til å yte tjenester bør innføres gradvis, at den ikke nødvendigvis bør innføres på en ensartet måte for alle berørte tjenester, og at det skal tas hensyn til visse særskilte tjenesters art og den innsats som må gjøres innenfor visse økonomier i fellesskapet på forskjellig utviklingstrinn.²⁰⁴ I Nifs-utredningen er det påpekt at art. 3 kan forstås slik at

¹⁹⁸ Nifs-utredningen s. 44.

¹⁹⁹ Kabotasjeforordningen art. 1 (1).

²⁰⁰ Dette gjelder bl.a. art. 4 om offentlig tjeneste, art. 5 om beskyttelsestiltak ved alvorlig forstyrrelse på det nasjonale transportmarkedet, art 6 om utsatt ikrafttredelse for forordningen for visse sjøtransporttjenester. Se i denne retning Nifs-utredningen s. 40, med henvisning til sak C-205/99 *Analir* avsn. 20. Se også Greaves, Rosa, «The provision of maritime transport services in the European Community», *Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly* (2004), s. 104–121, s. 117.

²⁰¹ C-456/04 *Agip Petroli* avsn. 13. Det samme er lagt til grunn i Kommisjonens tolkningsuttalelser i COM(2003) 595 pkt. 4.1 og COM(2014) 232 pkt. 4.1.

²⁰² Det er presisert av EU-domstolen at dette også omfatter rettspraksis om fri bevegelighet for tjenester, herunder om lovligheten av kollektive kampskritt. Se C-83/13 *Fonnship* avsn. 41 med videre henvisninger.

²⁰³ Tredje betraktning til kabotasjeforordningen.

²⁰⁴ Åttende betraktning til kabotasjeforordningen. I sak C-205/99 *Analir* påpeker EU-domstolen i avsn. 20 at det med forordningen er «sket en fastlæggelse for cabotagesejladssektoren af de vilkår, hvorunder princippet

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.²¹² 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.²¹³

En tilsvarende forståelse av bestemmelsen kan spores i Kommisjonens meddelelse om tolkning av kabotasjeordningen, der det tas til orde for at vertsstaten har «kompetence til at bestemme, hvilken andel af bemanningen om bord på skibe, der udfører ø-cabotage (og skibe på under 650 BT) der skal være statsborgere fra Fællesskabet».²¹⁴ Regulering av hvilken andel av besetningen som skal være statsborgere i et EØS-land er i utgangspunktet en betydelig restriksjon på fri bevegelse for tjenester.²¹⁵ Kommisjonens meddelelse kan derfor tas til inntekt for den oppfatningen at nettopp dette spørsmålet inngår i kjernen av unntaket, og i kjernen av hva som regnes som «spørsmål med hensyn til besetning».²¹⁶

I Kommisjonens meddelelse er det et poeng at vertsstatens kompetanse bør være begrenset for å opprettholde prinsippet om fri utveksling av tjenesteytelser, som vertsstatens kompetanse er et unntak fra.²¹⁷ Kommisjonen påpeker ellers at vertsstaten kan kreve at sjøfolkene om bord er omfattet av en trygdeordning i EU, samt overholdelse av vertsstatens minstelønn.²¹⁸ Når det gjelder sikkerhets- og kvalifikasjonskrav (herunder språk), er imidlertid Kommisjonen av den oppfatning at vertsstaten ikke kan stille krav om overholdelse av andre regler enn gjeldende EU-normer eller internasjonale regler (STCW og SOLAS), uten at dette innebærer en urimelig begrensning av fri utveksling av tjenesteytelser.²¹⁹

Også bestemmelsens tilblivelseshistorie kan tas til inntekt for at «spørsmål med hensyn til besetning» bør forstås som spørsmål med hensyn til «sammensetningen av mannskap», herunder hvilken andel av besetningen som skal være EØS-borgere.²²⁰ I det opprinnelige forslaget til kabotasjeordningen var art. 1 (4), som var den bestemmelsen i forslaget som omhandlet besetningen, formulert som følger: «Den medlemsstat, mellom hvis havne der utføres tjenesteydelser på søtransportområdet, kan kræve, at de skibe, der anvendes i forbindelse med

²¹² Arnesen og Bekkedal (2017) s. 26–27.

²¹³ C-288/02 *Kommisjonen mot Hellas* avsn. 11.

²¹⁴ KOM(2003) 595 s. 12, KOM(2014) 232 s. 9. I den engelskspråklige versjonen av Kommisjonens meddelelse framgår det at vertsstaten ikke er alene om å ha denne kompetansen.

²¹⁵ Se til illustrasjon sak C-113/89 *Rush Portuguesa* og C-369/96 *Arblade*. Se også tredje betraktning til direktiv 96/71/EF (utsendingsdirektivet), og andre betraktning til direktiv 2018/957 (som ennå ikke er inntatt i EØS-avtalen, men som innfører endringer i utsendingsdirektivet).

²¹⁶ Det er begrenset i hvilken grad slike meddelelser fra Kommisjonen kan vektlegges som rettskilder for tolkningen av EØS-rettslige forpliktelser. Se Fredriksen og Mathisen (2022) s. 341 om dette. Som teori kan imidlertid meddelelsen bidra til å kaste lys over mulige forståelser av hva som er omfattet av formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning».

²¹⁷ KOM(2014) 232 s. 9.

²¹⁸ KOM(2014) 232 s. 9

²¹⁹ KOM(2014) 232 s. 9

²²⁰ Sml. C-288/02 *Kommisjonen mot Hellas* avsn. 11 og KOM(2014) 232 s. 9.

sådanne tjenesteydelser, er bemandet med statsborgere fra medlemsstaterne i samme udstrækning, som dette kræves for denne stats egne skibe, som anvendes til dette formål.»²²¹

Kabotasjeforordningens art. 3 fordeler kompetansen til å regulere spørsmål med hensyn til besetning om bord på skip i kabotasje som er omfattet av forordningen.²²² Drøftelsen har vist at som «spørsmål med hensyn til besetning» regnes i alle fall spørsmål med hensyn til sammensetningen av mannskapet.²²³ I dette inngår trolig spørsmålet om hvor stor del av mannskapet som skal være EØS-borgere.²²⁴ Regulering av lønns- og arbeidsvilkår vil i de fleste tilfeller falle utenfor definisjonen av «spørsmål med hensyn til besetning». Unntaket er der regulering av lønns- og arbeidsvilkår får konsekvenser for hvem eller hvor mange som skal inngå i besetningen, noe som kan være tilfellet ved regulering av arbeids- og hviletid, men trolig ikke ved regulering av lønn.

Basert på drøftelsen over og det siterte utdraget fra Nifs-utredningen, er det departementets vurdering at formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» må forstås slik at den omfatter spørsmål knyttet til mannskapets sammensetning og antall, og ikke lønn og andre arbeidsvilkår som ikke angår mannskapets sammensetning og antall. Dette beror på en tolkning av bestemmelsen basert på bestemmelsens ordlyd, lest i kontekst og i lys av sitt formål.²²⁵ Som vist til over, er det imidlertid mulig å komme til en annen tolkning av bestemmelsen, slik at også andre lønns- og arbeidsvilkår er omfattet.²²⁶ Det som eventuelt taler for en slik forståelse, er Kommisjonens meddelelser om tolkning av kabotasjeforordningen, og andre dokumenter fra Kommisjonen.²²⁷

I Kommisjonens tolkningsuttalelser om kabotasjeforordningen fra 2003 og 2014, redegjør Kommisjonen bl.a. for «Indholdet af de bemandingsregler, som værtsstaten kan kræve overholdt».²²⁸ Kommisjonen viser her til at vertsstatens kompetanse til å regulere «anliggender vedrørende bemanning» etter art. 3 «bør være begrenset for at opretholde princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, som denne kompetence er en undtagelse fra».²²⁹ Kommisjonen går så videre til å angi hva den mener vertsstaten har kompetanse til å bestemme:

²²¹ KOM(89) 266. I Kommisjonens endrede forslag i KOM(91) 54 s. 8 var det lagt til at mannskapet måtte ha tilsvarende opplæring som medlemsstatens egne borgere som arbeidet på skipene.

²²² Kabotasjeforordningen art. 1 jf. art 2 (1) og (2).

²²³ Se sak C-288/02 *Kommisjonen mot Hellas* avsn. 11.

²²⁴ KOM(2014) 232 s. 9.

²²⁵ For en redegjørelse for EØS-rettslig metode, vises det til Fredriksen og Mathisen (2022) s. 323 flg.

²²⁶ Det vises til Kolstad og Nordby (2022) s. 3–5 og Ringbom og Røsæg (2014) s. 53.

²²⁷ COM(2014) 232 pkt. 4.1, og tilsvarende i COM(2003) 595 pkt. 4.1. Se også COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document 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), tabell i «ANNEX 2. Rules on manning adopted in accordance with Article 3 of the Regulation», som kan tyde på at kommisjonen forstår «rules on manning» slik at det omfatter «Social security», «Training» og «Working conditions».

²²⁸ COM(2014) 232 pkt. 4.1, og tilsvarende i COM(2003) 595 pkt. 4.1.

²²⁹ COM(2014) 232 pkt. 4.1, og tilsvarende i COM(2003) 595 pkt. 4.1.

Efter Kommissionens opfattelse har værtsstaten kompetence til at bestemme, hvilken andel af bemanningen om bord på skibe, der udfører ø-cabotage (og skibe på under 650 BT), der skal være statsborgere fra Unionen. En medlemsstat kan således kræve, at bemanningen på disse skibe udelukkende skal bestå af EU-statsborgere. Medlemsstaterne kan også kræve, at de søfolk, der er ansat om bord, skal være dækket af en social sikringsordning i EU. Hvad angår arbejdsvilkårene, kan de kræve overholdelse af den mindsteløn, der er gældende i landet. Når det drejer sig om sikkerhedsregler og uddannelseskrav (herunder de sprog, der tales om bord), finder Kommissionen, at medlemsstaterne ikke kan stille krav om overholdelse af andre regler end de gældende EU-normer eller internationale regler (STCW- og SOLAS-konventionerne), uden at det indebærer en urimelig begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser.²³⁰

Kommisjonens tolkningsuttalelse kan tas til inntekt for at lønns- og arbeidsvilkår er å regne som spørsmål med hensyn til besetning, ved at minstelønn er nevnt som et eksempel på tillatt vertsstatsregulering under overskriften «Inndholdet af de bemanningsregler, som værtsstaten kan kræve overholdt». Det siterte avsnittet kan imidlertid også forstås som en opplisting av hva vertsstaten har anledning til å regulere, uavhengig av om dette skal regnes som spørsmål med hensyn til besetning eller ei. Henvisningen til sikkerhetsregler og utdannelseskrav tilsier det siste, ettersom dette er standarder Norge som havnestat uansett er forpliktet til å kontrollere overholdelsen av, uavhengig av om skipet utfører fastlandskabotasje eller øykabotasje.²³¹ Basert på andre dokumenter fra Kommisjonen, antar likevel departementet at Kommisjonen forstår formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» slik at den også omfatter lønns- og arbeidsvilkår.²³²

I EU- og EØS-rettslig metode er det ordlyd, kontekst og formål som er de sentrale tolkningsfaktorene.²³³ Samtidig skal man være forsiktig med å tillegge etterarbeider selvstendig rettskildemessig vekt.²³⁴ Etter departementets vurdering gir derfor ikke Kommisjonens tolkningsuttalelser tilstrekkelig grunnlag til å fravike det som følger av bestemmelsens ordlyd, lest i kontekst og i lys av sitt formål.

Departementet fastholder derfor konklusjonen om at formuleringen «spørsmål med hensyn til besetning» må forstås slik at den omfatter spørsmål knyttet til mannskapets sammensetning og antall, og ikke lønn og andre arbeidsvilkår som ikke angår mannskapets sammensetning og antall. Tolkningen innebærer at kabotasjeforordningen i utgangspunktet ikke er til hinder for regulering av lønn og andre dynamiske forhold, men

²³⁰ COM(2014) 232 pkt. 4.1, og tilsvarende i COM(2003) 595 pkt. 4.1.

²³¹ Se bl.a. Nifs-utredningen s. 34-46 for omtale av de EØS-rettslige normene.

²³² Se i COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document 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), tabell i «ANNEX 2. Rules on manning adopted in accordance with Article 3 of the Regulation», som kan tyde på at Kommisjonen forstår «rules on manning» slik at det omfatter «Social security», «Training» og «Working conditions».

²³³ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 323 flg.

²³⁴ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 341.

at den kan være til hinder for regulering av lønns- og arbeidsvilkår som får betydning for mannskapets sammensetning og antall, herunder arbeids- og hviletid og skiftordninger.

Som skissert over, er det imidlertid mulig å komme til en annen konklusjon. Spørsmålet om hvordan formuleringen «spørsmål med hensyn» skal forstås, og følgelig hvilke føringer kabotasjeforordningen legger for regulering av lønns- og arbeidsvilkår på skip, må betraktes som uavklart fram til det foreligger en avklarende dom fra EU-domstolen eller EFTA-domstolen.

5.3.5. Stillstandsklausulen i kabotasjeforordningens art. 7

Kabotasjeforordningens art. 7 inneholder en henvisning til stillstandsklausulen i EF-traktatens art. 62. Stillstandsklausulen er ikke videreført i nyere traktater.²³⁵ I EØS-avtalen er henvisningen i art. 7 erstattet av følgende tekst:

*Save as otherwise provided in this Agreement, the Contracting Parties shall not introduce any new restrictions on the freedom to provide services which have in fact been attained at the date of the decision by the EEA Joint Committee to include this Regulation in the Agreement.*²³⁶

EU-domstolen har slått fast at kabotasjeforordningens art. 7 må fortolkes i lys av art. 6, som åpnet for utsatt ikrafttredelse av forordningen for visse sjøtransporttjenester, i en overgangsperiode fram til 1. januar 2004, og at den dermed ikke er til hinder for innføring av nye restriksjoner på sjøtransporttjenester som ikke er omfattet av dette unntaket.²³⁷ Departementet legger derfor til grunn at kabotasjeforordningens art. 7 ikke er til hinder for innføring av et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel.

5.3.6. Alminnelige regler om fri bevegelighet for tjenester

Forbud mot restriksjoner på fri bevegelighet

Prinsippet om fri bevegelighet for tjenester innebærer både et forbud mot forskjellsbehandling til skade for tjenesteytere etablert i en annen medlemsstat enn der tjenesten ytes og et forbud mot øvrige restriksjoner på fri bevegelighet for tjenester.²³⁸ Ordet "restriksjon" er i EU-domstolens praksis forstått slik at det omfatter «nationale

²³⁵ Nifs-utredningen s. 43. I Nifs-utredningen påpekes det at bestemmelsen må ses i sammenheng med den gradvise innføringen av fri bevegelighet for tjenester, og det legges til grunn at bestemmelsen i dag er uten betydning, med henvisning til til C-323/03 *Kommisjonen mot Spania* avsn. 61–66 og Paschke, Marian. "II Commentary on Regulation EEC/3577/92/EC Applying the Principle of Freedom to Provide Services to Maritime Transport within Member States" i *EU Maritime Transport Law*, Henning Jessen og Michael Jürgen Werner (red.), Deventer: Claey's & Casteels Law Publishers, 2016, s. 298–321, s. 320.

²³⁶ EØS-avtalens vedlegg XIII, s. 58

²³⁷ C-323/03 *Kommisjonen mot Spania* avsn. 62–65.

²³⁸ C-76/90 *Säger* avsn. 12, siden fulgt opp i bl.a. C-205/99 *Analir* avsn. 21.

foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende».²³⁹

Det finnes klar rettspraksis fra EU-domstolen om at krav om minstelønn utgjør en restriksjon på fri bevegelse.²⁴⁰ Også annen regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskregistrerte skip vil kunne utgjøre restriksjoner på fri bevegelse, dersom de medfører økte utgifter eller ulemper for tjenesteytere fra andre medlemsstater.²⁴¹

Restriksjoner på fri bevegelse for tjenester kan imidlertid være tillatt etter EØS-retten dersom de er omfattet av det lovfestede unntaket i EØS-avtalen art. 33 jf. 39 for tiltak begrunnet i offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen, eller av den ulovfestede læren om tvingende allmenne hensyn. Unntaksadgangen etter læren om tvingende allmenne hensyn gjelder ikke for tiltak som er direkte diskriminerende, dvs. at den kun gjelder for restriksjoner som er opprinnelses- og nasjonalitetsnøytrale.²⁴²

Læren om tvingende allmenne hensyn

Den ulovfestede læren om tvingende allmenne hensyn innebærer at et tiltak som utgjør en restriksjon på fri bevegelse for tjenester etter EØS-avtalens art. 36, likevel ikke er i strid med EØS-retten dersom det forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.²⁴³ De nærmere kriteriene er bl.a. beskrevet i EU-domstolens dom i sak C-164/99 *Portugaia Construções*:

Det fremgår dog af fast retspraksis, at når sådanne lovbestemmelser gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagerstatens område, kan de begrundes med tvingende almene hensyn, såfremt disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret, forudsat bestemmelserne er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet (jf. bl.a. dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 17, af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir mil., Sml. I, s. 1271, præmis 25, og Mazzoleni og ISA-dommen, præmis 25).²⁴⁴

²³⁹ C-55/94 *Gebhard* avsn. 37.

²⁴⁰ Se f.eks. C-549/13 *Bundesdruckerei* avsn. 30, C-115/14 *RegioPost* avsn. 69 og C-165/98 *Mazzoleni og ISA* avsn. 16.

²⁴¹ I sak C-165/98 *Mazzoleni og ISA* avsn. 24 framgår det at lovgivning som medfører økte utgifter for tjenesteytere fra andre medlemsland, vil være omfattet av restriksjonsforbudet i art. 36. Se videre sak C-465/05 *Kommissjonen mot Italia* avsn. 100–102 og 130, der et krav til minimums- og/eller maksimumsantall ansatte utgjorde en restriksjon. Se også sak C-49/98 *Finalarte*, der allmenngjorte bestemmelser om ferie utgjorde en restriksjon. Se for øvrig Fredriksen og Mathisen 2022 s. 122, som med henvisning til C-197/11 *Libert* avsn. 62–63 skriver at «Bare én frihet kommer til anvendelse der eventuelle hindringer for utøvelsen av de andre frihetene er en uungåelig konsekvens av restriksjonen på den ene».

²⁴² Fredriksen og Mathisen (2022) s. 137–138.

²⁴³ C-76/90 *Såger* avsn. 15, C-205/99 *Analir* avsn. 25.

²⁴⁴ C-164/99 *Portugaia Construções* avsn. 19.

I forbindelse med egnethetsvurderingen stilles det også et krav om konsistens. Dette er formulert av EU-domstolen som et krav om at

*såvel den nationale lovgivning i dens helhed som de forskellige relevante bestemmelser kun egner sig til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis de faktisk forfølger målet hermed på en sammenhængende og systematisk måde [...].*²⁴⁵

I visse tilfeller vurderes det også om tiltaket er forholdsmessig i snever forstand. Prøvingen av forholdsmessighet i snever forstand er i litteraturen beskrevet som en «kvalifisert urimelighetssensur».²⁴⁶ Det som prøves er om «inngrepet i grunnfrihetene er så stort at det står i et helt urimelig forhold til målsettingen».²⁴⁷

Legitime hensyn

Et stort antall hensyn er anerkjent i EU-domstolens praksis som hensyn som kan begrunne restriksjoner.²⁴⁸ Blant disse hensynene er hensynet til beskyttelse av arbeidstakere, herunder hensynet til å beskytte arbeidstakere i vertsstaten mot sosial dumping, og hensynet til å sikre rettferdig konkurranse.²⁴⁹ Sammenhengen mellom disse og prinsippet om fri bevegelse for tjenester er understreket i fortalen til utsendingsdirektivet:

*Slik fremming av tjenesteyting over landegrensene forutsetter rettferdig konkurranse og tiltak som garanterer respekt for arbeidstakernes rettigheter.*²⁵⁰

Også i sak C-60/03 Wolff & Müller ble hensynet til å hindre illojal konkurranse satt i sammenheng med tiltak som skulle sikre at arbeidstakere fikk utbetalt mindre enn gjeldende minstelønn.²⁵¹ Det er imidlertid etter departementets vurdering mest nærliggende å begrunne regulering av lønns- og arbeidsvilkår i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere. Det følger av EU-domstolens praksis at hensynet til beskyttelse av arbeidstakere kan begrunne vertsstatsregulering av minstelønn.²⁵² Det må antas at også annen regulering av lønns- og arbeidsvilkår vil kunne være omfattet.²⁵³ Den videre

²⁴⁵ C-539/11 *Ottica New Line* avsn. 47. Se også E-8/17 Kristoffersen avsn. 18.

²⁴⁶ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 152.

²⁴⁷ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 150.

²⁴⁸ En oppstilling av slike hensyn er blant annet inntatt i sak C-288/89 *Gouda* avsn. 14. En oppstilling av slike hensyn er også inntatt i fortalen til tjenstedirektivet, EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDS DIREKTIV 2006/123/EF av 12. desember 2006 om tjenester i det indre marked. [Tjenstedirektivet], fortalens 40. betraktning. Se også Barnard, Cathrine, *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, 6. utg. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 503–510.

