

Ansvarlig advokat: Per Andreas Bjørgan

Notat

Til: LO, Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffiserforbund v/Terje Hernes Pettersen
Fra: Advokatene Per Andreas Bjørgan og Aksel E. Hillestad
Dato: 14. februar 2020
Sak: P2802

VURDERING AV OM KRAV OM LIKE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR FOR ALLE SKIP I NORSK FARVANN OG PÅ KONTINENTALSOKKELEN HAR BETYDNING FOR NETTOLØNNSORDNINGEN

1. Bakgrunn

NFD sendte 4. desember 2019 ut flere spørsmål som del av en høring knyttet til forslaget om å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for alle skip i norsk farvann og på kontinentalsokkelen. En rekke instanser besvarte høringsbrevet, herunder Norges Rederiforbund. I Rederiforbundets høringsuttalelse hevdes det blant annet at en innføring av like lønns- og arbeidsvilkår vil medføre at dagens tilskuddsordning for norske sjøfolk, ofte kalt nettolønnsordningen, må opphøre da den ikke vil være i tråd med EØS-avtalens prinsipper.

Rederiforbundet gir imidlertid ingen nærmere begrunnelse for hvorfor innføring av like lønns- og arbeidsvilkår vil medføre at dagens tilskuddsordning, som i flere omganger har vært vurdert og godkjent av ESA, plutselig skulle bli til ulovlig statsstøtte. I vår nærmere vurdering vil vi derfor i pkt. 2 redegjøre for hva vi antar er Rederiforbundets statsstøtterettslige forankring for argumentet og deretter for hvorfor vi mener dette argumentet ikke er holdbart. Deretter vil vi i pkt. 3 redegjøre for hvorfor vi det uansett vil være behov for å fortsette nettolønnsordningen for å kompensere for norske rederiers konkurranseulemper.

2. Om statsstøttereguleringen og hvordan vi forstår Rederiforbundets argumentasjon

Dagens nettolønnsordning medfører at rederier med skip registrert i norske skipsregistre (NOR og NIS) kan kreve refusjon for det skattetrekk rederiene utfører og innbetaler for ansatte med norske lønnsvilkår. Dette innebærer at norske rederier kun betaler nettolønnen til ansatte som skatter til Norge, mens staten «sponser» skatten. Dette anses som statsstøtte etter EØS-avtalen.

Utgangspunktet etter EØS-avtalen er at statsstøtte er forbudt med mindre støtten oppfyller nærmere bestemte vilkår i avtalens unntaksbestemmelser. På en rekke områder har ESA også publisert retningslinjer som mer detaljert beskriver hva ESA vil legge vekt på i sin vurdering av om statsstøtte vil være forenlig med EØS-avtalen. Kjernen i en statsstøttevurdering går ut på å vurdere fordelene ved støtten opp mot eventuelle ulemper, særlig i form av negativ påvirkning på samhandel og konkurranse

i EØS-markedet. ESA og EU-Kommisjonen refererer ofte til dette som den statsstøtterettslige balansetesten. ESA beskriver testen slik i retningslinjene om støtte til maritim transport¹:

(2) Aid schemes should not be conducted at the expense of other EEA States' economies and must be shown not to risk distortion of competition between the Contracting Parties to an extent contrary to the common interest. State aid must always be restricted to what is necessary to achieve its purpose and be granted in a transparent manner. The cumulative effect of all aid granted by State authorities (including national, regional and local levels) must always be taken into account.

Statsstøtte skal altså begrenses til hva som er **nødvendig** for å fremme formålet med støtten. Vi antar at det er dette nødvendighetskriteriet som er Rederiforbundets rettslige forankring for at nettolønnsordningen vil bli til ulovlig statsstøtte dersom kravet om like lønns- og arbeidsvilkår innføres.

Forslaget som nå ligger på bordet er at alle rederier som opererer i norsk farvann og på kontinentalsokkelen, uavhengig av selskapets nasjonalitet, pålegges å gi alle ansatte norske lønns- og arbeidsvilkår.

Argumentet til Rederiforbundet antar vi da må være at det ikke innebærer noen konkurranseulemppe for rederier som opererer ut fra Norge å ansette norske sjøfolk fordi de utenlandske konkurrentene vil ha samme lønnsutgifter når de konkurrerer med norske rederier i norsk farvann og på kontinentalsokkelen.

