

Toll- og avgiftsdirektoratet
tad@toll.no

Oslo, 26. juni 2015

Sak 13/119268 - Høring – endring av tollforskriften vedrørende provianteringsregler

Vi viser til høringsbrev om endring av tollforskriften datert 4. juni 2015.

NHO Sjøfart er imot forslaget. Vår hovedinnvending er at forslaget vil innebære en ytterligere konkurransevridning til fordel for rederier med utenlandsk flagg og med mannskap på utenlandske lønnsbetingelser.

Innenriksrederier som vil konkurrere på de strekninger der det nå legges til rette for kombinert utenriks og innenriks fart, er pålagt meget tyngende krav. Fartøy i kombinert fart er unntatt konsesjonsplikt etter yrkestransportlova. Konsesjonssystemet anses i andre sammenhenger som et viktig samferdselspolitisk styringsverktøy. Forslaget vil undergrave dette systemet.

Myndighetenes aktive tilrettelegging for å svekke rederier som driver sin virksomhet fra Norge med norske rammebetingelser og streng myndighetskontroll er ikke bare dårlig næringspolitikk. Det er også dårlig samferdselspolitikk.

Bakgrunn

Forslaget innebærer endringer i reglene som regulerer adgangen til å benytte tollfri proviant på rene innenriksruter for passasjerskip som også går i utenriksfart. Det åpnes for at skip som anløper utenlandsk havn kan benytte tollfri proviant selv om skipet også frakter passasjerer til og fra innenrikshavner i Norge. Videre foreslås det endringer som medfører at passasjerer til og fra innenrikshavner i Norge kan få avgifter på salg om bord beregnet etter norske regler.

NHO Sjøfart forstår forslaget slik at det vil ha to direkte konsekvenser:

1. Det gis et **faktisk avgiftsfritak** for passasjerfartøyer som anløper utenlandsk havn, og som også frakter passasjerer mellom norske havner.
2. **Avgiftstekniske hindre** som i dag hindrer passasjerfartøyer som anløper utenlandsk havn å frakte passasjerer mellom norske havner, **forsvinner**.

Innledende bemerkninger

NHO Sjøfart støtter tiltak som bidrar til å flytte gods fra vei til sjø. Det er i utgangspunktet god samfunnsøkonomi å legge til rette for å utnytte kapasitet på fartøyer som også anløper utenlandsk havn. Forutsetningene for dette samfunnsregnskapet må imidlertid være at rederier som konkurrerer i de samme markedene innenlands har samme rammebetingelser.

De foreslåtte endringene vil føre til at det blir enklere for utenlandske rederier å etablere innenriks passasjerruter i Norge. Disse rederiene har skatte- og avgiftsbetingelser definert av hjemstaten. Fartøyene kan være registrert i utlandet, med utenlandsk mannskap med lønns- og arbeidsvilkår tilpasset forholdene i hjemstaten.

I praksis vil språkkrav til sikkerhetsbemanningen om bord på roro-ferjer og hurtiggående passasjerfartøy avgrense antallet ikke-skandinavisktalende mannskap på de skipstypene som er mest aktuelle i denne type fart. Dette kan begrense tilfanget av rederier/mannskaper fra EØS-området utover Skandinavia. I prinsippet er imidlertid dette markedet åpent også for greske rederier, med gresk fartøy og gresk mannskap. For roro-ferjer og hurtiggående passasjerfartøy i internasjonal rute har Sjøfartsdirektoratet også mulighet til å utføre såkalt vertsstatskontroll av utenlandske fartøy.

Høringen gjelder isolert bare en mindre teknisk endring i en tollforskrift. Konsekvensene av endringen kan imidlertid bli store. I dette høringssvaret vil vi peke på mulige konsekvenser av forslaget, og som ikke er berørt i høringsnotatet.