²⁴⁹ Se hhv. C-369/96 *Arblade* avsn. 36, C-341/05 *Laval* avsn. 103 og C-60/03 *Wolff & Müller* avsn. 41.

²⁵⁰ Utsendingsdirektivets fortale, femte betraktning. Se også C-60/03 *Wolff & Müller* avsn. 42.

²⁵¹ C-60/03 *Wolff & Müller* avsn. 42.

²⁵² C-549/13 *Bundesdruckerei* avsn. 31 og C-115/14 *RegioPost* avsn. 70. Begge sakene gjaldt spørsmål om minstelønn i forbindelse med offentlige anskaffelser. Krav om minstelønn ble i begge sakene ansett som en restriksjon som i prinsippet kunne begrunnes i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.

²⁵³ Se i denne retning C-341/05 *Laval* avsn. 103–105, som gjaldt kollektive kampskritt. I dommens avsn. 107 bemerker EU-domstolen «at en blokade, der er iværksat af en fagforening i værtsmedlemsstaten, der har til formål at garantere arbejdstagere, der er udstationerede som led i grænseoverskridende levering af

drøftelsen er derfor 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.²⁵⁴

Generell anvendelse

Som det fremgår av sitatet over, er det et inngangsvilkår for anvendelsen av læren om tvingende allmenne hensyn at nasjonale regler om lønns- og arbeidsvilkår gjelder for «enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagerstatens område».²⁵⁵ I EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-2/11 STX, som gjaldt spørsmålet om hvorvidt enkelte lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjort tariffavtale var i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, er dette vilkåret formulert som et krav om at «slik nasjonal lovgivning får lik anvendelse på alle personer og foretak som driver virksomhet på territoriet til den EØS-staten der tjenesten ytes».²⁵⁶ Hjelmeng og Kolstad har tidligere argumentert for at kravet om generell anvendelse kan utgjøre en potensiell grense mot allmenngjøring av tariffavtaler på avgrensede geografiske områder og avgrensede industriområder, men ikke mot allmenngjøring av tariffavtaler på bransjenivå, idet sistnevnte vil kunne forsvares som saklig.²⁵⁷

Departementet forstår kravet om generell anvendelse som et krav om likebehandling, og altså slik at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip må få lik anvendelse for alle personer og foretak som driver *samme type* virksomhet.²⁵⁸ Kravet om generell anvendelse innebærer derfor at krav som stilles til lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskregistrerte skip som driver en viss type virksomhet i norske farvann og på norsk sokkel også må stilles til norskregistrerte skip som driver samme type virksomhet.

Egnethet

For regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip er vurderingstemaet så først om tiltaket er egnet til å ivareta hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.²⁵⁹ Vilkaaret om at tiltaket må være egnet er ikke særlig strengt, og innebærer kun at tiltaket må være tjenlig til å oppnå formålet om beskyttelse av arbeidstakere.²⁶⁰ Fredriksen og Mathisen formulerer vurderingstemaet som et spørsmål «om tiltaket må antas å lede til at målsettingen nås».²⁶¹ Det kan legges til grunn at regulering av lønns- og arbeidsvilkår i utgangspunktet er egnet til å ivareta hensynet til

tjenesteydelser, arbeids- og ansættelsesvilkår på et bestemt niveau, i prinsippet er omfattet af formålet om beskyttelse af arbejdstagere». Se også sak C-49/98 *Finalarte*, der allmenngjorte bestemmelser om ferie utgjorde en restriksjon som kunne begrunnes i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.

²⁵⁴ Drøftelsen er i stor grad hentet fra Nifs-utredningen s. 52–58.

²⁵⁵ C-164/99 *Portugaia Construções* avsn. 19. Se også C-205/99 *Analir* avsn. 25.

²⁵⁶ E-2/11 STX avsn. 80.

²⁵⁷ Hjelmeng, Erling og Olav Kolstad. «Allmenngjøringsloven og innsynsrett – EØS-rettslige problemstillinger» i *Arbeidsrett* vol. 3 nr. 1 (2006) s. 1–41, s. 20–21.

²⁵⁸ Se i denne retning Nifs-utredningen s 91.

²⁵⁹ C-341/05 *Laval* avsn. 57, med videre henvisning til C-369/96 *Arblade* avsn. 35 og C-341/02 *Kommisjonen mot Tyskland* avsn. 24.

²⁶⁰ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 142.

²⁶¹ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 142.

beskyttelse av arbeidstakere.²⁶² Det det i visse tilfeller kan være grunn til å stille spørsmål ved, er om kravet til konsistens er oppfylt.

Konsistens

Kravet til konsistens innebærer et krav om at nasjonal lovgivning «faktisk forfølger målet hermed på en sammenhengende og systematisk måte».²⁶³ I vurderingen av dette vil det også kunne være av betydning om staten opptrer på en inkonsistent måte, f.eks. ved at den «treffer, fremmer eller tolererer andre tiltak som går på tvers av målsetningene som søkes oppnådd gjennom lovgivningen det gjelder».²⁶⁴ En slik mulighet er knyttet til hvordan norske myndigheter håndterer hensynet til beskyttelse av arbeidstakere mer generelt.²⁶⁵ For eksempel kan det med hensyn til lønn stilles spørsmål ved hvordan hensynet til beskyttelse av arbeidstakere ivaretas om bord på NIS-registrerte skip, der det nettopp er et poeng at det *ikke* stilles krav om norsk lønn for alle ansatte om bord.²⁶⁶ Her er det imidlertid et poeng at NIS-skip i utgangspunktet er avskåret fra å delta i norsk innenriksfart.²⁶⁷ NIS-skip beveger seg i all hovedsak utenfor norsk territorium, og det kan dermed stilles spørsmål ved om regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på slike skip i det hele tatt er relevant for vurderingen av om norske myndigheter opptrer på en konsistent måte i ivaretagelsen av hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.²⁶⁸ Utstrakt bruk av adgangen til å gjøre unntak fra fartsområdebegrensningen i NIS-loven § 4 kan imidlertid reise spørsmål ved om norske myndigheter forfølger hensynet til beskyttelse av arbeidstakere om bord på skip i norske farvann og på norsk sokkel på en konsistent måte. Kravet til konsistens innebærer i alle fall at krav som stilles til lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskregistrerte skip i norske farvann og på norsk sokkel også må stilles til NIS-skip når disse opererer i norske farvann og på norsk sokkel.

Nødvendig

Vilkåret om at tiltaket må være nødvendig for å ivareta det legitime hensynet innebærer at tiltaket ikke må gå ut over hva som er nødvendig for å oppfylle formålet om beskyttelse av arbeidstakeren.²⁶⁹ Det er opp til den enkelte medlemsstat å fastlegge beskyttelsesnivået, dvs. hvilken grad av beskyttelse av arbeidstakere slik regulering skal

²⁶² Se f.eks. sak C-549/13 *Bundesdruckerei* avsn. 31 og C-115/14 *RegioPost* avsn. 70. Se også C-445/03 *Kommisjonen mot Luxembourg* avsn. 29. Se også C-62/81 *Seco* avsn. 14, C-113/89 *Rush Portuguesa* avsn. 18, C-272/94 *Guiot* avsn. 12 og C-341/05 *Laval* avsn. 57.

²⁶³ C-539/11 *Ottica New Line* avsn. 47.

²⁶⁴ E-3/06 *Ladbroke* avsn. 51, omtalt i Fredriksen og Mathisen (2022) s. 142.

²⁶⁵ Sml. E-3/06 *Ladbroke* avsn. 51.

²⁶⁶ Sml. NIS-loven § 6 (2) 2. pkt., der det framgår at tariffavtale kan inngås med norske og/eller utenlandske fagforeninger.

²⁶⁷ NIS-loven § 4 (1).

²⁶⁸ Sml. diskusjonen over om EØS-avtalens geografiske virkeområde. Se videre Prop. 116 L (2015–2016) kap. 6.1.1, der det siteres fra en utredning innhentet fra professor Finn Arnesen og professor Fredrik Sejersted ved Senter for europarett. Poenget i det siterte er at «Dersom en vare først faller utenfor EØS-avtalen, kan ikke reguleringen av den påvirke den EØS-rettslige konsistensvurderingen av restriksjoner på de varene som er omfattet».

²⁶⁹ C-341/05 *Laval* avsn. 57.

ivareta.²⁷⁰ Det som skal vurderes er om samme beskyttelsesnivå kan oppnås med tiltak som i mindre grad begrenser fri bevegelighet. Alternative tiltak må være praktisk gjennomførbare for å tas i betraktning.²⁷¹

Mulige alternativer til lovregulering av lønns- og arbeidsvilkår er presentert i høringsbrevets punkt 3.4. Som det fremgår av drøftelsen der, vil ingen av disse være egnet til å oppnå samme beskyttelsesnivå som det som følger av en lovregulering av lønns- og arbeidsvilkår. Eksempelvis vil en styrking av tilskuddsordningen kun styrke konkurranseevnen for norskregistrerte skip som er omfattet av ordningen, og ikke føre til bedre lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere på utenlandske skip. Krav i forbindelse med offentlige anskaffelser og krav i konsesjoner vil kunne føre til norske lønns- og arbeidsvilkår også på utenlandske skip, men da for en mer begrenset krets enn det som vil følge av alminnelig lovgivning. En utvidelse av skipsarbeidslovens virkeområde vil ikke kunne gis virkning for like mange skip, og vil dessuten ikke føre til at arbeidstakerene om bord får det som tilsvarer norsk lønn. For øvrig vises det til drøftelsen i punkt 3.4.

Hjemstatskontroll/dupliseringsforbud

I nødvendighetsvurderingen inngår også en vurdering av om samme hensyn er tilgodesett gjennom lovgivningen i tjenesteyterens etableringsmedlemsstat.²⁷² Ved regulering av tjenester er utgangspunktet at det er medlemsstaten der tjenesteyteren er etablert som regulerer tjenesteyterens aktiviteter.²⁷³ Dette omtales gjerne som prinsippet om hjemstatskontroll.²⁷⁴ For at regulering av lønns- og arbeidsvilkår for tjenesteyterens arbeidstakere skal kunne begrunnes i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere, er det derfor et vilkår at den beskyttelsen slik regulering gir «ikke er sikret af tilsvarende eller i det væsentlige sammenlignelige forpligtelser, som virksomheden allerede er pålagt i etableringsmedlemsstaten».²⁷⁵ Dette utslaget av prinsippet om hjemstatskontroll er i norsk rett også omtalt som et «dupliseringsforbud».²⁷⁶ Logikken bak dupliseringsforbudet er at dersom ønsket beskyttelsesnivå allerede er oppnådd gjennom hjemstatens regulering, er tiltaket ikke nødvendig.

For regulering av minstelønn er det vanskelig å se for seg at prinsippet om hjemstatskontroll utgjør noen begrensning for hvilke tiltak som vil kunne anses å være

²⁷⁰ Se f.eks. C-49/98 *Finalarte* avsn. 58 og C-341/05 *Laval* avsn. 57–77.

²⁷¹ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 145.

²⁷² C-76/90 *Säger* avsn. 15.

²⁷³ Barnard (2019) s. 304. Se til illustrasjon sak C-76/90 *Säger* avsn. 13-15. Björkholm trekker parallellen mellom opprinnelseslandsprinsippet og reguleringen i kabotasjeforordningens art. 3 av spørsmål med hensyn til besetning Se Björkholm, Mikaela, Fri rörlighet I Europa ur et sjöarbetsrättsligt perspektiv En analys av sjömannens och redarens grundläggande friheter, Oslo: Gyldendal, 2010, s. 432. Se også E-2/11 *STX* avsn. 28.

²⁷⁴ Barnard (2019) s. 304 viser til et prinsipp om «home-state control or country of origin».

²⁷⁵ C-445/03 *Kommisjonen mot Luxembourg* avsn. 29. Se også C-369/96 *Arblade* avsn. 51 og C-272/94 *Guiot* avsn 16–17.

²⁷⁶ Bull, Henrik, *Det indre marked for tjenester og kapital: Import av finansielle tjenester*, Oslo: Universitetsforlaget, 2002, s. 620–624.

nødvendige for å beskytte arbeidstakere.²⁷⁷ For andre typer reguleringer kan det være nødvendig å vurdere om arbeidstakerne er sikret samme beskyttelsesnivå gjennom reguleringen i hjemstaten. Prinsippet om hjemstatskontroll innebærer i slike tilfeller at dersom vertsstatens og hjemstatens regler i det vesentlige gir samme beskyttelse, vil det være i strid med proporsjonalitetsprinsippet å kreve at tjenesteyteren også skal følge vertsstatens regler, fordi kravet ikke er nødvendig for å ivareta hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.²⁷⁸

Klarhet og forutberegnelighet

I forbindelse med proporsjonalitetsvurderingen vurderes det gjerne også om tiltaket er utformet på en slik måte at det ivaretar hensyn til klarhet og forutberegnelighet.²⁷⁹ Det er et krav i EØS-retten at rettsregler skal være «klare, præcise og forutsigelige i deres retsvirkninger».²⁸⁰ Regler som ikke oppfyller dette kravet til forutberegnelighet, kan ikke anses for å stå i et rimelig forhold til formålet.²⁸¹ Dette stiller visse krav til utforming av lovgivning som regulerer lønns- og arbeidsvilkår.²⁸² Så lenge de enkelte vilkår er fastsatt i lov eller forskrift, eller ved henvisning til gjeldende tariffavtaler, vil kravene til klarhet og forutberegnelighet være oppfylt.²⁸³

Forholdsmessighet i snever forstand

Som nevnt over vurderes det i visse tilfeller også om tiltaket er forholdsmessig i snever forstand. Vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig i snever forstand innebærer en avveining mellom målsettingen med tiltaket (her beskyttelse av arbeidstakere) og inngrepet tiltaket gjør i fri bevegelighet.²⁸⁴

I vurderingen av om regulering av lønns- og arbeidsvilkår er forholdsmessig i snever forstand, vil det være av betydning at slik regulering gjør et relativt lite inngrep i fri bevegelighet for tjenester. Krav til lønn og andre arbeidsvilkår vil riktignok kunne medføre økte kostnader for tjenesteytere etablert i andre EØS-medlemsstater der standardene er lavere, sammenlignet med hva som ville vært tilfellet dersom hjemstatens regulering ble lagt til grunn. Slike reguleringer hindrer likevel ikke slike tjenesteyteres *adgang* til å yte tjenester ved hjelp av skip i en annen medlemsstat, men bidrar kun til at alle aktører som leverer tjenester i medlemsstaten i større grad konkurrerer på like vilkår.²⁸⁵ Annerledes er

²⁷⁷ Også i C-369/96 *Arblade* avsn. 41 legger EU-domstolen uten videre til grunn at krav om minstelønn er i samsvar med EU-retten, med henvisning til C-62/81 *Seco* avsn. 14 og C-113/89 *Rush Portuguesa* avsn. 18 og C-272/94 *Guiot* avsn. 12.

²⁷⁸ Sejersted, Fredrik m.fl., *EØS-rett*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2011, s. 455, C-369/96 *Arblade* avsn. 51, C-272/94 *Guiot* avsn. 17.

²⁷⁹ Se Fredriksen og Mathisen (2022) s. 154–155 og Arnesen og Bekkedal (2017) s. 16.

²⁸⁰ C-318/10 *SIAT* avsn. 58.

²⁸¹ C-318/10 *SIAT* avsn. 59. Se også C-341/05 *Laval* avsn. 110.

²⁸² Se Nifs-utredningen s. 91–92.

²⁸³ Se nærmere Arnesen og Bekkedal (2017) s. 16–17.

²⁸⁴ Fredriksen og Mathisen (2022) s. 150.

²⁸⁵ Sml. her resonnementet i C-565/08 *Kommisjonen mot Italia* avsn. 49–51, som kan tas til inntekt for at det forhold at vertsstatens lovgivning er strengere enn andre medlemsstaters lovgivning ikke i seg selv er nok til å konstatere at det foreligger en restriksjon, men at det kun foreligger en restriksjon der tjenesteytere hjemmehørende i andre EØS-stater ikke har mulighet til å komme inn på vertsmedlemsstatens marked

det for reguleringer som innebærer krav til hvem og hvor mange som skal inngå i besetningen, og slike reguleringer vil lettere anses for å være uforholdsmessige. For kabotasjetjenester er adgangen til å innføre slike reguleringer spesialregulert i kabotasjeforordningens art. 3, som er behandlet over.²⁸⁶

I vurderingen av forholdsmessighet i snever forstand er det også av betydning at hensynet til beskyttelse av arbeidstakere er et hensyn som veier tungt i EU- og EØS-retten. Viktigheten av hensynet framgår bl.a. av TEUV avd. X om EUs sosialpolitikk, der formålet om «en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau» er fastsatt TEUV art. 151. TEU art. 3 (3) fastsetter at Unionen skal arbeide for «en sosial markedsøkonomi med høy konkurranseevne der full sysselsetting og sosial framgang etterstrebes». EU-domstolen har, med henvisning til disse bestemmelsene, understreket at

Unionen, således som det fremgår af artikel 3, stk. 3, TEU, ikke blot opretter et indre marked, men også arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på bl.a. en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og den fremmer bl.a. den sociale beskyttelse [...].

Da Unionen således ikke blot har et økonomisk formål, men ligeledes et socialt og arbeidsmarkedsmessigt formål, skal de rettigheder, der følger af traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, afbalanceres i forhold til de mål, der forfølges med social- og arbeidsmarkedspolitikken, herunder, således som det fremgår af artikel 151, stk. 1, TEUF, at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbeidsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.²⁸⁷

Et utslag av EUs vektlegging av hensynet til beskyttelse av arbeidstakere er de nylige endringene i direktiv 96/71/EF (utsendingsdirektivet), som er innført ved direktiv 2018/957. Endringene innebærer at prinsippet om likebehandling mellom arbeidstakere nå tillegges større vekt enn tidligere.²⁸⁸ I endringsdirektivets fortale ses prinsippet om likebehandling og prinsippet om likelønn i sammenheng.²⁸⁹ Det presiseres i fortalen at «[I]nfastsættelse [alene er] et anliggende for medlemsstaterne og arbeidsmarkedets parter».²⁹⁰ Endringsdirektivet innfører også en angivelse av utsendingsdirektivets formål i

«under normale og effektive konkurrencevilkår». Dette er siden fulgt opp i C-602/10 SC Volksbank România SA avsn. 73–80 og C-475/11 Kostas Konstantinides avsn. 45–49.

²⁸⁶ Se pkt. 5.3.4.

²⁸⁷ C-201/15 AGET Iraklis avsn. 76. Se også C-438/05 Viking Line avsn. 78 og C-341/05 Laval avsn. 105.

²⁸⁸ Se f.eks. direktiv 2018/957 art. 1 (2) om endring av utsendingsdirektivets art. 3 (1).

²⁸⁹ Sjette betraktning til direktiv 2018/957.

²⁹⁰ Syttende betraktning til direktiv 2018/957.

utsendingsdirektivets art. 1: «Dette direktiv sikrer beskyttelsen af udstationerede arbeidstagere i løbet af deres udstationering i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser ved at fastsætte obligatoriske bestemmelser vedrørende arbeidsvilkår og beskyttelse af arbeidstagernes sundhed og sikkerhed, som skal overholdes».²⁹¹ Endringene av utsendingsdirektivet tjener dermed som en ytterligere bekreftelse på at hensynet til beskyttelse av arbeidstakere veier tungt i EU- og EØS-retten.

5.3.7. Hvilke krav kan det være aktuelt å stille på hvilke skip?

Som nevnt over, må det vurderes konkret hvilke krav til lønns- og arbeidsvilkår det vil være tillatt å stille og i hvilke situasjoner det vil være tillatt å dem.²⁹² Til støtte for vurderingen av hva slags type regulering av lønns- og arbeidsvilkår som oppfyller kravet til forholdsmessighet, kan det være relevant å se hen til hvordan EU-lovgiver selv har vurdert dette. Mye av rettspraksisen om vertsstatsregulering av lønns- og arbeidsvilkår som er behandlet over, er knyttet til situasjoner som i dag er omfattet av utsendingsdirektivet, dvs. situasjoner der et foretak etablert i én medlemsstat yter tjenester på en annen medlemsstats territorium og i denne forbindelse tar med seg arbeidsstyrken sin, som både kan bestå av EØS-borgere og tredjelandsborgere.²⁹³

Utsendingsdirektivet «får ikke anvendelse på foretak i handelsflåten med hensyn til skipsbesetningen».²⁹⁴ Direktivet er imidlertid en harmonisering av prinsippet om fri bevegelighet for tjenester på et område som har klare likhetstrekk med situasjoner der sjøtransporttjenester eller andre tjenester leveres ved hjelp av utenlandskregistrerte skip i norske farvann.²⁹⁵ I begge situasjoner leverer en tjenesteyter etablert i én medlemsstat tjenester i en annen medlemsstat, og i begge situasjoner har tjenesteyteren i denne forbindelse mulighet til å ta med seg arbeidstakere fra andre EØS-medlemsstater.²⁹⁶

I Kommisjonens forslag til utsendingsdirektiv fra 1991 inngår følgende uttalelse:

*De nationale forskelle, vad angår det materielle indhold af arbejdsvilkår og de kriterier, der ligger til grund for reglene om lovkonflikter, kan føre til situationer, hvor udstationerede arbeidstagere får en mindre løn og er underlagt andre arbeidsvilkår, end hvad der er gældende på det sted hvor arbejdet udføres midlertidigt. En sådan situation vil helt givet påvirke en fair konkurrence mellem virksomhederne og ligebehandlingen af udenlandske og indenlandske virksomheder; det vil ud fra et socialt synspunkt være komplet uacceptabelt.*²⁹⁷

²⁹¹ Direktiv 2018/957 art. 1 (1) b).