Rederiforbundet argument kan imidlertid ikke føre frem. Krav om likelønn den tiden utenlandske skip utfører oppdrag i norsk farvann vil ikke utligne den systematiske konkurransefordelen utenlandske rederier har ved å ansette sjøfolk på lavere lønn og dårligere vilkår. Denne fordel vil utenlandske rederier igjen nyte godt av så snart de er ute av norsk farvann. For fartøyer som opererer dels innenfor og utenfor norsk farvann, vil samlede driftskostnader kunne være vesentlig lavere, noe som igjen vil medføre at også tjenester utført i norsk farvann kan prises lavere. Effekten av det nye forslaget går vi noe nærmere inn på i pkt. 3 under.

Når det gjelder den eventuelle statsstøtterettslige betydningen så er det i denne sammenheng viktig å ha i mente at de maritime retningslinjene adskiller seg fra de øvrige statsstøtteretningslinjene ved at de ikke bare fokuserer på statsstøttekontrollen innad i EØS-området og behovet for like konkurransevilkår der. De maritime retningslinjene er i vel så stor grad fokusert på det behovet rederier etablert i EØS har for å møte internasjonal konkurranse. Dette har sammenheng med den maritime transportnæringens utpregede internasjonale karakter og rederienes mulighet for mobilitet herunder utflagging. Dette har mange tredjeland, særlig lavskattland for lengst utnyttet og disse tilbyr skipsregistrering med svært gunstige skatteordninger for utenlandske rederier. Dette perspektivet er derfor også viktig når man skal vurdere behovet og begrunnelsen for nasjonale, maritime støtteordninger som skal gi rederier etablert i EØS mulighet for å konkurrere med rederier lokalisert i skatteparadis utenfor EØS.

Hva slags formål maritime støtteordninger skal kunne ivareta fremgår nærmere av retningslinjene pkt.

2.2 *General objectives:*

¹ <http://www.eftasurv.int/media/uncategorized/Aid-to-maritime-transport.pdf>

... These Guidelines are intended to contribute to this and to clarify what state aid schemes may be introduced in order to support the EEA maritime interest, with the aim of:

- improving a safe, efficient, secure and environment friendly maritime transport, - encouraging the flagging or re-flagging to EEA States' registers,*
- contributing to the consolidation of the maritime cluster established in the EEA States while maintaining an overall competitive fleet on world markets,*
- maintaining and improving maritime know-how and protecting and promoting employment for European seafarers, and - contributing to the promotion of new services in the field of short sea shipping¹⁶.*

Å fremme sysselsetting for europeiske sjøfolk er altså et sentralt støtteformål som retningslinjene anerkjenner. Virkemidlene for å fremme slik sysselsetting er blant annet nærmere beskrevet i pkt. 3.2 Labour-related costs:

(1) ... maritime transport is a sector experiencing fierce international competition. Support measures for the maritime sector should, therefore, aim primarily at reducing fiscal and other costs and burdens borne by EEA shipowners and EEA seafarers towards levels in line with world norms. They should directly stimulate the development of the sector and employment, rather than provide general financial assistance.

(2) In keeping with these objectives, the following action on employment costs should be allowed for EEA shipping:

- reduced rates of contributions for the social protection of EEA seafarers employed on board ships registered in a EEA State,*
- reduced rates of income tax for EEA seafarers on board ships registered in a EEA State.*

Det vises videre i samme punkt til at europeiske selskaper møter særlig sterk konkurranse i internasjonal godstrafikk, men at konkurransen er mindre intens innenfor passasjertrafikk i EØS-området. Det forhold at konkurransen er mindre intens for sistnevnte sjøtransport-tjenester bør imidlertid ikke begrunne begrensninger i nasjonale støtteordninger. Retningslinjene viser her til at formålet er å «booste» Europeisk shipping industri og at:

Preventing EEA States from granting tax relief to all seafarers in this case would have very negative effects on the competitiveness of European shipowners, which could be encouraged to flag-out.