Toll- og avgiftsdirektoratet begrunner regelendringen med **to hensyn**:

1. Flytte gods fra vei til sjø.
2. Øke omsetningen til norske skipshandlere.

Som vi vil redegjøre for, mener NHO Sjøfart at følgende hensyn tilsier at forslaget til regelendringer forkastes:

- Samferdselspolitiske hensyn
- Sosiale hensyn
- Næringspolitiske hensyn

Rammer for rederiene som driver innenriks passasjertrafikk

EUs kabotasjeforordning som er implementert gjennom lov om fri utveksling av tjenesteytelser innen sjøtransport (lov av 4.12.1992) gir EØS-rederier og EØS-flaggede skip tilgang til det norske sjøtransportmarkedet. Norske passasjerskipsrederier i innenriksfart kan også benytte EØS-flagg på sine fartøyer. Det er hittil ingen av disse rederiene som har flagget ut. Det må antas at dette dels skyldes strenge konsesjons- og anbudskrav, bl.a. med krav til norske lønns- og arbeidsvilkår. Disse kravene gjør det mindre gunstig å bytte til utenlandsk flagg.

Konsesjons- og anbudskravene medfører at rederiene konkurrerer på like vilkår. Med unntak av kystruten Bergen-Kirkenes, som er i konkurranse med utenlandske cruiserederier, er innenriks passasjerfartøy ikke omfattet av nettolønnsordningen. I regjeringens fartsområdeutvalg støttet NHO Sjøfart forslag som bl.a. innebærer at foreningens medlemmer i innenriks ferjefart fortsatt holdes utenfor nettolønnsordningen. Vårt synspunkt har vært at disse rederiene i liten grad er

utsatt for konkurranse fra rederier som kan operere i Norge med utenlandske vilkår. Dette standpunktet må NHO Sjøfart nå revurdere.

Rutegående passasjerfartøy i innenriks fart må ha konsesjon i medhold av yrkestransportlova 7 som lyder (våre uthevinger):

"§ 7. *Behovsprøvd løyve for persontransport med fartøy i rute*

(1) *Den som mot vederlag vil drive **persontransport i rute** med luftputefartøy, eller med anna fartøy over 8 m lengde tilsvarande 4 bruttotonn må ha **ruteløyve**.¹ § 4 andre ledd bokstav b) og c) og § 6 andre ledd gjeld tilsvarande.*

(2) *Det trengs likevel **ikkje** ruteløyve for:*

*a) **Transport mellom Noreg og andre land som tek med personar mellom stader i Noreg ...***"

Konsekvenser – samferdselspolitiske hensyn

Konsesjonskravet i yrkestransportlova gjelder bare rederi som **utelukkende seiler innenriks**. Når fartøyet også er innom utenlandsk havn, har løyvemyndighetene ingen kontroll med disse fartøyene, selv om de også utfører befordring mellom norske havner. Altså vil de rederiene og fartøyene som Toll- og avgiftsdirektoratet nå legger til rette for fritt kunne etablere innenriksruter uten annen myndighetskontroll enn Sjøfartsdirektoratets vertsstatskontroll.

Kapasiteten på norske konsesjonsruter er gitt ut fra løyvemyndighetenes beregning av trafikkvolum. Planleggingshorisonten for det enkelte ruteområde er gjerne 8-12 år. Dersom det nå gjøres enklere for rederier som også anløper utenlandsk havn, kan disse legge innenlandsruter helt eller delvis parallelt med eksisterende ruter som er undergitt konsesjon. Det blir da umulig å planlegge kapasiteten på konsesjonsrutene. Man risikerer feilinvesteringer (overinvesteringer) i rutegående fartøyer som går innenriks.

Billettinntektene, og dermed lønnsomheten i konsesjonsrutene stipuleres ut fra forventet trafikkvolum. Risikoen for endring i billettinntekter er fordelt mellom oppdragsgiver og operatør i henhold til kontrakt, og det benyttes flere ulike modeller for fordeling av inntekter og risiko. Uavhengig av om det er operatør eller oppdragsgiver som har vederlagsrisiko, vil de totale inntektene fra konsesjonsrutene reduseres hvis det kommer konkurrerende ruter.

Dette vil ha konsekvenser for økonomien i samband som berøres, og undergraver konsesjons- og anbudssystemet som denne delen av transportpolitikken er tuftet på i dag. På samband hvor oppdragsgiver har vederlagsrisiko vil bortfalt volum ha direkte konsekvens for inntektene til fylkeskommunene og Statens vegvesen. I kontrakter hvor operatøren har vederlagsrisiko, kan operatøren i mange tilfeller kreve kompensasjon for inntektsbortfall som følge av endret regelverk etter at kontrakten er inngått.