²⁹² Se også Fredriksen og Mathisen (2022) s. 142 og 146.

²⁹³ Utsendingsdirektivet art. 1 (1) jf. (3).

²⁹⁴ Utsendingsdirektivet art. 1 (2).

²⁹⁵ Utsendingsdirektivet kommer også til anvendelse på veikabotasje, jf. direktivets art. 1. Se også 17. betraktning til forordning (EF) nr. 1072/2009.

²⁹⁶ Utsendingsdirektivet art. 1 (1) jf. (3). Se for øvrig C-83/13 *Fonnskip* avsn. 41, som kan tas til inntekt for at vurderingene i *Laval* også er relevante i skipsfartssektoren.

²⁹⁷ KOM(91) 230 s. 8 pkt. 12. Se også sak C-341/05 *Laval* avsn. 74 flg., hvor EU-domstolen fremhever at et av formålene med utsendingsdirektivets bestemmelser er å forhindre illojal konkurranse.

Som en harmonisering av prinsippet om fri bevegelighet for tjenester, må det antas at utsendingsdirektivet ikke går på tvers av dette prinsippet.²⁹⁸ I det nye endringsdirektivet til utsendingsdirektivet, framgår det også av fortalen at direktivet, med de endringene som innføres, «fastsetter en afbalansert ramme med hensyn til den fri udveksling af tjenesteydelser og beskyttelsen af udstationerede arbeidstagere, som er ikkeforskelsbehandlende, gennemsiktig og forholdsmæssig».²⁹⁹ Det må derfor antas at direktivets regulering av vertsstatens handlingsrom for regulering av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere, også med de endringer som nå er innført, er uttrykk for alminnelige prinsipper utviklet i rettspraksis og en rimelig avveining mellom legitime hensyn og fri bevegelighet i situasjoner som er omfattet av direktivet.

I fravær av spesialregulering og harmoniserte regler på EØS-nivå, er det de alminnelige prinsippene om fri bevegelighet for tjenester som gjelder, og som må veies opp mot det tungtveiende hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.

Departementet legger på bakgrunn av det ovenstående til grunn at utsendingsdirektivets regulering av vertsstatens handlingsrom for regulering av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere, også med de endringer som nå er innført, kan danne utgangspunkt for hvilke typer lønns- og arbeidsvilkår som kan være gjenstand for vertsstatsregulering også til sjøs. Listen over vilkår må imidlertid tilpasses situasjonen på skip.

Etter endringene som følger av direktiv 2018/957, inneholder utsendingsdirektivet art. 3 (1) følgende liste over lønns- og arbeidsvilkår som kan og skal reguleres av vertsstaten:

1. Medlemsstaterne sikrer, at virksomheder som omhandlet i artikel 1, stk. 1, uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, på grundlag af et princip om ligebehandling skal sikre arbeidstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som dækker følgende områder, der i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, er fastsat:

- ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller

- ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel eller anden anvendelse i overensstemmelse med stk. 8:

- a) maksimal arbejdstid og minimal hviletid*
- b) mindste antal betalte feriedage pr. år*
- c) aflønning, herunder overtidsbetaling; dette gælder ikke for erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger*
- d) betingelserne for at stille arbeidstagere til rådighed, navnlig via vikarbureauer*
- e) sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen*

²⁹⁸ Jf. direktivets hjemmel i Traktat om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab art. 57 (2) og art. 66.

²⁹⁹ Tjuefjerde betragtning til direktiv 2018/957.

- f) beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbeids- og ansættelsesvilkår for gravide kvinder eller kvinder, der lige har født, samt for børn og unge
- g) ligebehandling af mænd og kvinder samt andre bestemmelser vedrørende ikkeforskelsbehandling
- h) betingelserne for arbejdstageres indkvartering, når den stilles til rådighed af arbejdsgiveren til arbejdstagere, der ikke er på deres faste arbejdssted
- i) ydelser eller godtgørelse af udgifter til dækning af udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervsmæssigt øjemed. [...]

De opplistede vilkåene skal gjelde «uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet». Utsendingsdirektivet endrer altså ikke bakgrunnsretten for arbeidskontrakten, men oppstiller visse vilkår som skal gjelde uansett. De opplistede vilkårene er videre kjennetegnet ved at dette er vilkår som lett lar seg endre midlertidig i forbindelse med tjenesteyting i en annen medlemsstat. Dette har både en side til arbeidsrettslige hensyn og en side til reglene om fri bevegelighet for tjenester.

Utsendingsdirektivet balanserer hensynet til kontinuitet i hvilken bakgrunnsrett som skal regulere arbeidskontrakten mot hensynet til at et arbeidsforhold bør reguleres av retten på det sted der arbeidet utføres. Samtidig balanserer direktivet også hensynet til fri bevegelighet for tjenester mot hensynet til beskyttelse av arbeidstakere, ved at den typen vilkår som er opplistet er vilkår som lett lar seg endre midlertidig i forbindelse med tjenesteyting i en annen medlemsstat. De samme hensynene vil være relevante ved fastleggelsen av hvilke lønns- og arbeidsvilkår som bør gjelde for arbeidstakere om bord på utenlandske skip som yter tjenester midlertidig i Norge.

Som påpekt over, kan ikke listen fra utsendingsdirektivet ukritisk overføres til situasjonen på skip. Arbeidstakere på skip har med seg arbeidsplassen sin, og de sover som regel om bord. Dette innebærer at dersom det stilles krav til f.eks. innkvartering eller sikkerhet på arbeidsplassen, vil dette kunne medføre at selve skipet må bygges om. For arbeidsforhold på skip er dermed ikke denne typen arbeidsvilkår lette å forandre midlertidig i forbindelse med tjenesteyting i Norge.

Regler om arbeids- og hviletid kan også i prinsippet bli vanskelige å forandre midlertidig, dersom de medfører behov for å øke bemanningen om bord. For arbeids- og hviletid er det imidlertid et poeng at norske regler om dette samsvarer med det som følger av internasjonale standarder for arbeids- og hviletid om bord på skip.³⁰⁰ Det vil derfor ikke være nødvendig å stille krav til om at utenlandske skip følger norske regler om arbeids- og hviletid.³⁰¹

Regler om lønn og overtidsbetaling er på sin side uproblematisk å endre midlertidig i forbindelse med tjenesteyting i Norge. Et slikt krav vil riktignok utgjøre en restriksjon på fri bevegelighet for tjenester, ved at det kan medføre økte utgifter for tjenesteyter mens

³⁰⁰ Se diskusjon i pkt. 6.2

³⁰¹ Jf. diskusjonen i pkt. 5.3.6 om hjemstatskontroll/dupliseringsforbud.

kravet gjelder. Men et krav om norsk lønn medfører ingen endringer i mer permanente forhold ved skipet, som skipets konstruksjon og bemanning.

Som beskrevet over i punkt 5.3.6, definerer vertsstaten sitt eget beskyttelsesnivå. Hensynet til beskyttelse av arbeidstakere omfatter videre både hensynet til beskyttelse av utenlandske arbeidstakerne som arbeider midlertidig i Norge, og hensynet til å beskytte norske arbeidstakere mot sosial dumping. 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 derfor ikke avgjørende for vurderingen av om regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord kan begrunnes i hensynet til beskyttelse av arbeidstakere.³⁰² Det som imidlertid kan ha betydning for vurderingen, er om arbeidstakerne har tilstrekkelig tilknytning til Norge.³⁰³

Det følger av EU-domstolens avgjørelser i C-16/18 Doherty og C-815/18 Van den Bosch at reglene om utsending kun kommer til anvendelse der det foreligger tilstrekkelig tilknytning til medlemsstaten arbeidstakeren er utsendt til. Begge avgjørelsene gjaldt spørsmålet om utsendingsdirektivets virkeområde på transportområdet.

I Van den Bosch er tilknytningskriteriet forklart i avsn.45:

45 En arbejdstager kan kun betragtes som udstationeret på en medlemsstats område i henhold til direktiv 96/71, hvis udførelsen af vedkommendes arbejde er tilstrækkeligt knyttet til dette område (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Doherty, C-16/18, EU:C:2019:1110, præmis 31), hvilket forudsætter en samlet vurdering af alle de forhold, der kendetegner den pågældende arbejdstagers beskæftigelse.

Relevante momenter i tilknytningsvurderingen er opplistet i dommens avsn. 46–48. Momentene som nevnes er «kendetegnene for den levering af tjenesteydelser, som den pågældende arbejdstager er tilknyttet», «[a]rten af de aktiviteter, som denne arbejdstager udfører på den pågældende medlemsstats område», «intensiteten af forbindelsen mellem de aktiviteter, som en sådan arbejdstager udfører i forbindelse med leveringen af den transporttjeneste, som vedkommende er tilknyttet, og hver berørt medlemsstats område» og «disse aktiviteters andel i den samlede levering af de pågældende tjenesteydelser. I denne forbindelse er aktiviteter med pålæsning og aflæsning af gods, vedligeholdelse eller rengjøring af transportkøretøjer relevante, for så vidt som de rent faktisk udføres af den pågældende chauffør og ikke af tredjeparter».³⁰⁴

³⁰² Motsatt syn er lagt til grunn i Kolstad og Nordby (2022) s. 4.

³⁰³ Se i denne retning Antonsen, Regine Skjeltorp og Arne Torsten Andersen, *EØS-rettslig vurdering av adgangen til å pålegge norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske skip*, 2020, s. 4–5; Kolstad og Nordby (2022) s. 4

³⁰⁴ C-815/18 Van den Bosch avsn. 46–48.

Det vil ikke foreligge tilstrekkelig tilknytning for «[e]n arbeidstager, som utfører meget begrensede ydelser på den medlemsstats område, hvortil vedkommende udstationeres».³⁰⁵ Dette vil i følge EU-domstolen være tilfelle «for en chauffør, som i forbindelse med veigodstransport kun er i transit på en medlemsstats område», og også «for en chauffør, der udelukkende utfører transport over grensene fra en transportvirksomheds etableringsmedlemsstat til en anden medlemsstats område eller omvendt».³⁰⁶

Domstolen er imidlertid klar på slik tilknytning i alle fall foreligger for kabotasje kjøring. EU-domstolen viser i denne sammenheng til at

*cabotagekørslen i fuldt omfang utføres på værtsmedlemsstatens område, hvorfor det må lægges til grunn, at chaufførens utførelse af arbejdet i forbindelse med disse aktiviteter har en tilstrækkelig tilknytning til dette område.*³⁰⁷

Etter departementets vurdering vil det etter en slik tilknytningsvurdering som EU-domstolen her gir anvisning på foreligge tilstrekkelig tilknytning for all kabotasje fart, i betydningen skip som både tar om bord og setter av last eller passasjerer i Norge. Etter departementets vurdering vil det også kunne foreligge en tilstrekkelig tilknytning for skip som av andre grunner gjør flere stopp i norsk havn, f.eks. i forbindelse med cruisevirksomhet. For slike skip må det imidlertid innføres et ytterligere kriterium for å sikre at det foreligger tilstrekkelig tilknytning for de skipene som reguleres. Den nøyaktige grensen for når det foreligger tilstrekkelig tilknytning er vanskelig å fastsette. Etter departementets vurdering vil det imidlertid i alle fall foreligge tilstrekkelig tilknytning for skip som yter slike tjenester i Norge mer enn femti prosent av tiden.

5.3.8. Konklusjon

Basert på det ovenstående legger departementet til grunn at det vil være anledning til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip som går i kabotasje fart mellom norske havner og mellom norske havner og installasjoner på norsk kontinentalsokkel, utenlandske skip som av andre grunner gjør flere stopp i norsk havn, f.eks. i forbindelse med cruisevirksomhet, samt utenlandske skip som leverer maritime tjenester i norske farvann og på norsk sokkel som ikke har karakter av transport. Med hensyn til hvilke lønns- og arbeidsvilkår det vil være anledning til å regulere, legger departementet til grunn at det vil være anledning til å regulere den typen lønns- og arbeidsvilkår som er opplistet i utsendingsdirektivet art. 3, herunder arbeidstid, ferie og lønn, så lenge slike vilkår ikke innebærer et krav om endringer i skipets konstruksjon eller mannskapets kvalifikasjoner, sammensetning eller antall.

³⁰⁵ C-815/18 *Van den Bosch* avsn. 49.

³⁰⁶ C-815/18 *Van den Bosch* avsn. 49.

³⁰⁷ C-815/18 *Van den Bosch* avsn. 62.

Den forståelsen av EØS-retten som er skissert over er imidlertid ikke den eneste mulige. For maritim transport som er omfattet av kabotasjeforordningen, er det allerede nevnt at det er ulike syn på tolkningen av forordningens art. 3 og fordelingen av kompetanse til å regulere «spørsmål med hensyn til besetning». For maritim transport som er omfattet av art. 4055/86, har Björkholm skrevet at det framstår som «søkt att ett legitimt interesse skulle föreligga» for å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på skip som utfører den typen virksomhet.³⁰⁸ Schjødt har en lignende tilnærming.³⁰⁹ I fravær av en klargjørende dom fra EU- eller EFTA-domstolen må rettstilstanden inntil videre betraktes som uavklart.

5.4. Internasjonal handelsrett (GATS)

5.4.1. Innledning

Norsk regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskregistrerte skip må holde seg innenfor Norges folkerettslige forpliktelser som medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Innenfor WTO-rammeverket er det særlig Generalavtalen om handel med tjenester (GATS) som kan utgjøre en begrensning på handlingsrommet for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip.³¹⁰

Forpliktelsene etter GATS er inndelt i generelle forpliktelser på den ene side og spesifikke forpliktelser på den annen.³¹¹ De generelle forpliktelsene gjelder i utgangspunktet for alle medlemmer og alle typer tjenester som er omfattet av GATS. Av de generelle forpliktelsene er det særlig kravet om bestevilkårsbehandling i art. II som kan være av betydning for adgangen til å regulere lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskflaggede skip. Spesifikke forpliktelser avtales særskilt for hvert enkelt WTO-medlem. Her har Norge bundet seg til å la bestemmelser om nasjonal behandling og markedsadgang gjelde for internasjonal sjøtransport, hjelpetjenester og tilgang til og bruk av havnefasiliteter.

I det følgende behandles først Norges spesifikke forpliktelser, og hvilken betydning disse har for adgangen til å regulere lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip. Deretter behandles betydningen av de generelle forpliktelsene, dvs. kravet om bestevilkårsbehandling etter GATS art. II. I forbindelse med behandlingen av de generelle forpliktelsene, behandles også betydningen av forhandlingene om sjøtransporttjenester og stillstandsklausulen som er vedtatt i den forbindelse.

³⁰⁸ Björkholm, Mikaela, *Fri rörlighet i Europa ur et sjöarbetsrättsligt perspektiv En analys av sjömannens och redarens grundläggande friheter*, Oslo: Gyldendal, 2010, s. 433.

³⁰⁹ Kolstad og Nordby (2022) s. 3: «Forordning 4055/86 inneholder ingen bestemmelser om regulering av lønns- og arbeidsvilkår, og det er tvilsomt om andre enn flaggstaten har en slik adgang».

³¹⁰ WTO-avtalen vedlegg 1B. Muligheten for at generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT, WTO-avtalen vedlegg 1A) i prinsippet også kan utgjøre en begrensning på nasjonalt handlingsrom for regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandskregistrerte skip er utforsket i Molenaar m.fl. (2008) s. 77–80, og vil ikke bli behandlet her.

³¹¹ GATS del II og del III.

5.4.2. Spesifikke forpliktelser

Overordnet

Spesifikke forpliktelser avtales særskilt for hvert enkelt WTO-medlem og oppføres i medlemslandets bindingsliste.³¹² Norge er blant landene som har bundet seg spesifikt til å la bestemmelser om nasjonal behandling og markedsadgang gjelde for internasjonal sjøtransport, hjelpetjenester og tilgang til og bruk av havnefasiliteter.³¹³ I likhet med hva som er tilfellet for de fleste andre land som har påtatt seg slike spesifikke forpliktelser, gjøres det også for Norges vedkommende unntak for kabotasje.³¹⁴ De spesifikke forpliktelsene i GATS del III kommer derfor ikke til anvendelse på kabotasje.

Nasjonal behandling

Kravet om nasjonal behandling innebærer at et medlemsland som har påtatt seg slike forpliktelser, «med hensyn til samtlige tiltak som berører ytelse av tjenester, [skal] gi ethvert annet medlems tjenester og tjenesteytere en behandling som ikke er mindre gunstig enn den det gir sine egne tilsvarende tjenester og tjenesteytere».³¹⁵ Spørsmålet om tjenester og tjenesteytere er «tilsvarende» må, i tråd med praksis fra WTOs tvisteløsningsmekanisme, løses på bakgrunn av konkurranseforholdet mellom tjenestene som sammenlignes.³¹⁶ Tjenester og tjenesteytere er «tilsvarende» når de er i konkurranse med hverandre.³¹⁷

Kravet om «behandling som ikke er mindre gunstig» kan oppfylles «ved å gi et annet medlems tjenester og tjenesteytere enten en behandling som er formelt identisk med eller formelt forskjellig fra den det gir sine egne tilsvarende tjenester og tjenesteytere».³¹⁸ «Formelt identisk eller formelt forskjellig behandling skal anses for å være mindre gunstig dersom den endrer konkurransevilkårene i favør av tjenester eller tjenesteytelser hos medlemmet sammenlignet med tilsvarende tjenester eller tjenesteytelser fra et annet medlem».³¹⁹

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

³¹² Art. XVI (1), XVII (1) og XVIII.

³¹³ Opplysninger funnet via I-TIP Services (<https://i-tip.wto.org/services/default.aspx>). Se også WTO Council for Trade in Services (2010) *Maritime Transport Services Background Note by the Secretariat* (S/C/W/315), 07.06.2010 (<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/S/C/W/315.pdf&Open=True>) (WTO S/C/W/315), avsn. 138, tabell 10.

³¹⁴ Oversikt over Norges og andre lands forpliktelser kan finnes i WTO S/C/W/315 avsn. 138, tabell 10.

³¹⁵ GATS art. XVII (1).

³¹⁶ Panel Report, China – Certain Measures Affecting Electronic Payment Services, 16. juli 2012, WT/DS413/R (Panel Report, China – Electronic Payment Services), avsn. 7.701–7.702.

³¹⁷ Appellate Body Report, Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services, 14. april 2016, WT/DS453/AB/R (Appellate Body Report, Argentina – Financial Services), avsn. 6.23–6.29, med henvisning til Panel Report, China – Electronic Payment services, avsn. 7.700.

³¹⁸ GATS art. XVII (2).

³¹⁹ GATS art. XVII (3).

skip. Det siste innebærer etter departementets vurdering at kravet om nasjonal behandling kan være til hinder for at det stilles krav til skipets konstruksjon og andre statiske forhold ved skipet, dersom disse avviker fra internasjonale standarder, men at det ikke vil være til hinder for at det stilles krav til lønnsnivå og andre dynamiske forhold ved skipet som enkelt kan endres i forbindelse med midlertidig tjenesteyting i Norge.

Markedsadgang

Kravet om markedsadgang innebærer at et medlemsland som har påtatt seg slike forpliktelser «skal [...] gi ethvert annet medlems tjenester og tjenesteytere en behandling som ikke er mindre gunstig enn den som er fastsatt i henhold til vilkårene og begrensningene som er vedtatt og spesifisert i dets bindingsliste».³²⁰ Ingen av vilkårene og begrensningene som er inntatt i Norges bindingsliste er i seg selv til hinder for at det stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip i norske farvann og på norsk sokkel.

Med mindre noe annet er spesifisert i medlemslandets bindingsliste, innebærer en forpliktelse med hensyn til markedsadgang at medlemsstaten må avstå fra å «opprette eller treffe» en rekke tiltak opplistet i art. XVI (2). Listen er ansett å være uttømmende.³²¹ Etter departementets vurdering vil ingen av de opplistede tiltakene kunne sies å omfatte regulering av lønns- og arbeidsvilkår om bord på utenlandske skip.

Krav til innenlandsk regulering

Nasjonal regulering som ikke er i strid med kravet om nasjonal behandling i art. XVII og ikke er omfattet av opplistingen i art. XVI (2) er i utgangspunktet tillatt, selv om den skulle vanskeliggjøre markedsadgang for aktører fra andre medlemsland. Slik regulering må imidlertid overholde kravene til nasjonal regulering fastsatt i GATS art. VI. Det følger av bestemmelsen at for sektorer der en medlemsstat har påtatt seg spesifikke forpliktelser, er medlemsstaten i tillegg forpliktet til å sørge for at «alle tiltak med generell anvendelse som berører handel med tjenester, blir administrert på en rimelig, objektiv og upartisk måte».³²²

³²⁰ GATS art. XVI (1).