Retningslinjene legger altså ikke opp til noen nærmere begrensning av støtteordninger på grunnlag av de konkrete konkurranseforholdene fartøyer i bestemte geografiske områder eller innenfor bestemte type transporttjenester måtte være eksponert for. Støtteordninger kan istedenfor gjøres generelt gjeldende for alle nasjonalt ansatte sjøfolk. Dette illustrerer igjen at det ikke er grunnlag for å stille spørsmål ved nødvendigheten av nettolønnsordningen for fartøy som hovedsakelig opererer i norske farvann slik Rederiforbundet synes å gjøre. Etter retningslinjene kan Norge ha en nettolønnsordning

som kompenserer for lønnsutgifter for alle sjøfolk som er ansatt på norske skip, også slike som utfører tjenester som ikke er utsatt for sterk internasjonal konkurranse. Rederiforbundets argument om at nettolønnsordningen skulle bli til ulovlig støtte fordi det tilsynelatende vil være like konkurransevilkår akkurat i den perioden et utenlandsk rederi utfører oppdrag i norske farvann, er det derfor ikke rettslig grunnlag for.

Den norske nettolønnsordningen som ESA med jevne mellomrom har vurdert og godkjent, sist i april 2016 med virkning frem til 2026, skal i tråd med dette på generelt grunnlag bidra til å utligne den permanente konkurranseulempen norske rederier har ved å ha fast ansatte med rett til norsk lønn og arbeidsvilkår, uavhengig av hvor fartøyene til enhver tid måtte operere. Ordningen skal blant annet ivareta følgende legitime formål:

- Bedre konkurransekraften til norskregistrerte skip vis a vis utenlandskregistrerte skip
- Bedre konkurransekraften til norske sjøfolk sammenlignet med utenlandske sjøfolk
- Sikre norsk sjømannstradisjon og kultur ved å gjøre det mer attraktivt for nordmenn å jobbe på sjøen.

Som forklart over er dette legitime formål som etter ESAs praksis og retningslinjer kan begrunne en nettolønnsordning og det har ingen betydning for nettolønnsordningens forenlighet med statsstøttereglene om det innføres generelt krav om norske lønns og arbeidsvilkår i norske farvann.

3. Forslaget om like lønnsvilkår i norsk farvann og på kontinentalsokkelen utligner uansett ikke utenlandske rederiers konkurransefordeler

3.1. Innledning

I pkt. 2 over har vi redegjort for at en innføring av like lønnsvilkår ikke har noen betydning for nettolønnsordningens lovlighet etter EØS-avtalen.

I dette punktet vil vi utdype hvorfor de konkurransemessige utfordringene som nettolønnsordningen er ment å kompensere for heller ikke forsvinner ved innføringen av krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på kontinentalsokkelen.

3.2. Anvendelsesområdet til de to regelsettene vil være forskjellig

Nettolønnsordningen og forslaget om like vilkår vil ikke gjelde for det samme geografiske området. Forslaget om like lønns- og arbeidsvilkår vil kun gjelde for fartøy som opererer i norsk farvann og på kontinentalsokkelen. Nettolønnsordningen har imidlertid et videre anvendelsesområde, ved at det gjelder alle sjømenn som skatter til Norge, også når fartøyene ferdes helt eller delvis utenfor norsk farvann og kontinentalsokkel.

Fartøy som for eksempel fraktskip, cruisebåter, internasjonale ferger, og ulike offshorefartøy til petroleumsindustrien, opererer vekselvis i norsk og internasjonalt farvann. Dersom nettolønnsordningen opphører vil rederiene som eier slike båter fortsatt ha et sterkt insentiv til å benytte utenlandsk arbeidskraft, fordi de da kan tilby dem lavere lønn i tidsrommet båtene opererer utenfor norsk farvann. Eksempelvis vil det nye forslaget medføre at fartøyer som både opererer på norsk og britisk sokkel bare vil måtte utbetale norsk lønn i det tidsrommet båten befinner seg på norsk

kontinentalsokkel. Når skipet befinner seg andre steder, for eksempel på britisk sokkel, vil de ansatte gis lavere lønn. I fravær av en nettolønnsordning vil derfor rederiene like fullt ha et sterkt insentiv til å ansette personell fra andre land på sine båter.