Bare på strekningen Stavanger-Bergen er det flere ferjesamband som berøres dersom det etableres konkurrerende ruter. Oppdragsgiverne må derfor påregne kompensasjonskrav fra rederier som taper inntekter som følge av bortfalt volum.

For nye kontrakter medfører regelendringen usikkerhet om markedsforhold. Denne risikoen må rederiene prise inn i sine anbud.

Konsekvenser – sosiale hensyn

Konsesjons- og anbudssystemet som norske passasjerskipsrederier er en del av innebærer at rederiene pålegges å ta sosiale hensyn. Det er blant annet krav til norske lønns- og arbeidsvilkår. Det er også krav til lærling- og kadett plasser om bord i fartøyene. Ved at de utenlandske fartøyene som det nå tilrettelegges for er unntatt konsesjonsplikt, vil det ikke stilles tilsvarende krav til disse.

Skipsfarten i Norge er sterkt preget av redusert aktivitet i offshoresektoren. Nesten daglig meldes det om rederier som må legge skip i opplag og permittere eller gå til oppsigelser. I samarbeid bl.a. med fagorganisasjonene og de maritime opplæringskontorene, jobber rederiorganisasjonene og rederiene kontinuerlig for å få tilstrekkelig med opplæringsplasser om bord på norske fartøy. Det er uforståelig at myndighetene i denne situasjonen prioriterer tiltak som svekker de norske rederiene som kan bidra til å avhjelpe situasjonen både for norske sjøfolk og norske lærlinger og kadetter.

Konsekvenser – næringspolitiske hensyn

Gjeldende tollregelverk har i praksis satt begrensninger for at rutegående passasjerferjer kombinerer utenriksfart og ren innenriksfart, der det fraktes passasjerer mellom norske havner. Med de foreslåtte endringene må det nå påregnes flere slike kombinasjonsruter, i konkurranse med etablerte innenriksruter. De norske innenriksrederiene har imidlertid store begrensninger på grunn av konsesjonskrav. Det kan derfor aldri bli like konkurransevilkår, selv om de norske innenriksrederiene flagger ut.

Når det nå legges til rette for at rederier kan drive konkurrerende ruter uten konsesjon bare de anløper utenlandsk havn, er dette en åpenbar konkurransevridning til fordel for rederier med utenlandske fartøy og mannskap, og som også slipper å søke konsesjon. Den foreslåtte regelendringen gjør det enklere å drive innenlands passasjertransport for rederier som ellers er gratispassasjerer i det norske samfunnet. Det er også påfallende at man i Norge går for motsatt løsning enn det som for eksempel er valgt i Storbritannia, som også har passasjerferjer i kombinasjonstrafikk.

Om man tar eksempelet transport av trailere med sjåfør på ruten Stavanger-Bergen sier det seg selv at et norsk rederi med en ren innenriksrute på hele eller deler av strekningen aldri vil være konkurransedyktig med de rammebetingelsene det norske regelverket gir disse rederiene. Det er naivt å begrunne en regelendring som favoriserer utenlandske rederier og fartøyer med ønsket om å flytte gods fra vei til sjø. Svaret på norske transportutfordringer skal altså være å favorisere utenlandske aktører gjennom avgiftslettelser og fravær av konsesjonskrav. Transporttjenestene vil utføres i direkte konkurranse med innenriksrederier som betaler fulle skatter og avgifter, og som er særlig pålagt å søke konsesjon for det enkelte samband, med tilhørende krav om sosiale

standarder for de ansatte. De utenlandske aktørene vil i tillegg nyte godt av vesentlig bedre rammebetingelser i hjemstaten.

NHO Sjøfart er overrasket over at dette kommer omtrent samtidig med at regjeringen legger fram sin nye maritime strategi. Det er positivt at man vurderer avgiftspolitiske virkemidler for å flytte gods fra vei til sjø, men da må man gjøre en helhetlig vurdering, og helst tilrettelegge tiltak som forbedrer – ikke svekker konkurranseevnen til rederier som har sin virksomhet i Norge.

Det kan hevdes at forslaget har mindre praktisk betydning, ved at det legges inn en omsetningsbegrensning knyttet til adgangen til å benytte ufortollet proviant. Til dette bemerker NHO Sjøfart for det første at det er viktig å fastholde prinsippet om at fartøy som driver innenriks passasjertransport skal likebehandles på alle måter. Når man først får en åpning med den uangripelige begrunnelsen at man bidrar til å flytte gods fra vei til sjø, vil samme argumentet kunne benyttes for å åpne ytterligere.