³²¹ Panel Report, US – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, 10. november 2004, WT/DS285/R (Panel Report, US – Gambling), avsn. 6.318; Panel Report, China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, 12. August 2009, WT/DS363/R (Panel Report, China – Publications and Audiovisual Products), avsn. 7.1353.

³²² GATS art. VI (1).

5.4.3. Generelle forpliktelser

Overordnet om generelle forpliktelser

De generelle forpliktelsene, herunder art. II om bestevilkårsbehandling, gjelder i utgangspunktet for alle medlemmer og alle typer tjenester som er omfattet av GATS. GATS art. II åpner imidlertid for at det kan gjøres unntak fra kravet om bestevilkårsbehandling. Det følger av art. II (2) at «[e]t medlem kan opprettholde et tiltak som er uforenlig med [kravet om bestevilkårsbehandling], forutsatt at et slikt tiltak er oppført i og oppfyller vilkårene i vedlegget om unntak fra artikkel II». Norge har ikke reservert seg på denne måten.³²³

Vedlegg om forhandlinger om sjøtransporttjenester

GATS avtalen fra 1994 inneholder et vedlegg om forhandlinger om sjøtransporttjenester og i tillegg en ministerbeslutning om disse forhandlingene. Det følger av vedlegget at art. II og GATS-vedlegget om unntak fra artikkel II ikke skal tre i kraft for internasjonal skipsfart, hjelpetjenester eller adgangen til å benytte havnefasiliteter før enten forhandlingene om sjøtransporttjenester er avsluttet, eller, dersom forhandlingene ikke fører fram, datoen for sluttrapporten fra forhandlingsgruppen for sjøtransporttjenester.³²⁴ Forhandlingene om sjøtransporttjenester ble suspendert i 1996 ved en beslutning fra tjenesterådet, der det også ble bestemt at ikrafttreddelsen av art. II og vedlegg om unntak fra art. II er utsatt til avslutningen av neste forhandlingsrunde³²⁵. Den forhandlingsrunden ble igangsatt i Doha i november 2001 og er ennå ikke avsluttet. Beslutningen fra tjenesterådet inneholder også en videreføring av en stillstandsklausul fra ministerbeslutningen. Stillstandsklausulen pålegger WTOs medlemmer å avstå fra å gjennomføre nye, mer restriktive tiltak som påvirker handelen med maritime transporttjenester, annet enn på gitte vilkår, eller som forbedrer medlemslandenes forhandlingsposisjon.³²⁶ Ettersom forhandlingsrunden ennå ikke er avsluttet, har ikke art. II trådt i kraft for de nevnte sjøtransporttjenestene, og stillstandsklausulen gjelder derfor fortsatt.³²⁷

Beslutningen om sjøtransporttjenester inneholder imidlertid unntak fra den utsatte ikrafttreddelsen for art. II for «de spesifikke forpliktelser om sjøtransporttjenester som er oppført på et lands bindingsliste».³²⁸ Dette innebærer at tjenestene omtalt over som omfattet av Norges spesifikke forpliktelser med hensyn til nasjonal behandling og markedsadgang også er omfattet av kravet om bestevilkårsbehandling, og ikke av stillstandsklausulen. Som vi har sett over har ikke Norge påtatt seg spesifikke forpliktelser

³²³ Opplysninger funnet via I-TIP Services.

³²⁴ GATS Vedlegg om forhandlinger om sjøtransporttjenester avsn. 1 a) og b).

³²⁵ WTO (1996) Decision on maritime transport services, WTO Doc. S/L/24, 3. juli 1996 (WTO S/L/24 (1996)) avsn. 4.

³²⁶ WTO S/L/24 (1996) avsn. 7.

³²⁷ WTO S/L/24 (1996) avsn. 4 og 7.

³²⁸ Jf. vedlegget avsn. 2. Bindingslister over spesifikke forpliktelser er nærmere regulert i GATS art. XX og XXI og skal omfatte de spesifikke forpliktelser en medlemsstat har påtatt seg etter del III.

knyttet til kabotasjetjenester.³²⁹ Unntaket fra den utsatte ikrafttreddelsen for art. II berører derfor ikke kabotasje for Norges del.

Selv om verken vedleggets eller beslutningens tittel presiserer hvilke sjøtransporttjenester som er omfattet, framgår det av vedleggets første avsnitt at det kun er «internasjonal skipsfart, hjelpetjenester og adgangen til å benytte havnefasiliteter» som er omfattet. Det samme følger av beslutningen om forhandlinger om sjøtransporttjenester. Etter departementets vurdering, gjelder derfor den utsatte ikrafttreddelsen for GATS art. II om bestevilkårsbehandling ikke for kabotasje.³³⁰ Dette innebærer samtidig at heller ikke stillstandsklausulen for sjøtransporttjenester gjelder for regulering av kabotasje.³³¹

Det er imidlertid mulig å forstå stillstandsklausulen på andre måter. Med utgangspunkt i at beslutningens overskrift omfatter all skipsfart («maritime transport services») og at stillstandsklausulen også referer til skipsfart («maritime transport services»), kan det argumenteres for at beslutningen og forhandlingene også omfatter kabotasje, og derved begrenser mulighetene til å innføre nye restriktive tiltak på det området.

Et eksempel på en annen tolkning, finnes også i WR-utredningen, der det ikke er inntatt noen vurdering av hvilke maritime transporttjenester som er omfattet av stillstandsklausulen.³³² Istedenfor legges det til grunn at «bestemmelsen ikke er til hinder for at Norge iverksetter nye krav til lønns- og arbeidsvilkår overfor utenlandske skip, såfremt slike krav er i samsvar med GATS' generelle bestemmelser».³³³

Kravet om bestevilkårsbehandling

Kravet om bestevilkårsbehandling innebærer at WTOs medlemsland uten forbehold skal «gi tjenester fra og tjenesteytere hjemmehørende i et annet medlemsland en behandling som ikke er mindre gunstig enn den behandling det gir tilsvarende tjenester fra og

³²⁹ Oversikt over Norges og andre lands forpliktelser kan finnes i WTO S/C/W/315 (2010) avsn. 138, tabell 10.

³³⁰ GATS Vedlegg om forhandlinger om sjøtransporttjenester avsn. 1. Se tilsvarende Latrille, Pierre, «Services rules in regional trade agreements: how diverse or creative are they compared to the multilateral rules?» i *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System*, Rohini Acharya (red.), Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 421-494, s. 441, som skriver at «The MFN provision of the GATS applies also to maritime cabotage, as the decision to suspend MFN treatment in July 1996 at the end of the failed maritime sectoral negotiations concerns only international maritime transport. Cabotage is hence the subject of several MFN exemptions, although numerous members seem to have “forgotten” to cover their waiver practices through an exemption».

³³¹ Selv om stillstandsklausulene inntatt i WTO (1994) *Decision on negotiations on maritime transport services*, WTO Doc. LT/UR/D-5/5, 15. april 1994 (WTO LT/UR/D-5/5 (1994)) avsn. 7 og den senere decision on maritime transport services avsn. 7 (WTO S/L/24 (1996)) isolert sett etter sin ordlyd omfatter sjøtransporttjenester generelt, framgår det av begge avgjørelsene at det er forhandlingene knyttet til «international shipping, auxiliary services and access to and use of port facilities» som er bakgrunnen for stillstandsklausulene (se decision on negotiations on maritime transport services avsn. 1 og decision on maritime transport services avsn. 4).

³³² WR-utredningen s. 99.

³³³ WR-utredningen s. 99.

tjenesteytere hjemmehørende i ethvert annet land».³³⁴ Dette innebærer at de krav som følger av Norges bilaterale skipsfartsavtaler må gjøres gjeldende for alle WTO-medlemmer. Kravet om bestevilkårsbehandling innebærer imidlertid ikke at forpliktelser Norge har etter EØS-avtalen må gjøres gjeldende for andre WTO-medlemmer, ettersom EØS-avtalen er omfattet av unntaket i GATS art. V.³³⁵

GATS art. II omfatter både formelt diskriminerende tiltak (diskriminering *de jure*) og formelt ikke-diskriminerende tiltak som får diskriminerende virkning (diskriminering *de facto*).³³⁶ Dette kan innebære at regulering som stiller samme krav med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår om bord til alle utenlandskregistrerte skip likevel kan være i strid med bestemmelsen, dersom tiltakene fører til at ikke alle skip har samme adgang til å levere eller motta tjenester.³³⁷ Det som er avgjørende, er om tiltakene *i realiteten* fører til at tjenester og tjenesteytere fra noen WTO-medlemsland behandles mindre gunstig enn tilsvarende tjenester og tjenesteytere fra andre land.³³⁸

I utgangspunktet må det kunne antas at regulering som stiller samme krav til alle skip med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår om bord ikke vil være «mindre gunstig» for noen skip enn for andre.³³⁹ Krav om f.eks. minstelønn kan innebære en merkostnad for tjenesteytere som ellers ville ha betalt ut lavere lønn til sine ansatte, men dette er en kostnad også andre tjenesteytere (som allerede innfrir kravene) bærer. Et mulig unntak fra dette utgangspunktet kan tenkes der kravene som stilles til lønns- og arbeidsvilkår om bord vil medføre store merkostnader for noen tjenesteytere som andre tjenesteytere ikke må bære, f.eks. der det blir behov for å endre skipets konstruksjon, utstyr eller bemanning.³⁴⁰

Så lenge et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår gjelder for alle utenlandske skip som yter tilsvarende tjenester i norske farvann og på norsk sokkel, og så lenge de kravene som stilles kun retter seg mot dynamiske forhold som lett lar seg endre midlertidig, antar departementet at et slikt krav heller ikke vil være i strid med kravet om bestevilkårsbehandling i GATS art. II.

5.4.4. Unntak

GATS art. XIV gjør unntak fra forpliktelsene etter avtalen for tiltak som ivaretar en rekke legitime hensyn som er opplistet i bestemmelsen, med forbehold for «kravet om at slike tiltak ikke skal anvendes på en måte som ville utgjøre et middel til vilkårlig eller utilbørlig diskriminering mellom land med like forhold, eller en fordekt restriksjon på handel med

³³⁴ GATS art. II (1).

³³⁵ GATS art. V.

³³⁶ Appellate Body Report, European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, 09. september 1997, WT/DS27/AB/R (Appellate Body Report, EC – Bananas III), avsn. 233–234.

³³⁷ Argumentet fremmes av Molenaar m.fl. (2008) s. 57.

³³⁸ At en tjeneste eller tjenesteyter kommer «fra» et land betyr i denne sammenheng at tjenesten leveres fra eller tjenesteyteren opererer et skip som er registrert i eller opereres av en person hjemmehørende i dette landet, jf. GATS art. II (1) jf. art. XXVIII f) i).

³³⁹ GATS art. II (1).

³⁴⁰ Sml. havrettskonvensjonen art. 21 (2).

tjenester». Basert på drøftelsen over, legger departementet til grunn at det ikke vil være nødvendig å benytte seg av unntaket i art. XIV for å rettferdiggjøre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel.

5.5. Bilaterale skipsfartsavtaler

Norge har et trettitalls avtaler med ulike land vedrørende skipsfart. Avtalene er inngått i perioden 1824 til 2015 og har svært ulik form og karakter. I hovedsak gir avtalene rett til fri skipsfart mellom landene, og i noen tilfeller også en rett til innenriksfart på like vilkår («nasjonal behandling»). I flere av avtalene er disse rettighetene avhengige av gjensidighet, eller respekt for landets lover og regler, eller de gir en rett til å motta den beste behandling som gis noen annen stat («bestevilkårsbehandling»).

Departementets gjennomgang av avtalene viser at følgende avtaler gir rett til innenriksfart: Storbritannia (noteveksling 1854 om kystfart), Danmark og Island (deklarasjon om kystfarten 1858), Italia (1862), Sverige (noteveksling 1958 om kystfart), Finland (1996) og Tyskland (1996). Avtalene vurderes å gi skip registrert i de aktuelle landene adgang til norsk innenriksfart på samme betingelser som norske skip.

I forbindelse med innføringen av et krav om oppholdstillatelse for utenlandske sjøfolk på utenlandske skip i norsk innenriksfart i utlendingsforskriften av 2010, ble det gjort en gjennomgang av Norges avtaler. Konklusjonen var at avtalene med Færøylene (Danmark), Argentina, USA og Peru ga adgang til innenriksfart basert på avtalenes bestevilkårsbestemmelser, som medfører rettigheter på linje med EØS-avtalen, og som tilsier at det ikke var adgang til å kreve oppholdstillatelse.³⁴¹

Departementet viser til at et generelt krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil bety at norske og utenlandske skip likebehandles. Vår vurdering er at forpliktelsene som gjelder «nasjonal behandling» i de bilaterale avtalene på den måten overholdes. Videre vil ingen land motta bedre behandling enn andre, for eksempel land i EU/EØS-området. Dermed vil ikke avtalenes bestevilkårsbestemmelser vil være av betydning.

Enkelte avtaler har spesifikke bestemmelser om behandlingen av «interne forhold om bord» eller «ansettelsesvilkår». Dette gjelder avtalene med Kina³⁴², Algerie³⁴³, Russland³⁴⁴ og Filippinene³⁴⁵. Avtalene er også trukket frem i utredningene til Wikborg Rein og Nordisk institutt for sjørett og omtalt i lovutkastet til Nordisk Institutt for Sjørett.³⁴⁶

³⁴¹ Utlendingsforskriften vedlegg 1.

³⁴² Avtale om skipsfart mellom Norge og Kina, 4. desember 2003.

³⁴³ Skipsfartsavtale mellom Norge og Algerie, 23. juli 2015.

³⁴⁴ Overenskomst mellom Norge og Sovjetunionen om skipsfart (Avtalen er videreført med Russland), 18. mars 1974.

³⁴⁵ Avtale mellom Norge og Filippinene om skipsfart, 22. oktober 1999.

³⁴⁶ Se Nifs-utredningen s. 72–73 og WR-utredningen s. 104–109.

Etter departementets vurdering gir ingen av disse avtalene rett til innenriksfart, og de vil av den grunn ikke være til hinder for at det stilles krav om lønns- og arbeidsvilkår for skip som utfører tjenester i norske farvann eller på norsk sokkel. Departementet anser at maritime tjenester som utføres på sokkel, herunder forsyningstjenester til og fra norsk havn, må likestilles med innenriksfart.

Av avtalen med Kina artikkel 11 og Algerie artikkel 7 fremgår det uttrykkelig at bestemmelsene i avtalen ikke gjelder innenriksfart (kabotasje).³⁴⁷ Tilsvarende gjelder avtalen med Russland internasjonal skipsfart, jf. artikkel 2 og 3.1, og det følger videre av artikkel 5.2.a) at bestemmelsen om lik behandling knyttet til havneadgang ikke skal utstrekkes til nasjonal kystfart.

Avtalen med Filippinene skiller seg noe fra andre skipsfartsavtaler, da den ikke egentlig omfatter markedsadgang, men fortrinnsvis gjelder forhold omkring ansettelsen av sjøfolk, og forutsigbarhet knyttet til dette. Departementets syn er likevel klart at også denne avtalen er myntet på internasjonal skipsfart, herunder det som gjelder ansettelsesvilkår i artikkel VI, og at den ikke hindrer avtalepartene å oppstille krav forbundet med innenriksfart.

Departementet viser også til vurderingen av interne forhold i pkt. 5.2.2, og anser generelt at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår ikke vil komme i konflikt med avtalebestemmelser som angir at norske myndigheter ikke skal befatte seg med interne forhold om bord på skip.

Norge har inngått 30 bilaterale frihandelsavtaler med 41 land.³⁴⁸ Avtalene omhandler kun internasjonale skipsfartstjenester og visse tilhørende tjenester, og begrenser ikke mulighetene til å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i innenriksfart.

6. Beskrivelse av norske lønns- og arbeidsvilkår

6.1. Innledning

«Lønns- og arbeidsvilkår» som begrep kan i utgangspunktet omfatte alle sider av et arbeidsforhold, og det nærmere innholdet i begrepet blir utfra formålshensyn tilpasset lovgivningen eller avtalene hvor begrepet blir brukt. Arbeids- og inkluderingsdepartementet beskriver for eksempel individuell arbeidsrett slik:

Sentrale tema i den individuelle arbeidsretten er etablering av arbeidsforholdet, arbeidsvederlag, arbeidsgivers styringsrett, reglene om arbeidstid, lønn, ferie og

³⁴⁷ De aktuelle bestemmelsene tillater imidlertid at inngående last losses i flere norske havner, og at utgående last tas om bord i flere havner.

³⁴⁸ Nærings og fiskeridepartementet, *Norges frihandelsavtaler*, 2021 (<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/partner-land/id438843/>).

permisjon, omorganisering, permittering, oppsigelse og avskjed, fortrinnsrett til ny ansettelse, rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, velferdsgoder og vern mot diskriminering.

Den individuelle arbeidsavtalen danner grunnlaget for rettsforholdet mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Rettsforholdet reguleres i stor grad også gjennom ulike lover som gir regler om arbeids- og ansettelsesvilkår.³⁴⁹

Lønns- og arbeidsvilkår er per i dag ikke et definert begrep i sjøfartsregelverket. Gjeldende bestemmelser om arbeidsvilkår følger av skipsarbeidsloven og skipssikkerhetsloven.

Skipsarbeidsloven inneholder hovedsakelig ufravikelig lovgivning tilknyttet det privatrettslige forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Offentligrettslige forhold ved skipet som arbeidsplass fremgår hovedsakelig av skipssikkerhetsloven. Sammen danner disse lovene bakteppet for regulering av arbeidsforholdene til sjøs i norsk rett, og oppfyller majoriteten av Norges folkerettslige forpliktelser i henhold til konvensjonen om sjøfolks arbeids- og levevilkår (MLC). Utover det defineres lønns- og arbeidsvilkår i stor grad av de tariffavtaler som inngås mellom de relevante partene i arbeidslivet.

Det vises til gjennomgangen i pkt. 5.3.7, der departementet legger til grunn at utsendingsdirektivets regulering kan danne utgangspunkt for hvilke typer lønns- og arbeidsvilkår som kan være gjenstand for vertsstatsregulering også til sjøs. Listen over vilkår må imidlertid tilpasses situasjonen på skip.

Med utgangspunkt i de arbeidsvilkår utsendingsdirektivet regulerer blir det i de følgende underkapitler presentert hvordan disse er regulert i norsk regelverk for arbeidstakere på norske skip. Dette blir sammenlignet med de krav som følger av internasjonalt gjeldende regelverk, som alle skip må følge uavhengig av hvor de er flagget. Der det er forskjeller mellom norske krav og de som gjelder internasjonalt, blir det gjort en konkret vurdering av hvilke arbeidsvilkår som bør reguleres gjennom denne loven.

Gjennomgangen viser at det er flere arbeidsvilkår som er strengere regulert for norske skip enn det som følger av internasjonalt gjeldende regelverk. Noen av arbeidsvilkårene hvor det er forskjeller, vurderes likevel som tilstrekkelig regulert gjennom det internasjonale regelverket. For andre krav vurderes det som for inngripende å innføre norske regler, fordi slike krav kan få praktisk virkning for driften av skipet også når skipene opererer utenfor lovens virkeområde.

På bakgrunn av gjennomgangen, foreslår departementet at det i utgangspunktet kun stilles krav om norsk lønnsnivå. Lønn er et krav som er av en dynamisk karakter, ved at det relativt enkelt kan opereres med ulike lønnsnivå avhengig av om skipet er innenfor

³⁴⁹ Arbeids og inkluderingsdepartementet, *Individuell og kollektiv arbeidsrett*, 2020 (<https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/arbeidsrett1/id85985/>).

eller utenfor lovens virkeområde. Det nøyaktige lønnsnivået for ulike stillingskategorier vil, med utgangspunkt i tariffavtalene, nærmere fastsettes i forskrift.

6.2. Arbeids- og hviletid

For arbeidstakere på skip regulerer skipssikkerhetsloven § 23 arbeidstiden og § 24 hviletiden. Begge bestemmelsene har hjemmel for departementet til å gi forskrifter om arbeids- og hviletiden, og om unntak fra dette. Myndigheten til å gi forskrifter er delegert til Sjøfartsdirektoratet, som har fastsatt flere forskrifter som regulerer arbeids- og hviletid for arbeidstakere på norske skip.

Internasjonalt er arbeids- og hviletid regulert gjennom standarder i MLC regel 2.3 og standard A2.3 og i STCW-konvensjonen. Det norske regelverket om arbeids- og hviletid er basert på disse internasjonale standardene. I tillegg er hviletid også regulert i direktiv 1999/63/EF og 1999/95/EF.

Det er departementets vurdering at internasjonalt regelverk tilsvarer norsk regelverk om arbeids- og hviletid, slik at det ikke er nødvendig å ta inn særlige bestemmelser om arbeids- og hviletid i en ny lov om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel.

6.3. Feriedager og avspaseringsordninger

Ferieloven gjelder for arbeidstakere på norske skip. Etter lovens § 5 første ledd plikter arbeidsgiver å sørge for at arbeidstaker gis feriefritid på 25 virkedager hvert ferieår. Det er også fastsatt særregler i forskrift 22. desember 1988 nr. 1285 om ferie for arbeidstakere på skip.