3.3. Nettolønnsordningen skal også motvirke konkurranse fra andre transportformer

Som nevnt er ett av de grunnleggende hensynet bak nettolønnsordningen at den forhindrer forringelse av norsk sjøfartstradisjon og sjøfartskompetanse. Slik forringelse finner ikke bare sted når norske sjøfolk blir fortrent av utenlandsk personell, men også når sjøfarten blir fortrent av andre transportformer, for eksempel at godstransport fraktes med lastebil eller at persontransport skjer med tog eller fly.

En av nettolønnsordningens funksjoner er derfor at den øker konkurransekraften i norsk sjøfartssektor i konkurranse med andre transportformer. Dette hensynet ivaretas ikke ved innføringen av forslaget om like vilkår, og behovet for nettolønnsordningen er derfor fortsatt til stede.

3.4. Nettolønnsordningen fremmer hensynet til norske sjøfolk også ved like lønnsvilkår

Hovedbegrunnelsene for nettolønnsordningen er altså å sørge for at norske sjøfolk beholder sine arbeidsplasser, gjøre det mer lønnsomt for rederiene å ansette norsk arbeidskraft, samt å bevare norsk kompetanse og tradisjon. For den samlede vurderingen av dette er det ikke bare nødvendig å se på hvilken lønn de ansatte mottar, men også hvilken skatt som betales.

En nettolønnsordning innebærer at det blir mer attraktivt for rederiene å ansette norsk arbeidskraft, ved at de får refundert innbetalt skatt. Selv ved innføring av like lønnsvilkår i farvannet og på sokkelen vil det fortsatt åpenbart være en fordel for rederiene å få refundert innbetalt skatt, og ordningen vil derfor uansett gjøre det mer attraktivt å ansette arbeidstakere som skatter til Norge. Wikborg Rein og Oslo Economics berører også på dette i sin rapport, når de i punkt 16.2.1 skriver at (vår utheving):

«Dersom utenlandske sjøfolk får utbetalt samme lønn som norske sjøfolk, kan det tenkes at rederier vil bytte ut utenlandske sjøfolk med norske, da disse jevnt over oppleves å ha høyere kompetanse ifølge næringen selv. Hvis nettolønnsordningen i tillegg videreføres, vil skip som er flagget i NIS eller NOR få refundert skattekostnader for norske sjøfolk (med enkelte variasjoner innenfor registrene), og det kan bety at kostnadsøkningen som følger av krav om norske lønnsforhold kan reduseres for rederiene ved å flagge om til NIS eller NOR, og erstatte utenlandske sjøfolk med norske.»

Videre heter det i punkt 16.3.2 at

«Rederiene kan velge å erstatte utenlandske sjøfolk med norske, og flagge skipene hjem til NIS (kun offshore) eller NOR. Omfanget vil avhenge av om nettolønnsordningen videreføres eller ikke.»

Dette illustrerer at nettolønnsordningen fortsatt vil ha betydning for hvorvidt det ansettes norske sjøfolk og hvorvidt rederiene velger å flagge skipene hjem til NIS eller NOR. Nettolønnsordningen vil dermed fortsatt forfølge et legitimt formål og være nødvendig for å oppnå dette formålet.

Det er også et faktum at mange land i våre nærrområder har ordninger med nettolønn.² Dersom disse ordningene opprettholdes, mens den norske nettolønnsordningen avvikles, vil dette bety en vesentlig svekkelse av konkurransekraften til rederier som ansetter norsk arbeidskraft.

3.5. Andre land har både krav om like vilkår og nettolønnsordning

At det ikke er i strid med statsstøttereglene å kombinere krav om likelønn med skattefordeler, illustreres også av at flere land i EU har innført en slik kombinasjon av virkemidler uten at EU-Kommisjonen har hatt innvendinger.³

Sverige har i mange år hatt en nettolønnsordning. Samtidig har svenske arbeidstakerorganisasjoner rett til å kreve en særskilt tariffavtale med utenlandske rederier som har skip som anløpet svenske havner, for å kunne sikre at disse tilbyr sine arbeidere tilfredsstillende lønnsvilkår. Om nødvendig kan svenske fagforeninger gjøre bruk av blokade av rederiets skip. Dette innebærer i praksis et krav om allmengjøring av tariffavtaler, uten at dette har medført noen innskrenkning i nettolønnsordningen.