For det andre er de næringsmessige og konkurransemessige konsekvensene av forslaget overhodet ikke vurdert. Med den åpning som nå foreslås, hvor er det mest aktuelt å legge disse innenriksrutene i kombinasjon med utenriksfart? Legger omsetningsbegrensningen hindringer for at et utenriksrederi eksempelvis legger innenriksruter videre fra Stavanger-Bergen nordover til Ålesund og Trondheim? Da vil man i tilfelle være inne i konsesjonsområdet til Hurtigruten, som også har helt andre rammebetingelser enn danske og greske rederier.

Dersom direktoratet opprettholder forslaget til regelendring, blir det nødvendig å gjennomgå regelverket med hensyn til sosiale krav som pålegges rederier i innenriks konsesjonsruter. Det må også vurderes andre tiltak som utjevner konkurranseulempen ved å ha registrert virksomhet og fartøy i Norge med ansatte på norske betingelser. Herunder må fartsområdeutvalgets konklusjoner og premisser vurderes på nytt.

Avsluttende bemerkninger

Forslaget er i strid med interessene til norske passasjerskipsrederier som i dag seiler med norsk flagg, mannskap på norske vilkår, norske lærlinger og kadetter, og som i liten grad er omfattet av de særlige skattefordelene som andre rederier har gjennom nettolønns- og refusjonsordningen. Innenriksrederiene utfører transporttjenester over hele landet hver dag og bidrar med inntekter til samfunnet gjennom skatter og avgifter. Forslaget til endring av tollforskriften innebærer at denne regjeringen aktivt tilrettelegger for kabotasje i direkte konkurranse med våre medlemmer som driver virksomhet med norske rammebetingelser.

Fartøyene som det nå legges til rette for, har i utgangspunktet en fordel ved at de har hjemstatens skatte- og avgiftsbetingelser og sosiale standarder. Da fartøyene også går i rute mellom flere land, har de i tillegg en fordel gjennom rene *avgiftsfritak*. Regelendringen er foranlediget av et konkret tilfelle der et rederi i internasjonal fart har restkapasitet på deler av ruten. Satt på spissen kan rederiet tilby restkapasiteten på innenlandsruter til priser ned mot marginalkost, der

taxfree-salg på den internasjonale strekningen står for grunnfinansieringen av den norske delen av ruten. Det pågår en diskusjon om subsidiering av norske flyplasser gjennom taxfree-salg, der mange har tatt til orde for at denne ordningen bør avvikles. Å åpne for et system der også innenriks passasjertransport til sjøs indirekte skal finansieres gjennom spritsalg er like lite bærekraftig som det er gjennomtenkt.

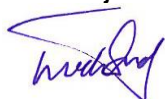
NHO Sjøfart er altså imot forslaget til endring av tollforskriften. Skillet mellom utenriks og innenriks fart må opprettholdes som i dag.

Konsekvensene av forslaget er ikke utredet tilstrekkelig. Dette er i strid med utredningsinstruksen. Dersom direktoratet går videre med denne forskriftsendringen bør følgende utredes før det sendes på ny høring:

- Omsetningsbegrensningens betydning i praksis, herunder hvor det er mest aktuelt med kombinasjonsruter innenfor det foreslåtte regelverket.
- Konsekvenser for konkurranseforhold i innenriks passasjertrafikk, med vurdering av mulige tiltak for å gi samme konkurransevilkår til rederier som omfattes av konsesjons- og anbudsregimet i yrkestransportlova.
- Konsekvenser for sysselsetting og maritime opplæringsplasser i Norge.
- Konsekvenser for offentlige oppdragsgivere/løyvemyndigheter, herunder økonomiske konsekvenser og konsekvenser knyttet til usikre anslag for trafikkvolum på samband som reguleres av offentlige myndigheter.

Forslaget berører viktige nærings- og samferdselsinteresser. Kopi av dette brevet går derfor til Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Vennlig hilsen
NHO Sjøfart



Frode Sund
næringspolitisk rådgiver

Kopi:
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Norges Rederiforbund
NHO