Internasjonalt følger det av MLC regel 2.4 og standard A2.4 at sjøfolk har rett til 2,5 kalenderdager betalt ferie per måned så lenge ansettelsesforholdet varer. Bestemmelsene oppstiller imidlertid ikke konkrete regler om avviklingen av ferien. Arbeidstakere på utenlandske skip kan dermed i utgangspunktet være om bord i lange perioder, uten at det er i strid med retten til ferie som følger av MLC. Konvensjonens system tar her høyde for at arbeidstakere ansettes på midlertidige kontrakter og normalt tar ut ferie på slutten av ansettelsesforholdet.

Om ferieavviklingen for arbeidstakere på NOR-registrerte skip er det gjennom tariffavtaler avtalt rotasjons-/avspaseringsordninger som også omfatter den lovbestemte ferien. Avtalene er basert på at tjenesteperiodene og avspaseringsperiodene er like lange (1:1-system), men hvor den lovbestemte ferien er innarbeidet i friperiodene på land. Dette systemet er imidlertid basert på fast ansettelse, og forutsetter at rederiet har en tilpasset rotasjonsordning.

Objektivt sett gir rotasjonsordningene som er fastsatt i tariffavtalene bedre rettigheter til arbeidstakerne enn det som følger av MLC. Arbeidstakerne om bord i et NOR-skip er normalt ikke om bord lenger enn fire uker før han eller hun har tilsvarende lang friperiode.

Arbeidstakeren om bord i et utenlandskregistrert skip kan derimot i teorien være om bord og i arbeid opp mot elleve måneder før han eller hun har rett på en måneds ferie. Dette er klart nok vesentlig ulike arbeidsvilkår, og tilsier i utgangspunktet at dette bør reguleres i loven. På den annen side er det internasjonalt ikke uvanlig – slik systemet i MLC tar høyde for – at arbeidstakerne er ansatt på midlertidige kontrakter og tar ut den opparbeidede ferien på slutten av arbeidsforholdet etter kontrakten.

Et krav om ferie og avspaseringsordninger tilsvarende det som følger av tariffavtaler for NOR-skip vil i praksis medføre at skipet vil måtte ha en helt annen bemanning, gjerne et ekstra skift med ansatte, sammenlignet med det som gjelder når skipet opererer utenfor lovens virkeområde i henhold til krav som gjelder internasjonalt. Et slikt krav vil i praksis få betydning for driftsmessige forhold om bord som og kunne få virkning utenfor lovens virkeområde. Dette bør så langt som mulig unngås. Departementet anser dette som et tungtveiende argument, og at det av den grunn ikke bør stilles krav om ferie-/avspaseringsordninger i loven.

6.4. Avlønning, herunder overtidsbetaling mv.

Skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven har ikke bestemmelser som regulerer lønnsnivå. Etter skipsarbeidsloven kapittel 4 er det fastsatt bestemmelser om beregning av lønn, utbetaling av og trekk i lønn og feriepengar, og lønn ved sykdom og skade og skipsforlis, jf. §§ 4-1 til 4-5. I stedet for å fastsette lov om minstelønn for arbeidstakere på norske skip, baserer Norge seg på at fastsettelse av lønnsnivå ivaretas gjennom tariffavtalesystemet. Det er imidlertid ikke lovbestemt at arbeidsforhold på skip skal være omfattet av tariffavtale, verken for NOR-skip eller NIS-skip. For NIS-skip er det bestemt at tariffavtale for NIS-skip uttrykkelig må angi at den gjelder for slik tjeneste, men det forutsetter at det foreligger en tariffavtale, jf. NIS-loven § 6 første ledd første punktum. Tariffavtale uten slik angivelse gjelder ikke for tjeneste på NIS-skip, jf. annet punktum.

For arbeidstakere på NOR-skip er det stort sett gjennom tariffavtaler at det stilles krav til lønnsnivå og de ulike tillegg til denne. Tariffavtalene som foreligger er inngått med virkning for typen virksomhet som drives – for eksempel «lasteskip i kystfart», «passasjerskip i kystfart», «ferge- og lokalfart» osv.

Noen av tariffavtalene gjelder for alle ansatte på skip innenfor en gitt type virksomhet. Et lønnsregulativ for de mange ulike stillingskategorier som finnes om bord er da typisk inntatt i tariffavtalen, med nærmere bestemmelser om beregning av lønn basert på grunnhyre etter stillingskategori, ansiennitet, hvilket vaktsystem som praktiseres etc. Andre tariffavtaler gjelder kun for spesifikke stillingskategorier om bord, for eksempel skipsførere/styrmenn, maskinoffiserer etc.

MLC regel 2.2 har bestemmelser om lønn, men formålet og reguleringene er her rettet mot å sikre at arbeidstakerne får utbetalt lønnen regelmessig og i tråd med sine arbeidsavtaler, på samme måte som skipsarbeidslovens bestemmelser om lønn mv. MLC standard A2.2, som er bindende, har ikke bestemmelser om minstelønn. De ikke-bindende MLC-retningslinjene B2.2.3 og B2.2.4 har på sin side ulike bestemmelser om

minstelønn. Det varierer mellom flaggstatene om det er overlatt til tariffpartene å fastsette lønnsnivå for arbeid på skip, eller om flaggstaten har fastsatt minstelønn ved lov.

Som nevnt kan differansen mellom lønningene for arbeidstakere på skip registrert i utlandet og i NIS og lønningene for arbeidstakere på NOR-skip være betydelig. Nettopp forskjellen i lønnsnivå kan fremstå som den mest åpenbare forskjellen mellom NOR-skip på den ene siden og utenlandske skip og NIS-skip på den andre siden. Lønnsnivået har en dynamisk karakter, i den forstand at det med relativt enkle grep kan opereres med ulike lønnsnivå, alt etter om virksomheten som drives med skipet faller innenfor lovens virkeområde eller ikke. En regulering av lønnsnivået for utenlandske skip og skip i NIS påvirker ikke driften av skipet når skipet ikke er omfattet av loven. Det er departementets vurdering at lønnsnivå skal reguleres i loven.

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

6.5. Bruk av vikarbyråer

Skipsarbeidsloven har i § 3-9 en bestemmelse om bruk av arbeidsformidlingsvirksomhet. Formålet med bestemmelsen er å gi en tydelig lovhjemmel for de krav MLC stiller ved bruk av arbeidsformidlingsvirksomhet for sjøfolk.

Internasjonalt krever MLC for det første at det stilles krav om at arbeidsformidlingstjenester som drives på statens territorium oppfyller konvensjonens krav, jf. regel 1.4 nr. 2. MLC krever videre at rederi som benytter arbeidsformidlingstjenester med base i et land der MLC ikke gjelder, skal ha et ansvar for at disse virksomhetene oppfyller konvensjonens krav, jf. regel 1.4 nr. 3.

Både etter skipsarbeidsloven og av MLC følger det at innleide arbeidstakere på skip har like rettigheter som arbeidstakere som er ansatt av rederiet selv. Etter departementets vurdering er det ikke behov for særskilt regulering av bruk av arbeidsformidlingsvirksomhet i en ny lov om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel..

6.6. Regler om helse, miljø og sikkerhet

Skipssikkerhetslovens kapittel 4 har bestemmelser om arbeidsmiljø og personlig sikkerhet for alle som har sitt arbeid på skip.

Etter skipssikkerhetsloven § 21 skal «et skip ha nødvendige innretninger og utstyr og det skal treffes slike sikkerhetstiltak og andre forholdsregler som er nødvendige for å unngå eller redusere fare for liv og helse og sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for dem som har sitt arbeid om bord». Videre gir andre ledd hjemmel for å fastsette nærmere forskrift om kravene i første ledd knyttet til lysforhold, klima, forurensing, fysiske faktorer, rømningsveier og verne- og sikkerhetsinnretninger.

Skipssikkerhetsloven § 22 stiller krav til tilrettelegging og utføring av arbeidet om bord. I § 22 første ledd heter det at «arbeidet om bord skal tilrettelegges og utføres slik at hensynet til liv, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt på en god og hensiktsmessig måte. Ved tilretteleggingen skal det tas hensyn til den enkeltes forutsetninger for å kunne utføre arbeidet på en måte som er sikkerhetsmessig forsvarlig.» Videre gir § 22 andre ledd hjemmel for å fastsette nærmere forskrift om kravene i første ledd knyttet til kartlegging, opplæring, instruksjon og øvelser, tilgjengelighet av nødvendig utstyr, plikt til informasjon og drøfting, samarbeid om bord og varsling med mer.

Forskrift 1. januar 2005 nr. 8 om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for de som har sitt arbeid om bord på skip gir utfyllende regler. Forskriftens kapittel 1 til 5 gir generelle krav til HMS på skip i form av krav til risikovurdering, opplæring, verneombud og arbeidsmiljøutvalg, og krav til arbeids- og verneutstyr. Forskriftens øvrige kapitler gir spesifikke krav for særskilte arbeidsmiljøfarer knyttet til manuell håndtering av gjenstander samt etablering av vern mot fysiske, kjemiske og biologiske arbeidsmiljøfaktorer. Forskriften gjennomfører en rekke EØS-direktiver knyttet til arbeidsmiljø for arbeid på skip.

MLC regel 4.3 og standard A4.3 om helse, sikkerhet og forebygging av ulykker etablerer på et overordnet nivå regulering ut fra samme hensyn. Regelen forplikter flaggstaten til å forsikre seg om at sjøfolk har tilstrekkelig vern for å sikre arbeidsmiljø og livet om bord. Videre skal flaggstaten utvikle og gjennomføre nasjonale regler for arbeidsmiljø og helse i tråd med standarden.

MLC gir imidlertid ikke konkrete regler om hvilke krav til grense- eller terskelverdier som faktisk skal stilles. Dette overlates til den enkelte flaggstats nasjonale regler. Det at et fartøy er MLC-sertifisert kan dermed ikke brukes som dokumentasjon på at fartøyet opererer i tråd med norske krav til arbeidsmiljøet som redegjort for ovenfor.

Enkelte arbeidsmiljøforhold er også delvis regulert gjennom IMO (International Maritime Organisation), eksempelvis støy på skip over 1 600 bruttotonn og generelt forbud mot asbest etter SOLAS (International Convention for the Safety Of Life at Sea) Reg. II-1/3-5.

Internasjonalt har man også ISM-koden som er et regelverk om rammer for sikker drift av skip fastsatt gjennom IMO og som er forankret i SOLAS kapittel IX. ISM-kodens formål er å ivareta sikkerhet til sjøs, hindre personskader eller tap av menneskeliv, unngå skade på miljøet, særlig det marine miljø, og på eiendom, jf. kodens regel 1.2.1.

I henhold til SOLAS IX-regel 2 gjelder ISM-regelverket for lasteskip på 500 bruttotonn og mer, og passasjerskip i internasjonal fart. I EU og EØS er ISM-koden i tillegg gjort gjeldende for alle ro-ro passasjerskip sertifisert for mer enn 12 passasjerer, uavhengig av flagg, og andre passasjerskip i innenriksfart sertifisert for mer enn 100 personer, uavhengig av flagg.

Det er dermed til en viss grad overlapp mellom kravene som stilles til HMS-styring etter MLC og de internasjonale kravene som stilles til sikkerhetsstyring på skip etter IMO's ISM-kode. I det norske regelverket er det forutsatt at kravene til HMS ivaretas gjennom fartøyets sikkerhetsstyringssystem.

Gjennomgangen over viser at de norske kravene er mer detaljerte enn de kravene som stilles internasjonalt, og MLC åpner for at den enkelte flaggstat kan velge andre praktiske løsninger. Forskjeller i hva som kreves etter norsk rett og hva som kreves etter en annen flaggstats rett kan dermed være betydelig. Gitt at det i EU gjelder en rekke direktiv knyttet til arbeidsmiljø for arbeid på skip, vil mindre detaljerte regler fortrinnsvis kunne gjelde på ikke-EU-flaggede skip.

Reglene som sikrer et fullt forsvarlig arbeidsmiljø med tanke på fysiske og kjemiske faktorer er grunnleggende verneregler for arbeidstakere. Norsk rett antas generelt å etablere et høyt nivå av vern. Området er i liten grad regulert internasjonalt og det kan være store forskjeller mellom de forskjellige jurisdiksjoner mht. om og på hvilket nivå en har etablert krav i form av tiltaks- og grenseverdier.

For deler av kravene vil det kunne være problematisk eller kostnadskrevende å innrette seg for aktører som periodisk eller i kortere tid er omfattet. Dette gjelder spesielt krav som direkte eller indirekte knyttes til konstruksjon og utrustning av fartøy, eksempelvis støy, ventilasjon og vibrasjon. I tillegg er det nasjonale regelverket komplekst og det vil dermed være en egen utfordring for skip og rederier som omfattes av kravene å gjøre seg kjent med tilleggskrav som følge av ny lov og iverksette rutiner og prosesser for å sikre samsvar.

Oppsummert vurderer departementet det slik at MLC sammen med SOLAS og ISM-koden samlet sett etablerer et tilstrekkelig likeverdig vern med tanke på styring av og generelle virkemidler for HMS-arbeidet på skip. Departementet vurderer det også slik at vernet som er etablert gjennom MLC og SOLAS gir tilstrekkelig grunnlag for å reagere overfor fartøy med vesentlig dårligere standard enn det som kreves på norske skip. Departementet foreslår derfor ikke å gjøre kravene i skipssikkerhetslovens § 22 om tilrettelegging og utføring av arbeidet om bord gjeldende for fartøy som omfattes av ny lov.

6.7. Ansettelsesvilkår for gravide kvinner samt barn og unge

6.7.1. Gravide kvinner – permisjonsrettigheter og oppsigelsesvern

For arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip finnes reglene om permisjon med mer i skipsarbeidsloven §§ 7-1 til 7-8. Arbeidstaker på skip har etter § 7-1 rett til fri fra arbeidet med lønn i forbindelse med svangerskapskontroll, såfremt slik kontroll ikke med rimelighet kan finne sted utenfor arbeidstiden. Videre har gravid arbeidstaker rett til permisjon etter § 7-2 når svangerskapet har vart i seks måneder. Far har etter § 7-3 rett til to ukers permisjon for å bistå mor. Mor har videre etter § 7-4 rett til permisjon de første seks ukene etter fødsel. Begge foreldre har etter § 7-5 samlet rett til permisjon i til sammen 12 måneder etter at barnet er født og uansett rett til permisjon i det tidsrom det ytes foreldrepenger fra folketrygden. Permisjon etter §§ 7-2, 7-4 og 7-5 kan etter § 7-6 tas ut som delvis permisjon. Delvis permisjon skal baseres på skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Etter § 7-8 har arbeidstaker som har omsorg for barn rett til permisjon ved barnets sykdom, tilhørende legeundersøkelser eller tilsvarende hos barnepasser, samt rett til permisjon i forbindelse med barns opphold på helseinstitusjon mv. Rettighetene etter § 7-8 kan fravikes i tariffavtale for NOR-registrerte skip i utenriksfart.

For skip registrert i NIS er det i NIS-loven § 8 gitt åpning for å fravike bestemmelsene i § 7-2, § 7-3 og §§ 7-5 til 7-12 gjennom tariffavtale.

MLC har ikke bestemmelser som regulerer rett til permisjon ved graviditet, fødsel eller omsorg for barn.

Selv om rett til permisjon etter skipsarbeidsloven er selvstendige rettigheter, må de norske reglene om permisjon ved graviditet, fødsel eller omsorg for barn ses i sammenheng med rett på ytelser etter folketrygdlovens regler om ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon.

Det legges til grunn at arbeidstakere etter norsk rett gjennomgående har bedre og mer omfattende krav på permisjon og, for medlemmer av folketrygden, ytelser i forbindelse med svangerskap, fødsel og omsorgsbehov i barns første leveår.³⁵⁰

Skipsarbeidsloven § 5-8 gir videre arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip særskilt oppsigelsesvern ved svangerskap og etter fødsel eller adopsjon. Regelen innebærer at arbeidstaker som er gravid, ikke kan sies opp av den grunn. Tilsvarende gjelder for arbeidstaker som har permisjon etter regler tidligere gjort rede for. MLC har

³⁵⁰ Det er så langt departementet har kunnet avdekke i begrenset grad avtalt bedre vilkår gjennom tariffavtale. I gjeldende avtaler for kystfart mellom NHO sjøfart og Det norske maskinistforbund, Norsk Sjøoffisersforbund og Norsk Sjømannsforbund er det angitt at gravid arbeidstaker har rett til én måneds lønn etter fratredelse i forbindelse med graviditet. I avtalene med Maskinistforbundet og Sjøoffisersforbundet er det i tillegg angitt at rederiet skal, som alternativ til svangerskapspermisjon, søke å finne alternativt arbeid i rederiet dersom gravid arbeidstaker ikke kan utføre sitt arbeid pga. risiko knyttet til dette.

ikke bestemmelser som etablerer tilsvarende vern mot oppsigelse ved svangerskap og etter fødsel eller adopsjon.

Reglene om permisjon i forbindelse med svangerskap, fødsel og omsorg for barn er viktige rettigheter i lovgivingen for norske arbeidstakere. Etter departementets vurdering skal likevel loven her ikke innføre trygderettigheter for arbeidstakere som ikke omfattes norske trygdesystemet.

Regler om oppsigelsesvern er også viktige. Departementet vurderer det likevel ikke som hensiktsmessig å ta bestemmelser om særskilt vern ved oppsigelse inn i loven om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel. Bestemmelsene vil enkelt kunne omgås ved å gi oppsigelse utenfor norsk territorialfarvann. Videre kan det på utenlandskflaggede skip være vanskelig å håndheve påståtte brudd på oppsigelsesvernet.

6.7.2. Barn og unge

Skipssikkerhetsloven § 18 om minstealder slår fast at den som har sitt arbeid om bord minimum må ha fylt 16 år. Loven gir videre hjemmel for å fastsette nærmere regler i forskrift knyttet til «høyere minstealder for fartsområder, skip eller stilling», særskilte vilkår og vernetiltak for personer mellom 16 og 18 år samt adgang til å fravike kravet om minstealder. Flere forskrifter utdyper kravene i loven.

Forskrift om kvalifikasjon mv. for sjøfolk³⁵¹ gir særskilte bestemmelser om minstealder for å få utstedt de ulike personlige maritime sertifikatene. Videre setter forskrift om arbeidsordninger på skip³⁵² § 7 og forskrift om arbeid og utplassering av ungdom på norske skip³⁵³ § 10 en begrensning av nattarbeid for ungdom.

Forskrift om arbeid og utplassering av ungdom på norske skip gir regler for ungdom under 18 år som har sitt arbeid om bord på skip, og for ungdom som er utplassert som ledd i skolegang eller praktisk yrkesorientering på skip og for ungdom som er lærlinger. Forskriften gir særskilte regler om risikovurderinger og tiltak, arbeids- og hviletid, underrettelse av unge og deres verger, hjemreiser og helseundersøkelser. Forskriften gir også ungdom arbeidsforbud i visse tilfeller, for eksempel ved nattarbeid eller arbeid som er fysisk eller psykisk skadelig.

MLC regel 1.1 setter minstealderen for å arbeide på et fartøy til 16 år. STCW-konvensjonen har i tillegg regler om minstealder for å få utstedt sertifikater. Aldersgrensene varierer fra sertifikat til sertifikat, men den laveste aldersgrensen er 16 år. MLC standard A1.1 forbyr nattarbeid for ungdom under 18 år. Natten skal dekke minst 9

³⁵¹ Forskrift 22. desember 2012 nr. 1523 om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk.

³⁵² Forskrift 26. juni 2007 nr. 705 om arbeids- og hviletid på norske passasjer- og lasteskip mv.

³⁵³ Forskrift 25. April 2002 nr. 423 om arbeid og utplassering av ungdom.

timer og starter senest kl. 00:00 og avsluttes tidligst kl. 05:00. Konvensjonen har en snever adgang til å gi unntak i forbindelse med opplæring.

MLC gir videre et forbud mot å ansette ungdom under 18 år «når arbeidet er egnet til å sette deres helse eller sikkerhet i fare»³⁵⁴. Utover det tidligere omtalte forbudet mot nattarbeid sier verken standard eller retningslinjer noe nærmere om hvilke typer arbeid eller hvilke faktorer som er egnet til å sette deres sikkerhet i fare.

De norske reglene om arbeid og utplassering av ungdom på norske skip gjennomfører MLC-bestemmelser i norsk rett. Forskrift om arbeid og utplassering av ungdom på norske skip gir særskilte regler både om hva som anses som risikofylt arbeid og forbud mot at dette utføres av ungdom. MLC er ikke til hinder for at andre flaggstater etablerer andre og lempeligere regler.

De norske reglene om ungdomsarbeid er viktige verneregler og gir også spesifikke krav til og ordninger for ungdoms arbeid på skip. Departementets vurdering er likevel at det internasjonale regelverk regulerer forholdet tilfredsstillende. Særskilte regler for barn og unge foreslås etter dette ikke regulert i loven.