Danmark har en litt annen regulering, ved at nettolønn innvilges også for sjøfolk som er ansatt på internasjonale (snarere enn danske) lønnsvilkår. Dette illustrerer at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom hvorvidt nettolønn er lovlig og hvorvidt det er krav om like vilkår for nasjonale og utenlandske arbeidstakere. Sagt på en annen måte er det i Danmark tillatt med en nettolønnsordning selv om den ikke bidrar til at nasjonale og utenlandske arbeidere ansettes på like vilkår.

Frankrike har også en nettolønnsordning. Samtidig innførte Frankrike i 2013 lovgivning som innebærer at alle skip under 650 brt. som opererer i fransk kobotasje må respektere fransk lovgivning med hensyn til en lang rekke sosiale forhold, inkludert minstelønn og utbetaling av lønn, inkludert bonus for overtid.

Nederland har lovgivning som innebærer at alle sjøfolk som jobber i landet har rett til minstelønn, uavhengig av nasjonalitet og flaggstaten til skipet. Samtidig har Nederland også bestemmelser om nettolønn.

Storbritannia har også regler om minstelønn. Dette følger av The Equality Act 2010 (Work on Ships and Hovercraft) Regulations 2011.⁴ Storbritannia har samtidig inntektsfradrag for sjøfolk, både for dem som er bosatt i Storbritannia og i andre EØS-land.

Det kan derfor ikke være tvil om at det i EU anses å være i tråd med statsstøtteregelverket at nasjonale systemer *både* krever lik lønn for nasjonale og utenlandske arbeidere, *og* gir lønns- eller skattefordeler til sjøfolk som skatter til landet eller rederiene som ansetter dem.

² Sjømannsforbundets undersøkelser tilsier at slike ordninger blant annet finnes i Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland.

³ Den følgende informasjonen er i hovedsak hentet fra FAFO: *Det gode liv til sjøs (2014)*. Selv om det er mulig at det er skjedd endringer i nasjonale regelverk siden rapporten ble lagt frem, er dette uten betydning ettersom EØS-avtalens regler ikke er endret.

⁴ <https://www.gov.uk/government/news/government-sets-out-minimum-wage-rights-for-seafarers-in-uk-water>.

Det er for øvrig ingen antydninger i de nevnte maritim transport retningslinjene om at EØS-statenes regulatoriske krav om nasjonale lønns og arbeidsvilkår i sine farvann skal ha noen betydning i vurderingen av eventuelle støtteordninger. Som nevnt innledningsvis så er formålet med slike ordninger å generelt gjøre europeisk sjøfart konkurransedyktig i møte med lavskattland utenfor EØS som heller ikke er underlagt noe statsstøtteregulering etter europeisk modell. ESA oppsummerer dette slik i någjeldende godkjenning av den norske nettolønnsordningen, jfr. avsnitt 3 i vedtak 85/16/COL:

The maritime transport sector is subject to fierce international competition. Several non EEA States have developed open shipping registers often supported by efficient services attracting ship owners with an attractive fiscal climate. This has resulted in a number of ship owners flagging out their vessels to ship registers outside the EEA. This in turn has caused many ship owners to use crews of non-EEA state nationals. Seafarers from Norway and other EEA States generally require higher wages than seafarers from third countries. The low cost commercial alternative is therefore to employ seafarers from third countries, in particular from the Far East. There are few technical or legal barriers to flagging out vessels from EEA ship registers to third countries. Several European states have therefore introduced aid schemes for ship owners and vessels registered in their national registers.

4. Konklusjon

Hovedformålene bak nettolønnsordningen er å sikre konkurransekraften til norske rederier, hindre at skip omregistreres til utenlandske skipsregistre, samt å bevare kompetansen til norske sjøfolk og norsk sjøfartstradisjon. Det er disse hensynene som har medført at nettolønnsordningen i en rekke vedtak gjennom mange år er godkjent av ESA som lovlig etter statsstøttereguleringen. Disse hensynene ivaretas ikke alene ved en eventuell innføring av like lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på kontinentalsokkelen. Nettolønnsordningen er derfor fortsatt nødvendig for å oppnå disse formålene.

Innføring av krav om like lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på kontinentalsokkelen vil derfor ikke ha betydning for den statsstøtterettslige lovligheten av nettolønnsordningen.