6.8. Likebehandling

Skipsarbeidsloven § 10-1 første ledd inneholder et diskrimineringsforbud, og setter forbud mot direkte og indirekte diskriminering. Forbudet rammer diskriminering på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon og alder. Skipsarbeidsloven kapittel 10 gjelder alle sider av arbeidsforholdet og utfyller likestillings- og diskrimineringsloven, og det er tatt inn en informasjonsbestemmelse om forholdet mellom lovene i skipsarbeidsloven § 10-1 fjerde ledd som sier at likestillings- og diskrimineringsloven gjelder ved diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon i forbindelse med fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Det følger for øvrig direkte av likestillings- og diskrimineringsloven § 2 at loven gjelder på alle samfunnsområder.

MLC inneholder ingen regulering som kan sammenlignes med den vi finner i skipsarbeidsloven og likestillings- og diskrimineringsloven. I MLC artikkel III (d) står det at “[h]ver medlemsstat skal forvisse seg om at bestemmelsene i dens lover og forskrifter i forbindelse med denne konvensjon innfrir den grunnleggende retten til: [...] avskaffelse av diskriminering med hensyn til sysselsetting og yrke”. I tillegg finner vi en bestemmelse i MLC Reg. 5.1.5.2, som kan minne om sal. § 10-7 som setter forbud mot gjengjeldelse etter inngitt klage, men den er ikke like detaljert. Ordlyden i den bestemmelsen er som følger: “Hver medlemsstat skal forby og sette straff for enhver form for trakassering av en sjømann som inngir klage”.

³⁵⁴ Standard A1.1 punkt 4.

Mangel av detaljregler i MLC betyr at en innføring av de bestemmelser som tilsvarer skipsarbeidsloven kapittel 10 og likestillings- og diskrimineringsloven, vil utgjøre en endring i rettstilstanden for utenlandske skip i norske farvann og på norsk kontinentalsokkel. For EU-flaggede skip må det antas at endringen vil være mindre enn for skip som seiler under andre utenlandske flagg.

Regler om likebehandling er viktige. Departementet vurderer det likevel ikke som hensiktsmessig å ta bestemmelser om likebehandling inn i loven om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel. Årsaken er at bestemmelsene enkelt kan omgås ved å bryte bestemmelsene utenfor norsk territorialfarvann. Videre kan det på utenlandskflaggede skip være vanskelig å håndheve påstått diskriminering ved ansettelse som har funnet sted utenfor norsk farvann, både fordi skipet rent faktisk har befunnet seg utenfor norsk farvann, og fordi man ved ansettelse ikke nødvendigvis vet om skipet skal operere i norske farvann.

6.9. Arbeidstakernes innkvartering

Skipssikkerhetslovens § 25 gir krav om at de som har sitt arbeid om bord skal ha tilfredsstillende bo- og fritidsmiljø. Herunder at det skal finnes lugarer, oppholdsrom, spiserom, rom for å tilberede mat, rom for personlig hygiene og sykerom. Videre at rom er av tilstrekkelig størrelse og innredet og utstyrt for å sikre et godt arbeidsmiljø.

Med hjemmel i loven er det for lasteskip og passasjerskip fastsatt nærmere regler i forskrift om innredning, rekreasjonstilbud, kost og forpleining på skip.³⁵⁵ Hvilke krav som stilles varierer noe ut fra fartøystype hva angår krav til konstruksjon og utrustning, mens andre krav til innredning og forpleining gjelder for alle skip som er omfattet av forskriften. Videre er det ikke gitt regler med tilbakevirkende kraft med hensyn til skips konstruksjon og utrustning, slik at fartøy i hovedsak tillates operert med de regler som gjaldt for innredning mv. ved byggedato.

MLC regel 3.1 og standard A3.1 om innredning og rekreasjonstilbud gir detaljerte krav som i hovedsak er på nivå med den standard som gjelder etter nasjonalt regelverk. I likhet med norske regler er konvensjonen ikke gitt tilbakevirkende kraft og for fartøy bygd før konvensjonens ikrafttredelse vises det til tidligere ILO konvensjoner med krav til dette.

På denne bakgrunn er det departementets vurdering at det ikke er nødvendig å særskilt regulere krav til innkvartering mv. om bord, utover det som alt er internasjonalt regulert gjennom MLC.

³⁵⁵ Forskrift 21. april 2017 om innredning, rekreasjonstilbud, kost og forpleining på skip.

6.10. Reise, kost og losji

Skipssikkerhetsloven § 26 gir de som har sitt arbeid om bord rett til å få god og tilstrekkelig kost. Etter forarbeidene innebærer dette fri forpleining.³⁵⁶ En normal forståelse av ordet forpleining er at det omfatter både mat og drikke.³⁵⁷ Bemanningsforskriften § 2 bokstav d definerer forpleining som “arbeid og tjenester i forbindelse med personers underbringelse om bord”.³⁵⁸

Etter MLC regel 3.2 har de som har sitt arbeid om bord krav på mat og drikke av god kvalitet. Etter regel 3.2 (2) skal kosten være gratis. Det er ikke eksplisitt nevnt om drikke skal være gratis, men en har krav på at rent drikkevann skal være tilgjengelig om bord.³⁵⁹ Videre skal skipskokkene som tilbereder maten være opplærte og kvalifiserte for stillingen. Opplæringen skal blant annet gi trening i “praktisk matlagning, mat hygiene og personlig hygiene, lagring av matvarer, beholdningskontroll og miljøvern og forpleiningshelse og forpleiningstrygghet”.³⁶⁰ I norsk rett er kravene til opplæring av skipskokker tatt inn i kvalifikasjonsforskriften § 52.³⁶¹

Hvert land skal fastsette regler om kvaliteten på maten og drikkevannet. I Norge er dette gjort i forskrift om innredning, rekreasjonstilbud, kost og forpleining på skip.³⁶² Det følger av forskriftens § 45 (1) at «kostholdet på skip skal være helsemessig forsvarlig og sammensatt i samsvar med normene for kosthold fastsatt av Nasjonalt råd for ernæring». ³⁶³ Forskriftens §§ 45 og 46 gir videre regler om kvalitet på og oppbevaring av mat og drikkevann. Matloven gjelder også på norske skip.³⁶⁴

Om reiseutgifter følger det av MLC regel 2.5 og standard A2.5 i hvilke situasjoner arbeidstakeren skal gis fri hjemreise. Dette er for eksempel ved opphør av arbeidsforholdet, forlis, og når arbeidstakeren ikke lenger er i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver etter arbeidsavtalen. Etter MLC sine retningslinjer, gitt i B2.5 (3) bokstav b, bør kostnader som dekkes av rederiet ved hjemreise minst omfatte, blant annet, kost og losji fra det øyeblikket den som har sitt arbeid om bord forlater skipet og til den når målet for hjemreisen. Dette er imidlertid ikke en bindende regel.

Skipsarbeidsloven § 4-6 om rett til fri hjemreise gjennomfører i stor grad forpliktelsene som følger av MLC. På enkelte punkt går skipsarbeidsloven noe lenger, som for

³⁵⁶ Ot.prp.nr. 87 (2005-2006) “Til § 26 Forpleining”.

³⁵⁷ Dette samsvarer også med ordboksdefinisjonen av “forpleining”.

³⁵⁸ Forskrift 18. juni 2009 nr. 666 om bemanning av norske skip (bemanningsforskriften 2009).

³⁵⁹ Ettersom det ikke fremgår klart av MLC at det kreves gratis drikkevann, har arbeidsgiver- og arbeidstakerpartene i ILO lagt frem felles forslag som, dersom det vedtas, eksplisitt vil kreve at mat og drikkevann skal tilbys gratis om bord. Forslaget kan bli vedtatt under sesjonen i mai 2022, og endring vil da tidligst kunne tre i kraft om litt over 2 år. De fleste flaggstater som har ratifisert MLC tolker imidlertid konvensjonen slik at gratis drikkevann om bord er et krav etter konvensjonen, og har allerede fastsatt nasjonale krav om gratis drikkevann om bord på sine skip.

³⁶⁰ MLC standard A3.2 punkt 4.

³⁶¹ Forskrift 22. desember 2012 om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk.

³⁶² Forskrift 21. april 2017 nr. 515 om innredning, rekreasjonstilbud, kost og forpleining på skip.

³⁶³ Jf. forskrift 21. april 2017 nr. 515 om innredning, rekreasjonstilbud, kost og forpleining på skip § 45 (1).

³⁶⁴ Jf. lov 19. Desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 3.

eksempel § 4-6 første ledd bokstav c, som gir arbeidstakeren rett til fri hjemreise i forbindelse med svangerskapspermisjon. I tariffavtalene for skip registrert i NOR er det også avtalt fri reise til og fra skipet i forbindelse med alle vaktbytter i henhold til turnus/rotasjon/ferie.

Med visse unntak dekker MLC kravet om reise, kost og losji på tilsvarende nivå som det norske regelverket. Etter departementets vurdering er det derfor ikke nødvendig å inkludere dette i lovens definisjon av norske lønns- og arbeidsvilkår.

6.11. Oppsummering

Basert på gjennomgangen over, konkluderer departementet med at det kun er norsk lønnsnivå som bør reguleres i loven. Lønn er et dynamisk krav, og det kan relativt enkelt opereres med ulike lønnsnivå avhengig av om skipet er innenfor eller utenfor lovens virkeområde.

Det er flere krav til arbeidsmiljøet om bord på skip som er av betydning for arbeids- og levevilkårene for dem som har sitt arbeid om bord. Lønnsnivået er likevel det mest sentrale og fremtredende arbeidsvilkåret som skiller arbeidstakere på norske og utenlandske skip. Regulering av lønnsnivået vil dermed bidra til å beskytte arbeidstakerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse.

Det er også et argument for å kun regulere lønnsnivået, at loven ved det holdes oversiktlig og forutberegnelig for de som omfattes av denne. Tilsyn og håndheving forenkles også.

Departementet foreslår i lovutkastet § 4 en generell bestemmelse om hva som menes med norske lønns- og arbeidsvilkår. Det nærmere innholdet vil imidlertid fastsettes i forskrift, og kun omfatte lønnsnivå. Departementet vil med utgangspunkt i lønnsnivået som følger av tariffavtalene fastsette en minstelønn for ulike stillingskategorier om bord på skipene som omfattes av loven. Dette vil være forutsigbart, og enkelt å forholde seg til for både rederiene og tilsynsmyndigheten.

7. Forslag til lovregulering

7.1. Innledning

Departementets lovforslag innfører krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere på skip i norsk innenriksfart og på skip som yter maritime tjenester i norske farvann, i norsk økonomisk sone og på norsk sokkel. I norsk territorialfarvannet omfatter kravet skip i kystfart, cruiseskip og andre skip som yter tjenester eller utfører stasjonær virksomhet, mens det på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone omfatter skip som inngår i oppføring, drift eller bruk av innretninger. Forslaget bygger på anbefalingene til Holmefjordutvalget.³⁶⁵ Skip som opererer i internasjonal fart omfattes ikke.

Lovforslaget er innrettet på en måte som vurderes å være i tråd med Norges folkerettslige og EØS-rettslige forpliktelser.

Lovens pliktsubjekt er arbeidsgiver eller rederi, som på sin side skal sørge for at arbeidstakerne får norske lønns- og arbeidsvilkår etter loven. Videre foreslås at rettighetshaver gis en særskilt plikt for å påse at kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt på skip som utfører oppdrag på sokkel eller i økonomisk sone.

Slik loven er utformet, er det ikke intensjonen at den skal kunne håndheves for norske domstoler av den enkelte arbeidstaker. Arbeidstaker kan imidlertid bidra til håndheving av loven ved å varsle tilsynsmyndigheten og/eller fagforeninger som er gitt adgang til å undersøke forholdene om bord.

7.2. Formål

Lovens formål er å fremme et rettferdig og anstendig arbeidsliv i norske farvann og på norsk sokkel ved å sikre utenlandske arbeidstakere på skip lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har.

Et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil beskytte arbeidstakerne, hindre sosial dumping og motvirke lavlønnskonkurranse. Dette vil bidra til en mer rettferdig konkurransesituasjon for maritime tjenester i norske farvann og på norsk sokkel, og det vil være en viktig forutsetning for å lykkes med rekruttering og sysselsetting i maritim sektor.

Det vises for øvrig til punkt 4.3 over.

³⁶⁵ Utvalget pkt. 7.1 og pkt. 11

7.3. Virkeområde

Loven foreslås å gjelde norske og utenlandske skip som befinner seg i norske jurisdiksjonsområder. Det forutsettes at loven ikke skal gjelde for skip som tilhører Forsvaret eller som benyttes i dets tjeneste, og heller ikke for andre statlige skip som brukes utenfor næringsvirksomhet.³⁶⁶

Lovens gis ikke anvendelse på Svalbard. En regulering som foreslått kan være problematisk å forene med Svalbardtraktatens krav. Det vises til traktatens artikkel 3 og de særlige konsekvenser det aktuelle lovforslaget kan få for skipstrafikk. Ut fra en helhetsvurdering gis loven ikke anvendelse på Svalbard.

Det vises til gjennomgangen i pkt. 5.2 med hensyn til norsk jurisdiksjon i indre farvann og territorialfarvann, i norsk økonomisk sone og på norsk sokkel. Det er videre positivt angitt i loven i hvilke situasjoner skip i disse områdene er omfattet av lovens krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Se nærmere nedenfor pkt. 7.4 – 7.7.

7.4. Skip i kystfart

Departementet foreslår for det første at det innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip som frakter last eller passasjerer mellom norske havner, det vil si i tradisjonell innenriksfart eller kabotasje. Holmefjordutvalget har anbefalt følgende:

Utvalget anbefaler for det første at det innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for transport av gods eller passasjerer mellom norske havner. Nærmere bestemt finner utvalget grunn til å pålegge et slikt krav til alle skip som tar om bord gods eller passasjerer i én norsk havn og losser godset eller setter av passasjerene i en annen norsk havn (såkalt kabotasjefart).

Utvalget mener samtidig at skip i internasjonal fart som utelukkende frakter import og eksportprodukter til og fra Norge ikke bør omfattes av et slikt krav. Således vil et skip som kommer fra utlandet og setter i land importert gods i flere norske havner, og/eller som plukker opp gods som skal eksporteres i flere norske havner for så å gå til utlandet med dette godset (såkalte partslaster), ikke omfattes av et slikt krav.

Utvalget mener i tillegg at det bør gjelde et unntak fra kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår for skip i internasjonal fart, som unntaksvis frakter gods mellom norske havner. Utvalget legger til grunn at enkelte transportoppdrag mellom norske havner bare lar seg gjennomføre dersom de skjer i tilknytning til et internasjonalt transportoppdrag, og at et unntak i disse tilfellene er nødvendig for å sikre et best mulig sjøtransporttilbud langs kysten.³⁶⁷

I vedlagte lovutkast § 5 følges i hovedsak utvalgets anbefaling. I første ledd angis som hovedregel at det skal gjelde et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på «skip som

³⁶⁶ Sml. Skipssikkerhetsloven § 2 (3) f og g.

³⁶⁷ Holmefjordutvalget s. 43

frakter last eller passasjerer mellom norske havner». For skip som kommer fra eller som skal til utenlandsk havn, angis at kravet gjelder fra skipet forlater første norske havn til det anløper siste norske havn. På den måten omfattes skip i det tidsrommet de er i innenriksfart, og ikke mens de er i internasjonal fart. Departementet anser at skip som ligger i norsk havn utenom første og siste anløpshavn er omfattet av kravet.

Bestemmelsen vil i første rekke rette seg mot de lasteskipene som utfører transport langs kysten. Som vist over i punkt 4.2 er et stort antall skip i norske farvann ulike skip i fraktesfart. Videre vil kravet tilsvarende gjelde for passasjerskip som frakter passasjerer mellom norske havner. Her vil mange skip allerede være underlagt et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår gjennom reglene om offentlige anskaffelser eller krav i yrkestransportlova.³⁶⁸

Cruiseskip som seiler mellom norske havner omfattes ikke av bestemmelsen her, men av lovutkastet § 6, ref. punkt 7.5 nedenfor. Årsaken er at cruiseskip ikke primært transporterer passasjerer mellom havner, men fortrinnsvis tar med reisende på en seilas som involverer anløp til ulike havner.

Departementets følger videre utvalgets anbefaling om å ikke omfatte skip som utelukkende frakter inngående last fra utlandet, eller utgående last som skal til andre land. Nærmere bestemt angis i andre ledd at kravet ikke gjelder for skip som seiler fra en norsk havn til en annen «utelukkende for å losse inngående last eller sette i land passasjerer fra utlandet, eller for å ta ombord utgående last eller passasjerer som skal til andre land». De aktuelle skipene utfører ikke noen direkte transport mellom norske havner, i den forstand at det ikke tas om bord last eller passasjerer i en norsk havn som avleveres i en annen norsk havn. Dette unntaket vil også kunne gjelde utenriksferger, som tar om bord eller setter i land passasjerer i flere norske havner.

Det er kun skip som «utelukkende» frakter inngående eller utgående last som unntas. Dersom skip frakter både inngående eller utgående last, og last mellom norske havner (kabotasjelast), vil de være omfattet av kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår.

I motsetning til Holmefjordutvalget, vil departementet ikke innføre en regel som tillater at skip som frakter inngående eller utgående last, unntaksvis kan føre kabotasjelast. Departementets vurdering er at det vil være uheldig om disse skipene kan påta seg innenriks transportoppdrag i konkurranse med skip i innenriksfart, selv om det kan argumenteres for at det kan være en effektiv måte å utnytte skipenes kapasitet på. Departementet legger til grunn at det er tilstrekkelig kapasitet i norsk innenriksfart for å sikre et godt transporttilbud.

Departementet foreslår likevel at det inntas en forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak i slike situasjoner. Unntaket kan omfatte skip som i forbindelse frakt av inngående eller

³⁶⁸ Ref. pkt. 3.2.

utgående last, unntaksvis frakter last eller passasjerer mellom norske havner, når det er nødvendig for å opprettholde et forsvarlig transporttilbud.

Departementets foreslår videre en forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak for skip som er nødvendige av hensyn til norsk forsyningssikkerhet. Esso Norge har kommet med et innspill til departementet der de opplyser om at de importerer flytende drivstoff til drivstoffterminalen på Slagentangen og distribuerer produktene derfra langs norskekysten med skip. Flere utenlandske aktører distribuerer og selger tilsvarende drivstoff langs kysten, men da hovedsakelig (som inngående last) fra raffinerier på vestkysten av Sverige, Danmark, Finland eller kontinentet. Departementet legger avgjørende på vekt hensynet til forsyningssikkerhet, og vurderer det slik at det her kan være behov for å fastsette et unntak i forskrift.

7.5. Skip i cruisevirksomhet

Holmefjordutvalget anbefalte å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på cruiseskip hvor Norge er hovedreisemålet, og å avgrense mot skip i internasjonal cruisevirksomhet:

Utvalget anbefaler for det andre at det innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for passasjerskip i norske farvann som er i direkte konkurranse med kysttruten. Utvalget mener også at det bør stilles krav om at cruise hvor Norge er hovedreisemålet, har norske lønns- og arbeidsvilkår når skipet opererer i norske farvann. Kravet gjelder også for seilaser som starter og slutter i Norge. Utvalget har drøftet et forslag fra arbeidstakersiden om en konkretisering der det stilles krav om at norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde cruiseskip som anløper minst fire norske havner og hvor cruiset fra start til slutt i det vesentlige skjer i norsk farvann, men har ikke kommet til enighet om dette.

Utvalget mener samtidig at skip i internasjonal cruisevirksomhet som anløper norsk havn ikke bør omfattes av et slikt krav. En stor landbasert turistnæring er bygget opp rundt internasjonal cruisetrafikk, og det vil kunne ha betydelig negative konsekvenser om internasjonale cruisereederier legger om sine anløp.³⁶⁹

Departementet har i vedlagte lovutkast § 6 foreslått som hovedregel at alle cruiseskip som seiler mellom norske havner skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjelder også dagscruise eller lignende som utelukkende opererer ut ifra én norsk havn.

Som norske havner regnes 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. Første del av definisjonen er hentet fra havne- og farvannsloven § 3 d). Formuleringen

³⁶⁹ Holmefjordutvalget s. 44

"øvrige ilandstigningspunkter langs kysten" er tatt inn for at også cruiseskip som stanser for ilandstigning langs kysten utenfor konvensjonelle havner skal være omfattet.

I forslaget menes med cruiseskip passasjerskip som frakter personer i turistøyemed eller for å tilby opplevelser, i motsetning til alminnelig passasjertransport fra en havn til en annen.

Mange cruiseskip anløper norske havner fra utlandet. Departementet foreslår at det for cruiseskip som kommer fra eller som skal til utenlandsk havn, gjelder et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår når "over halvparten av seilasen målt i tid skjer i norsk territorialfarvann". Tilsvarende som for skip i kystfart, gjelder kravet fra skipet forlater første norske havn til det anløper siste norske havn. På den måten omfattes cruiseskipet kun i den perioden det utfører cruise i norske farvann. Departementet anser at skip som ligger i norsk havn utenom første og siste anløpshavn er omfattet av kravet.

I motsetning til Holmefjordutvalget, vurderer departementet det slik at det er tilstrekkelig å fastslå at cruiseskipets seilas hovedsakelig foregår i norske farvann. Slike seilas har etter departementets syn en tilstrekkelig sterk tilknytning til Norge, og har forutsetningsvis Norge som hovedreisemål. Det er derfor ikke avgjørende hvor mange norske havner som anløpes.

Kravet vil på den annen side ikke omfatte cruiseskip hvor tiden i norske farvann kun utgjør en mindre andel av seilasen. På den måten vil cruiseskip som er i internasjonal fart unntas, sålenge seilasen i hovedsak foregår utenfor norsk territorialfarvann.

Departementet foreslår i fjerde ledd en forskriftshjemmel, som gir mulighet for å gi utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen.

7.6. Andre skip i norske farvann

Departementet har videre sett hen til utvalgets tredje og fjerde anbefaling, om å omfatte skip som utfører stasjonær virksomhet, samt skip som betjener nye havnæringer i norske farvann.

Utvalget anbefaler for det tredje at det innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for skip som utfører stasjonær virksomhet i norsk farvann. Dette gjelder både skip som ligger oppankret eller til kai, og skip som tilbyr maritime tjenester i territorialfarvannet uten at det har karakter av transport. Det anses særlig sentralt at det ikke gis anledning til å bruke skip som hotellskip mv. i konkurranse med landbasert hotellvirksomhet uten at det stilles et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjelder både om skipet som helhet leies ut til slik virksomhet eller om rom leies ut enkeltvis.

[...]

Utvalget anbefaler at prinsippet om norske lønns- og arbeidsvilkår også bør legges til grunn for skip som betjener nye havnæringer i norsk farvann, herunder fremtidige havnæringer som ikke er kjent.³⁷⁰

Departementet foreslår i vedlagte lovutkast § 7 å gjøre kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår gjeldende for skip som yter tjenester eller utøver stasjonær virksomhet i norske farvann. Etter departementets syn vil en slik regel omfatte skip som utfører andre tjenester enn de som er gjennomgått over.

Bestemmelsen omfatter ikke fiske- og fangstfartøy.

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

Videre vil skip som utøver stasjonær virksomhet omfattes. Her har departementet særlig i vurdert den situasjonen utvalget har pekt på, der skip benyttes som hotell- eller restaurantskip i kortere perioder. Departementet legger til grunn at skip som i lengre perioder utøver slik stasjonær virksomhet vil kunne være omfattet av arbeidsmiljøloven, da det kan dreie seg om virksomhet som ikke er å anse som sjøfart.³⁷¹

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

Departementet foreslår i fjerde ledd en forskriftshjemmel, som gir mulighet for å gi utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen.

7.7. Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone

Holmefjordutvalget har ikke gitt en omforent anbefaling som gjelder skipsfart på norsk sokkel. De tre sjømannsorganisasjonene, LO og Norges Rederiforbund (NR) gjennomførte imidlertid egne drøftelser med tanke på om det kunne oppnås enighet om en ordning for skip som er involvert i offshore-aktivitet på norsk sokkel.³⁷² I forbindelse med disse drøftelsene uttalte organisasjonene at forsynings-, beredskaps-, og

³⁷⁰ Holmefjordutvalget s. 44

³⁷¹ Se arbeidsmiljøloven § 1-2.

³⁷² Holmefjordutvalget punkt 11.

ankerhåndteringsfartøyer burde være underlagt et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår:

Partene er enige om at rettighetshavere, operatører og andre som deltar i virksomhet på norsk sokkel som omfattes av petroleumsloven, må sikre at de som har sitt arbeid om bord på forsynings-, beredskaps-, og ankerhåndteringsfartøyer fortsatt har norske lønns- og arbeidsvilkår.³⁷³

Departementet foreslår i vedlagte lovutkast § 8 at det bør innføres et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for skip som inngår i «oppføring, drift eller bruk» av innretninger eller anlegg på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone, når skipet befinner seg på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone i minst 30 dager, eller skipets samlede tilstedeværelse på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone overstiger tre måneder i løpet av en tolv måneders periode. På den måten omfattes skip som er saklig, geografisk og tidsmessig så nært knyttet til aktivitetene på installasjonen, at skipets virksomhet er å anse som en del av driften eller bruken av installasjonen. Det vises til gjennomgangen av sokkelstatsjurisdiksjonen i punkt 5.2.3.

Med innretninger og anlegg menes slike innretninger og anlegg som er omtalt i havrettskonvensjonen artikkel 60 (1). Dette omfatter i hovedsak innretninger og anlegg som benyttes til å undersøke, utnytte eller utvinne naturforekomster i økonomisk sone og på sokkel.

Departementet finner, i motsetning til partenes anbefaling over, ikke grunnlag for å avgrense kravet til kun å omfatte bestemte skipstyper. Alle skip som yter tjenester på sokkel eller i økonomisk sone kan følgelig omfattes, så lenge de inngår i oppføring, drift eller bruk av en innretning eller anlegg. Den konkrete angivelsen av hvilke skip som omfattes av kravet vil skje i en etterfølgende forskriftsregulering i henhold til tredje ledd.

Departementet har i andre ledd angitt nærmere hvilke skip som anses «å inngå i oppføring, drift eller bruk». Etter departementets vurdering må det dreie seg om skip som «på oppdrag for en rettighetshaver eller operatør», «oppfører, drifter eller bruker en konkret installasjon» og «skipet befinner seg i norsk økonomisk sone eller på norsk sokkel minst 30 dager». I tillegg inngår skip «når skipets samlede tilstedeværelse i norsk økonomisk sone eller på norsk sokkel overstiger tre måneder i løpet av en tolv måneders periode».

Departementet legger til grunn at det ytes en rekke ulike maritime tjenester i tilknytning til installasjonene, fra konstruksjon og oppføring, til vedlikehold, forsyning og drift, ankerhåndtering, forflytning og beredskap. Felles for alle skipene er at de utfører tjenester på oppdrag for en rettighetshaver eller operatør, som har tillatelse til å utnytte eller utvinne naturforekomster på norsk sokkel.

³⁷³ Holmefjordutvalget punkt 11.

Avgjørende for om skipene underlegges et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår er en konkret vurdering av om de «oppfører, drifter eller bruker en konkret innretning eller anlegg». Departementet mener det her må vurderes konkret om det enkelte skipets virksomhet i saklig, tidsmessig og geografisk henseende er så tett knyttet til aktiviteten på installasjonen, at skipets virksomhet må anses som en del av oppføringen, driften eller bruken av innretningen eller anlegget.

Skipets tilstedeværelse på sokkelen eller i økonomisk sone må være av en viss varighet, for at det skal omfattes av loven. Det vises til gjennomgangen i pkt 5.2.3, der kravet til tidsmessig tilknytning settes i sammenheng med den alminnelige tilknytningsvurderingen og interesseavveiningen som må foretas.

Et krav om at skipet befinner seg i økonomisk sone eller på norsk sokkel i minst 30 dager avgrenser oppføringen, driften eller bruken rent tidsmessig.

Det vises til side 7 i rapport fra Fearnley Offshore Supply, vedlagt høringssvar fra Norsk olje og gass av 25. juni 2021 til Holmefjordutvalgets rapport, der markeder for forsynings-, ankerhåndterings- og beredskapsskip omtales:

Som følge av dette opererer man i Nordsjøen med to typer marked; spotmarked og termmarked. Spotmarkedet er til for kortere fast arbeidsperiode, med operasjonell varighet på alt fra 1 til 30 dager. Term markedet, som er langtidskontrakter med fast arbeidsperiode på minst 30 dager, men er også gjerne på flere år når det er opp mot lengre og mer forutsigbare prosjekter, boreprogram e.l. ³⁷⁴

Etter departementets syn vil skip som befinner seg i økonomisk sone eller på norsk sokkel i 30 dager ha en sterkere geografisk og saklig tilknytning til installasjonen. Dette vil bl.a. kunne omfatte forsynings-, beredskaps- og ankerhåndteringsfartøy.

Departementet legger til grunn at flere fartøy i spotmarkedet opererer på kontrakter som er kortere, gjerne på noen dager eller uker, og at et krav her som utgangspunkt ikke bør gjelde.

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

³⁷⁴ Fearnley Offshore Supply, *Offshore støttefartøy i Nordsjøområdet – Utredning av markedssituasjonen for forsynings-, beredskaps- og ankerhåndteringsfartøy i nordsjøområdet*, 24. juni 2021 (Vedlagt høringssvar fra Norsk Olje og Gass, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rapport-fra-partssammensatt-maritimt-utvalg/id2845182/>).

For skip som delvis opererer i norsk farvann og delvis på norsk sokkel eller i økonomisk sone, eller som opererer på felt som ligger på begge sider av sjøgrensen, må det vurderes konkret om skipet omfattes av kravet i lovutkastet § 7 eller § 8.

Departementet foreslår i femte ledd en forskriftshjemmel, som gir mulighet for å gi utfyllende regler om hvilke skip som omfattes av bestemmelsen.

7.8. Pliktsubjekt

Lovens pliktsubjekt er arbeidsgiver eller rederi, som skal sørge for at arbeidstakerne får norske lønns- og arbeidsvilkår etter loven. Videre foreslås at rettighetshaver og operatør gis en særskilt plikt for å påse at kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt på skip som utfører oppdrag på sokkel eller i økonomisk sone.

Departementet mener det er naturlig at arbeidsgiver skal ha det primære ansvaret for å oppfylle lovens krav overfor arbeidstaker. I lovutkastet § 9 angis at arbeidsgiveren skal sørge for at egne arbeidstakere får oppfylt de økonomiske krav og rettigheter som følger av loven.

Er arbeidsgiveren en annen enn rederiet, skal rederiet påse at krav som nevnt i første ledd blir overholdt overfor arbeidsgivers arbeidstakere. Rederiet er solidarisk ansvarlig med arbeidsgiveren for at arbeidstakere får oppfylt de økonomiske krav og rettigheter som følger av loven.

Forslaget i loven er inspirert av skipsarbeidsloven § 2-2 og § 2-4. Det vises for øvrig til drøftelsen i NOU 2012:18 *Rett om bord – Ny skipsarbeidslov* punkt 7.5.5 og 7.5.6.

Departementet foreslår videre en påse-plikt for rettighetshaver og operatør, som definert i lovforslaget § 3 bokstav c og bokstav d. Som rettighetshaver regnes den som innehar en tillatelse etter petroleumsloven, havbunnsmineralloven, akvakulturloven eller havenergiloen. Henvisningen til petroleumsloven, havbunnsmineralloven, akvakulturloven og havenergiloen er tatt inn for å omfatte alle rettighetshavere som driver virksomhet som er omfattet av Norges suverene rettigheter i økonomisk sone og på sokkelen etter havrettskonvensjonens art. 56 og 77, og som involverer oppføring, bruk og drift av kunstige øyer, innretninger og anlegg som omtalt i havrettskonvensjonens art. 60 jf. 80. Som operatør regnes den som på rettighetshavers vegne forestår den daglige ledelse av virksomheten.

Rettighetshaver og operatør skal påse at krav som nevnt i første ledd blir overholdt på skip som omfattes av § 8. Begrunnelsen for å gi rettighetshaver og operatøren slik påse-plikt, er at tilsynsmyndighetene har begrensede muligheter til å føre kontroll med skip som kun opererer på norsk sokkel eller i norsk økonomisk sone. I tillegg er det, som vist i foregående punkt, felles for skipene som utfører tjenester på sokkel, at dette skjer på oppdrag for en rettighetshaver eller operatør.

Påseplikten innebærer at det skal iverksettes rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at lovens krav etterleves. Påseplikten kan overholdes ved at rettighetshaver 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.

8. Håndheving

8.1. Innledning

Tilsyn vil foregå på nasjonalt grunnlag, som betyr at kravene som kontrolleres er særnorske krav som utelukkende har hjemmel i norsk lov. For norske skip gjøres i dag alle tilsyn på nasjonalt grunnlag. For utenlandske skip gjøres imidlertid tilsyn som hovedregel gjennom havnestatskontrollregimet, som innebærer en kontroll av at krav som følger av internasjonale konvensjoner og instrumenter er overholdt.

I enkelte tilfeller utføres også i dag tilsyn med utenlandske skip på nasjonalt grunnlag, bl.a. i forbindelse med kontroll av svovelinhold i skipenes drivstoff i verdensarvfjordene. Tilsyn etter den nye loven vil på tilsvarende måte bli en kontroll av slike særnorske krav.

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

Tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår kan gjøres som tillegg til eller i forbindelse med at Sjøfartsdirektoratet på annet grunnlag er på tilsyn. De meste relevante eksemplene her er havnestatskontroll eller MLC-tilsyn på norske skip. For norske skip er det naturlig å se for seg at det i forbindelse med dagens MLC-tilsyn også føres tilsyn med krav i den nye loven om norske lønns- og arbeidsvilkår. For utenlandske skip vil tilsyn kunne foregå i sammenheng med at det gjennomføres havnestatskontroll, men det vil også være rom for at det utelukkende føres tilsyn med etterlevelse av kravene på utenlandske skip uavhengig av havnestatskontrollregimet. I alle tilfelle vil dette som nevnt være et tilsyn som gjennomføres på nasjonalt grunnlag, og det vil derfor formelt sett uansett være løsrevet fra havnestatskontrollregimet.

Dersom det gjennom tilsyn avdekkes overtredelser av lovens krav, vil direktoratet kunne følge dette opp gjennom forvaltningstiltak som tvangsmulkt, tilbakehold og overtredelsesgebyr. Gjennom langvarig erfaring med bruk av disse virkemidlene med bakgrunn i allerede gjeldende regelverk, har direktoratet gode rutiner for å sikre effektiv håndheving av lovovertridelser.

8.2. Tilsyn med skip

Sjøfartsdirektoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeidet med sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy med norsk flagg og utenlandske fartøy i norske farvann. Som tilsynsmyndighet gjennomfører direktoratet tilsyn med bygging og drift av norskregistrerte fartøy og deres rederier. Tilsyn med rederier omfatter revisjon av selskapets sikkerhetsstyringssystem. Det føres også tilsyn med arbeids- og levevilkår på fartøy og tilsyn med at skip registrert i NIS overholder fartsområdebegrensningene i NIS-

loven med tilhørende forskrifter. Videre føres det tilsyn med norske maritime utdanningsinstitusjoner, godkjente foretak, klasseselskap og produsenter, importører og distributører av skipsutstyr. Endelig fører Sjøfartsdirektoratet tilsyn med utenlandske fartøy i norske havner.

Tilsyn gjennomføres av Sjøfartsdirektoratet på flere måter. De aller fleste tilsyn gjennomføres som fysisk kontroll om bord i fartøyene. Under koronapandemien har man også fått på plass et eget fjerntilsynssenter som utfører tilsyn ved bruk av videoløsninger i stedet for fysisk tilstedeværelse. Slike tilsyn har vært særlig praktisk under pandemien, men direktoratet vurderer det slik at denne tilsynsmetoden også vil ha relevans i fremtiden. Kontroll av sikkerhetsstyringssystem om bord på fartøy og i rederiadministrasjonen, samt kontroll av utdanningsinstitusjoner, godkjente kontrollforetak og radioinspeksjonsforetak, klasseselskapene, produsenter, importører og distributører av skipsutstyr og fritidsbåter, og anerkjente sikringsorganisasjoner, gjennomføres som revisjoner. Endelig gjennomføres noen tilsyn som rene dokumenttilsyn, dvs. at direktoratet etterspør dokumentasjon og vurderer denne opp mot krav i regelverket. Fartsområdebegrensingene er et slikt område der dokumenttilsyn praktiseres.

De fleste tilsyn direktoratet gjennomfører er en del av et etablert system, der den som er ansvarlig for tilsynsobjektet begjærer tilsyn og direktoratet gjennomfører disse innenfor fastsatte intervaller. For å opprettholde sitt fartssertifikat gjennomgår for eksempel et fartøy et fornyelsestilsyn samt mellomliggende tilsyn i sertifikatperioden. Også revisjoner gjennomføres periodisk.

I tillegg til de periodiske tilsynene, gjennomfører Sjøfartsdirektoratet uanmeldte tilsyn på norske fartøy. Slike tilsyn initieres enten av direktoratet selv på eget tiltak, for eksempel som ledd i en kampanje, eller de utføres som følge av mottatte tips eller bekymringsmeldinger. I forbindelse med ulykker, havari, grunnstøtinger eller skip som på annet vis påføres skade eller har utslipp til miljøet, vil Sjøfartsdirektoratet som den klare hovedregel også gjennomføre tilsyn tilpasset disse situasjonene.

Med hjemmel i skipssikkerhetsloven § 44 og skipsarbeidsloven § 12-1 (3) kan Sjøfartsdirektoratet føre tilsyn med utenlandske skip. Når det gjelder utenlandske skip utføres tilsyn som hovedregel ved havnestatskontroll. Dette er inspeksjon av utenlandske skip i norske havner (fastlands-Norge og Svalbard) for å verifisere at skipets tilstand og utstyr er iht. internasjonalt regelverk og at skipet er bemannet og blir operert iht. dette regelverket.

Utover dette føres det tilsyn med utenlandske skip på nasjonalt grunnlag. Under slike tilsyn kontrolleres det om fartøyet oppfyller krav som følger av EU-rett og som er gjennomført i norsk rett, eller om det oppfyller krav som utelukkende følger av norsk rett og som er gjort gjeldende også for utenlandske skip i norske farvann. Eksempler på førstnevnte er svoveldirektivet som stiller krav til at medlemsstatene tar et gitt antall svovelprøver av utenlandske skip hvert år, og etter skipsavfallsdirektivet stilles det krav til at direktoratet sjekker dokumenter for skipsgjenvinning og kontrollerer et gitt antall skip. Et eksempel på kontroll av særnorske krav på utenlandske skip i norske farvann er at det

på skip som går i verdensarvfjordene kan føres tilsyn med at de har om bord en «miljøinstruks», og at de overholder utslippsgrensene for svovel, Nox og kloakk, som er strengere enn det som gjelder utenfor disse fjordene.

I 2021 gjennomførte Sjøfartsdirektoratet 2 743 obligatoriske sertifikattilsyn, samt 2 040 øvrige tilsyn. Antall uanmeldte tilsyn var 150, men dette ligger under normalen grunnet koronapandemien. I et normalår vil det bli gjennomført om lag 450 uanmeldte tilsyn. Av ISM-revisjoner ble det i 2021 gjennomført 452, og det ble gjennomført 416 havnestatskontroller.

8.3. Tilsyn med arbeids- og levevilkår

Sjøfartsdirektoratet fører i dag, med hjemmel i skipsarbeidsloven, tilsyn med at arbeidstakere som har sitt arbeid på skip har arbeidskontrakt som innfrir lovens krav, får utbetalt lønn minst en gang i måneden og får skriftlig lønnsoppgave.

Hva angår arbeidsvilkår ut over lønnsytelser føres det tilsyn med de lovfestede arbeidsvilkår etter skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven, herunder krav til arbeids- og hviletid, arbeidsmiljø, arbeidsavtaler, rett til landlov og hjemreise. Inspeksjoner utføres i henhold til ILO-publikasjonen "Guidelines for Flag State Inspections", og MLC-inspektører utfører inspeksjoner om bord av alle områdene oppført i disse retningslinjene.³⁷⁵

Tilsvarende kontrolleres på utenlandske skip gjennom havnestatskontroll der etterlevelse av krav i MLC kontrolleres.

Tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår er en del av flere tilsynsregimer. Det føres tilsyn med at kravene etterleves både gjennom faste sertifiseringstilsyn på norsk skip og uanmeldte tilsyn. Tilsynet er risikobasert slik at fokus og innhold i de enkelte tilsyn varierer ut fra situasjon og historikk. Videre er inspeksjonene basert på stikkprøvekontroll, slik at for eksempel et utvalg av arbeidsavtalene om bord blir kontrollert. Således vil direktoratet kunne danne seg et bilde av skipets forhold på alle nødvendige områder, og samtidig tillate at inspektørene får gjennomført inspeksjon om bord på det enkelte skip i rimelig tid. Sjøfartsdirektoratet fører tilsyn både med skip som har krav om MLC-sertifikat og skip som ikke er en del av dette sertifikatregimet.³⁷⁶ MLC-inspeksjon av norske skip gjøres på begjæring fra rederiet av Sjøfartsdirektoratet eller anerkjent klasseselskap. MLC-inspeksjonen er delegert til anerkjente klasseselskap for alle fartøy som er ISM-sertifisert av et anerkjent klasseselskap.

³⁷⁵ International Labour Organization, *Guidelines for flag State inspections under the Maritime Labour Convention*, 2016, 2009 (<https://www.sdir.no/globalassets/sjofartsdirektoratet/fartoy-og-sjofolk---dokumenter/mlc/nor/ilo-flag-state-guidelines.pdf?t=1646230277141>).

³⁷⁶ Lasteskip og passasjerskip, med bruttotonnasje 500 eller mer i utenriksfart, skal ha sertifikat for arbeids- og levevilkår. Lasteskip og passasjerskip sertifisert for fartsområde 3 eller større og passasjerskip klasse A, B, C eller D, skal ikke ha MLC-sertifikat, men må likevel gjennomgå jevnlig MLC-tilsyn.

På utenlandske fartøy velges fartøy hovedsakelig ut fra de prioriteringer og føringer som gjelder i havnestatssamarbeidet Paris MoU. Alle skip får en risikoprofil basert på forskjellig faktorer, som type skip, alder, flagg, historikk til skip og rederi. Utvelgelsen av skip til tilsyn skjer basert på risikoprofilen og hvor lenge det er gått siden forrige inspeksjon innenfor Paris MoU.

8.4. Særskilt om tilsyn på norsk kontinentalsokkel

Lovforslaget legger opp til at krav om norske lønns- og arbeidsvilkår også skal gjelde for arbeidstakere som har sitt arbeid om bord på skip som inngår i oppføring, drift eller bruk av innretninger eller anlegg på norsk kontinentalsokkel eller i norsk økonomisk sone. Som en naturlig konsekvens av disse skipenes drifts- og operasjonsmønster, er det mulig at disse ikke vil anløpe norske havner i territorialfarvannet. Dette vil medføre at tilsynsvirksomheten må innrettes på en annen måte enn det legges opp til for skip som anløper havner i territorialfarvannet. Ettersom loven dessuten legger opp til at rettighetshaver skal ha et påse-ansvar etter loven, vil et eventuelt tilsyn med disse representere noe nytt for tilsynsmyndigheten.

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

Når det gjelder tilsyn med rettighetshaver, ser Departementet for seg at dette vil måtte bli en kontroll av at rettighetshaver i sine kontrakter har stilt krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører har norske lønns- og arbeidsvilkår etter loven, samt krav om at leverandører og underleverandører på forespørsel skal kunne dokumentere dette. Dette kan gjennomføres ved at tilsynsmyndigheten enten ber om dokumentasjon fra rettighetshaver, eller at man foretar et fysisk tilsyn på rettighetshavers kontor. Sistnevnte kan gjerne sammenlignes med revisjon av rederiadministrasjonenes sikkerhetsstyringssystem, som Sjøfartsdirektoratet utfører etter faste intervaller i dag.

Dersom tilsynet med rettighetshaver skal legges opp som fysisk tilsyn på rettighetshavers kontor og etter samme prinsipper som en ISM-revisjon, vil det med stor grad av sannsynlighet innebære et mer omfattende tilsyn enn dersom tilsyn gjennomføres ved at rettighetshaver sender inn dokumentasjon til tilsynsmyndigheten. Sistnevnte kan, i likhet med fysiske tilsyn, foretas jevnlig, for eksempel ved at det etableres et rapporteringsregime der rettighetshaver på fastsatte intervaller eller ved kontraktsinngåelser og kontraktsfornyelser skal sende tilsynsmyndigheten dokumentasjon på at påse-ansvaret er ivaretatt i tråd med loven. Et annet alternativ, dersom fysiske tilsyn er å foretrekke, er at Petroleumstilsynet tillegges tilsynsmyndighet med rettighetshavernes plikter etter loven. Dette kan være en naturlig løsning, da

Petroleumstilsynet allerede i dag fører tilsyn med denne typen pliktsubjekt. Et tredje alternativ, dersom fysiske tilsyn foretrekkes, er at Sjøfartsdirektoratet tillegges tilsynsmyndigheten etter loven, men at det inngås en samarbeidsavtale med enten Petroleumstilsynet eller Arbeidstilsynet om gjennomføringen av tilsynet.

Sjøfartsdirektoratet og Petroleumstilsynet har lang tradisjon for å samarbeide om tilsyn på norsk sokkel, så dette vil i så fall være et tillegg til en allerede veletablert og kjent ordning.

8.5. Forvaltningstiltak og sanksjoner

Den nye loven legger opp til et fleksibelt reaksjonssystem, bestående av både forvaltningstiltak og sanksjoner. Det vises til lovforslaget §§ 13–15.

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

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

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

Loven åpner også for at tilsynsmyndigheten skal kunne anvende administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr. Med «sanksjon» menes negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har et hovedsakelig pønalt (straffende) formål. Sanksjonene er ment å virke tilbakeskuende, i motsetning til tvangsmulkt som er et virkemiddel som benyttes for å oppnå fremtidig endring. Et sentralt formål bak administrative sanksjoner som reaksjonsform er å legge til rette for effektivisering ved at tilsynsmyndigheten kan ilegge gebyr umiddelbart etter overtredelse istedenfor å gå veien om påtalemyndigheten og domstolene. Overtredelsesgebyr som sanksjonsform viser seg også være en fordel hva angår utenlandske skip, nettopp fordi det kan ilegges raskt.

Bestemmelsene om forvaltningstiltak og sanksjoner i loven er bygget opp etter inspirasjon fra tilsvarende bestemmelser i skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven. Dette er bestemmelser som både næringen og tilsynsmyndigheten er kjent med fra før,

og med nødvendige tilpasninger til det området den nye loven er ment å regulere, antas det at dette vil bidra til forutsigbarhet for alle parter.

For alvorlige tilfeller er det mulighet for å ilegge straff. Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer § 9 ved å la en arbeidstaker være ansatt på vesentlig dårligere vilkår enn de som fremgår av loven og forskrifter gitt i medhold av loven. Det forutsettes at også straffelovens bestemmelser om foretaksstraff vil kunne gjøres gjeldende.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1. Innledning

Lovregulering av norske lønns- og arbeidsvilkår kan ha en rekke konsekvenser for skipsfartsmarkedene og vil, avhengig av segment, kunne føre til tilpasninger i seilingsmønster, aktivitet i norske farvann og på norsk sokkel, valg av mannskap og flaggstat.

Både Menon Economics og Oslo Economics utarbeidet i 2019, på oppdrag fra henholdsvis sjømannsorganisasjonene og Nærings- og fiskeridepartementet, rapporter som vurderer sannsynlige konsekvenser av å stille et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip.³⁷⁷ Rapportene ble utarbeidet før det var avklart om og hvordan et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår skulle utformes. Begge peker på at et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i visse segmenter vil føre til kostnadsøkninger, som enten må bæres av rederiet selv eller av kundene. Kostnadsøkningene kan føre til svekket lønnsomhet for rederier og/eller til økte transportkostnader for deres kunder, med videre virkning for etterspørsel etter norske skipsfartstjenester. Kostnadsøkningene kan samtidig føre til økt innflagging til norske registre, med økt sysselsetting av norske og EØS-sjøfolk.

Menon Economics og Oslo Economics har i sine konsekvensvurderinger utarbeidet anslag for kostnadsøkningen som følge av et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Det er store ulikheter mellom beregningene i de to rapportene, som følge av at de har vært utarbeidet med til dels ulike forutsetninger og med ulike datagrunnlag. Menon Economics sine anslag for kostnadsøkninger varierer mellom 750 millioner kroner og 1,6 milliarder kroner³⁷⁸, mens Oslo Economics sitt anslag summerer seg til om lag 1,2 milliarder kroner dersom det legges til grunn en innføring av krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for segmentene som vurderes å være omfattet av lovforslaget³⁷⁹.

9.2. Nærmere om anslagene for kostnadsøkning

Menon Economics anslår at en innføring av krav om norske lønns- og arbeidsvilkår trolig vil øke årlige kostnader for sjøtransport i Norge med mellom 750 millioner og 1,6 milliarder 2018-kroner. Anslagene tar utgangspunkt i en innføring av krav om lønns- og arbeidsvilkår for skip når de er i norske farvann. Anslagene tar videre utgangspunkt i

³⁷⁷ Se Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019 og Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019.

³⁷⁸ Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019, s. 18.

³⁷⁹ Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019, ss. 207-209. Det summerte anslaget tar utgangspunkt i Oslo Economics' anslag for segmentene kabotasje EU/EØS-skip, øy-kabotasje EU/EØS-skip, kabotasje ikke-EU/EØS-skip, leverandører til sokkelen og cruiseskip under territorialjurisdiksjon. Det summerte anslaget inkluderer ikke Oslo Economics' anslag for segmentene skip hovedsakelig i norske farvann og cruiseskip utenfor territorialjurisdiksjon.

segmentene *stykkgoods/bulk*, *fryseskip*, *tankskip*, *brønnbåter*, *passasjerferger*, *cruise*, *offshore drift* og *offshore konstruksjon*. I disse kostnadstallene er ikke kostnader for utenlandsferger tatt med, som følge av usikkerhet.³⁸⁰ Videre er spennet i kostnadsanslaget ifølge Menon Economics knyttet til betydelig usikkerhet om hvordan cruiserederiene vil tilpasse seg. Om cruiserederiene tilpasser seilingsmønsteret for å unngå økte kostnader vil det gi betydelig redusert cruisetrafikk i Norge, og kostnaden for rederier i øvrige segmenter vil ligge på nær 750 millioner kroner. Dersom cruiserederiene ikke tilpasser seilingsmønsteret vil det gi en kostnadsøkning for disse på 850 millioner kroner og totalt 1,6 mrd. kroner for rederier i alle segmenter.³⁸¹

Oslo Economics har på sin side anslått kostnadsøkning blant norske rederier ved en innføring av norske lønns- og arbeidsvilkår for skip som går mellom norske havner på om lag 1,2 mrd. kroner, under gitte forutsetninger om lønnsandel i skipenes driftskostnader, hvilket juridisk virkemiddel som anvendes og utslag på kostnadsendring utfra hvilken jurisdiksjon som legges til grunn.³⁸² For allmenngjøring av tariffavtaler beregner Oslo Economics en kostnadsøkning på 354 mill. kroner for *kabotasje EU/EØS-skip*, 281 mill. kroner for *øy-kabotasje EU/EØS-skip*, 223 mill. kroner for *kabotasje ikke-EU/EØS-skip*, 322 mill. kroner for *skip hovedsakelig i norske farvann*, 95 mill. kroner for *leverandører til sokkelen*, 355 mill. kroner for *cruiseskip under territorialjurisdiksjon* og 277 mill. kroner for *cruiseskip utenfor territorialjurisdiksjon*.³⁸³ Dersom segmentene *skip hovedsakelig i norske farvann* og *cruiseskip utenfor norsk jurisdiksjon*, som vurderes å falle utenfor lovforslaget, holdes utenfor, summerer Oslo Economics' anslag seg til 1,2 mrd. kroner. Beregningen tar utgangspunkt i en lønnsandel på 30 % av skipenes driftsmargin og en gitt valutakurs.³⁸⁴ For cruisesegmentet peker Oslo Economics på at anslagene er svært usikre.

Det er store usikkerheter knyttet til kostnadsanslagene i begge rapporter og i hvilken grad de er endret siden tidspunktene for beregningene. Rapportene er utarbeidet før det var avklart om og hvordan et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår skulle utformes, og basert på datagrunnlag og markedsforutsetninger tilgjengelig på tidspunktene for utarbeidelse av rapportene, i 2019.

³⁸⁰ Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019, s. 18.

³⁸¹ Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019, ss. 39-40.

³⁸² Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019, ss. 207-208.

³⁸³ Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019, ss. 208-209.

³⁸⁴ Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019, ss. 207-208.

9.3. Nærmere om mulige effekter av kostnadsøkning

En kostnadsøkning som følge av et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår vil måtte bæres av rederiet selv og/eller rederiets kunder. For kystfartsegmentet utgjør rederiets kunder i hovedsak industrien, for offshoresegmentet operatørselskapene og for cruisesegmentet konsumentene. I hvilken grad kostnaden vil overføres til kundene vil være avhengig av konkurransesituasjonen i de ulike segmentene og tilstedeværelsen av substitutter, eller kundenes evne til å finne rimeligere alternativer. Ved tilstedeværelse av substitutter vil en større andel av kostnadsøkningen bæres av rederiene, mens en større andel av kostnadsøkningen bæres av kundene ved fravær av substitutter. For deler av kystfartsegmentet kan aktuelle alternativer være former for landtransport eller tilpasning av verdikjedene for å redusere behovet for transport i Norge. For cruisesegmentet kan det tenkes at andre former for reiselivsvirksomhet eller andre destinasjoner kan være alternativer. For offshoresegmentet er aktuelle alternativer mer begrenset.³⁸⁵

I den grad kostnadsøkningen bæres av rederiene vil dette kunne gi sannsynlige tilpasninger fra rederienes side: omflagging til NOR; norske lønns- og arbeidsvilkår på skipene mens de er i norske farvann og utenlandske lønns- og arbeidsvilkår utenfor; tilpasset seilingsmønster slik at skipene kun anløper én norsk havn; automatisering av funksjoner om bord for å redusere behovet for sjøfolk; eller flytting av hele eller deler av virksomheten ut av Norge.³⁸⁶ På bakgrunn av disse handlingsalternativene har rapportene fra Menon Economics og Oslo Economics angitt hvilken effekt de anslår at kravene vil kunne ha for konkurransesituasjon, markedsandeler, kostnader og sysselsetting. Begge rapportene fremhever at resultatene er beheftet med betydelig usikkerhet både med hensyn til datagrunnlaget som er lagt til grunn og sannsynlige tilpasningsmåter for rederier, øvrig næringsliv og handelspartnere. Usikkerhetene gjelder blant annet kostnadsnivå for alternativ transport, omflaggingsvillighet og -mulighet, handelspolitiske reaksjoner, fremtidsutsikter for arbeidsmarkedet og omstillingsmuligheter.

Menon Economics og Oslo Economics vurderer det som sannsynlig at en lovregulering av norske lønns- og arbeidsvilkår vil kunne føre til innflagging til NOR og NIS og en økning i antallet norske og EØS-sjøfolk. Omfanget vil avhenge av innretning av tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk.³⁸⁷ Menon Economics har beregnet en sysselsettingseffekt på 860-1060 flere norske og EØS-ansatte sjøfolk. Oslo Economics har ikke tallfestet en sysselsettingseffekt, men anslår at aktuelle krav til lønns- og

³⁸⁵ Se Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019, ss. 25, 28-29, 32, 34-45, 39, 43, 46; Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019, ss. 211-214.

³⁸⁶ Se Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019; Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019.

³⁸⁷ Se Menon Economics, *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, 2019, ss. 31-32; Wikborg Rein og Oslo Economics, *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel*, 2019, s. 214.

arbeidsvilkår sannsynligvis vil øke sysselsettingen av norske sjøfolk noe, ettersom disse vil stille sterkere i konkurransen mot utenlandske sjøfolk dersom lønnsdifferansene reduseres. Gitt at det er lav arbeidsledighet i norsk økonomi kan det imidlertid antas at nye sysselsatte i skipsfarten vil komme fra andre sektorer og ikke nødvendigvis gi en netto sysselsettingseffekt i norsk økonomi.

En slik tilpasning vil ventelig medføre en økning i antall sjøfolk og skip omfattet av tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk, og dermed også økt bevilgningsbehov til denne ordningen. Tilskuddsordningen er rettighetsbasert, og bevilgningen til ordningen beror på antall sjøfolk omfattet av ordningen og lønnsnivået blant disse. Ved økt innflagging til norske registre og en økning i omfanget av sjøfolk omfattet av tilskuddsordningen vil deler av kostnadsøkningen ved norske lønns- og arbeidsvilkår bæres av staten gjennom offentlige overføringer til rederiene. Endringer i bevilgningsbehov til tilskuddsordningen som følge av økt antall norske og EØS-ansatte på norskregistrerte skip vil være betinget av nivå og innretning av ordningen, som fastsettes av Stortinget i de årlige budsjettprosessene.

Det partssammensatte Holmefjordutvalget har fremholdt at norske lønns- og arbeidsvilkår vil sikre like vilkår, og på den måten styrke den relative konkurransekraften til norske skip (NOR) og sjøfolk. Utvalget vurderer imidlertid at det ikke betyr at norske og utenlandske skip vil konkurrere på like vilkår, da dette også avhenger av det enkelte lands rammevilkår for skipsfarten. Andre land vil kunne opprettholde sine støtteordninger. Holmefjordutvalget tilrår derfor at tilskuddsordningen fortrinnsvis styrkes, og sekundært at innretningen holdes uendret.

Etterspørselen etter sjøfolk fra rederier med aktivitet som vil være omfattet av lovreguleringen vil ikke kunne dekkes fullt ut av sjøfolk bosatt i Norge, grunnet knapphet på arbeidskraft og at arbeidstilbudet av sjøfolk fra utlandet antas å øke vesentlig. For rederier som har en stor andel av sin aktivitet utenfor Norge vil det i mange tilfeller sannsynligvis ikke lønne seg å bytte ut utenlandsk mannskap med norsk. Norske lønns- og arbeidsvilkår vil dermed gi utenlandske sjøfolk økt lønn potensielt kun den tiden fartøyet seiler i norske farvann og på norsk sokkel, og lovendringen vil dermed kunne medføre en overføring av inntekt fra norsk økonomi til utlandet.

9.4. Nærmere om segmentvise konsekvenser

9.4.1. Innledning

Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip begrenses i utkastet til lovtekst til skip som som frakter last eller passasjerer mellom norske havner. Det er ikke aktuelt med tilsvarende regulering av skip i internasjonal fart, som frakter gods eller passasjerer fra utenlandske havner til Norge, eller omvendt.

9.4.2. Skip i kystfart

Det er store forskjeller i kostnadsanslagene fra henholdsvis Oslo Economics og Menon Economics for konsekvensene av en innføring av norske lønns- og arbeidsvilkår for skip i kystfart. I Oslo Economics' klassifisering omfatter skip i kystfartsegmentene *kabotasje EU/EØS-skip*, *øy-kabotasje EU/EØS-skip* og *kabotasje ikke-EU/EØS-skip*. Oslo Economics beregner den totale kostnaden for disse segmentene til å være 858 mill. kroner. I Menon Economics' klassifisering omfatter skip i kystfart segmentene *bulk og stykkgoods*, *fryseskip*, *tankskip* og *brønnbåter*. Menon Economics beregner den totale kostnaden for disse segmentene til å være 226 mill. kroner.

Kostnadsøkningen som følge av innføring av krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for skip i kystfart kan medføre en konkurransevidning til fordel for europeisk nærskipfart, og til tilpasninger av logistikkjeder og i produksjonssted ettersom frakt mellom norske havner i enkelte tilfeller kan bli relativt sett dyrere enn transport fra utenlandsk havn.

For større bulk- og tanklaster vil sjøtransport sannsynligvis opprettholde sitt konkurransefortrinn, vis-a-vis konkurrerende transportformer på land. For stykkgoodssegmentet som i dag konkurrerer med vei og bane vil en kostnadsøkning imidlertid kunne innebære en konkurransevidning til fordel for vei og bane.

9.4.3. Skip i cruisevirksomhet

Lovregulering av norske lønns- og arbeidsvilkår i cruisevirksomhet omfatter cruiseskip som seiler mellom norske havner eller som utelukkende opererer ut fra én norsk havn. 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 vil derfor i mindre grad omfatte cruiseskip i internasjonal fart. Eventuelle tilpasninger og konsekvenser vil derfor sannsynligvis være begrenset til cruiseskip som i dag hovedsakelig seiler langs den norske kysten. For cruise vil kravet kunne medføre en substansiell reduksjon i cruisetrafikken. Både Menon Economics og Oslo Economics peker imidlertid på at det er utfordrende å vurdere i hvilken grad cruiserederiene vil tilpasse seg, men beregner en potensiell kostnadsøkning i størrelsesorden 355-850 mill. kroner.

9.4.4. Skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone

Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for skip på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone kan medføre økte kostnader, som må dekkes enten av operatør eller av rederi.

Oslo Economics beregner kostnadene blant *leverandører til sokkelen* til å være 95 mill. kroner ved en innføring av norske lønns- og arbeidsvilkår. I Menon Economics' klassifisering vil skip på sokkel og i norsk økonomisk sone omfatte *offshore drift* og *offshore konstruksjon*. Menon Economics beregner den totale kostnaden for disse segmentene til å være 392 mill. kroner.

Oslo Economics vurderer det slik at den største potensielle negative virkningen for norsk verdiskaping og sysselsetting som følge av krav om norske lønns- og arbeidsvilkår, er knyttet til marginale petroleumsfunn på norske sokkel, dersom økte kostnader for offshore-fartøy gjør ellers lønnsomme utbyggingsprosjekter ulønnsomme. Kravet kan også føre til økt anløp til norske innretninger eller anlegg fra utenlandsk havn. Store deler av forsyningsfartøyene på norsk sokkel er NOR-registrert og har derved allerede i dag norske lønns- og arbeidsvilkår. Per januar 2022 seiler 84 % av skip i aktivitet på norsk sokkel under norsk flagg, herunder 74 % under NOR og 10 % under NIS. Videre var det per januar fortsatt overkapasitet på om lag 20 % blant norsk-kontrollert offshoreflåte på norsk sokkel. Andelen skip i opplag i offshoreflåten varierer mellom de ulike spesialiserte offshore-segmentene.³⁸⁸ Et krav om norske lønns og arbeidsvilkår vil i lys av markedsandelen blant NOR-skip og den gjeldende tilgangen på skip trolig ikke innebære nevneverdige effekter på tilgangen til offshoreskip på norsk sokkel.

9.4.5. Kostnader til økt tilsyn

Kontroll av kravene vil være å anse som tilsyn på nasjonalt grunnlag, som kan gjennomføres i norsk havn. Sjøfartsdirektoratet har gjort et foreløpig anslag som tilsier en antatt kostnad for 2023 på 12,5 mill. kroner, og deretter 9 mill. kroner per år.

³⁸⁸ Fearnley Offshore Supply, *Offshore Støttefartøy Markedsrapport 2022*, 2022, levert på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

10. Lovforslag

Se vedlagt utkast