



DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Se vedlagte adresseliste

Deres ref

Vår ref
200700214- /AKF/AC

Dato

Høring – norsk tiltredelse til vrakfjerningskonvensjonen

1. Innledning

En ny IMO-konvensjon om vrakfjerning, The Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks (heretter vrakfjerningskonvensjonen) ble vedtatt 18. mai 2007. Konvensjonsteksten følger vedlagt både på engelsk og i norsk (uoffisiell) oversettelse.

Konvensjonen trer i kraft 12 måneder etter at 10 stater har ratifisert. En rekke stater¹ har signert konvensjonen og har spørsmålet om tiltredelse til vurdering, men hittil har kun én enkelt stat ratifisert.

Spørsmålet om norsk tilslutning til vrakfjerningskonvensjonen og gjennomføring i norsk rett er nå gjenstand for vurdering. Det antas at spørsmålet om tiltredelse til vrakfjerningskonvensjonen vil være av interesse for alle fartøyseiere. Vrakfjerningskonvensjonen vurderes likevel å være av særlig interesse for eiere av skip over 300 bruttotonn og tilbydere av forsikringsordninger til maritim sektor. Konvensjonen har videre betydning for offentlige myndigheter som kan utsettes for kostnader i tilknytning til håndtering av vrak.

Det bes om høringsinstansenes syn på hvorvidt Norge bør tiltre vrakfjerningskonvensjonen samt synspunkter på de øvrige prinsipielle spørsmål som reises i høringsbrevet.

¹ Pr 31. desember 2008 hadde seks stater signert konvensjonen. Disse statene er Danmark, Estland, Frankrike, Italia, Nederland og Tyskland.

Fiskeri- og kystdepartementet har koordinert arbeidet med høringsbrevet som er utarbeidet i samarbeid med Justis- og politidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Høringsbrevet er tilgjengelig på www.regjeringen.no. Liste over høringsadressater følger vedlagt.

Høringsfristen er 15. februar 2011.

2. Innholdet i vrakfjerningskonvensjonen – kortfattet presentasjon av konvensjonens hovedtrekk og betydningen for høringsbrevets systematikk

Vrakfjerningskonvensjonen gir regler om lokalisering, merking og fjerning av vrak. Bestemmelsene i konvensjonen retter seg mot aktører på to ulike nivå. Mens enkelte av bestemmelsene pålegger forpliktelser for konvensjonsstaten, angir andre av bestemmelsene forpliktelser knyttet til selve skipet.

For det første oppstiller vrakfjerningskonvensjonen rettigheter og plikter for myndighetene i forbindelse med vrakhåndtering. Utgangspunktet er at myndighetene skal foreta en risikovurdering og fastslå om vraket utgjør en fare. Dersom staten konstaterer at vraket utgjør en fare, følger det en rekke plikter for staten i forbindelse med å lokalisere, merke og tilrettelegge for fjerning av vraket. Videre gis myndighetene rett til å pålegge den registrerte eier en vrakfjerningsplikt. Dersom den registrerte eier ikke følger opp det gitte pålegg eller det foreligger omstendigheter der umiddelbare tiltak er påkrevd, gis kyststaten hjemmel til selv å fjerne vraket.

For det andre pålegger vrakfjerningskonvensjonen skipets registrerte eier plikter. For å tilrettelegge for statens vrakhåndtering, pålegges skipets registrerte eier en meldeplikt. Videre pålegger vrakfjerningskonvensjonen skipets registrerte eier et objektivt erstatningsansvar for kostnader forbundet med lokalisering, merking og fjerning av vrak dersom disse kostnadene ikke allerede kompenseres gjennom eksisterende konvensjoner. Den registrerte eieren pålegges en plikt til å tegne en forsikring som dekker dette ansvaret, tilsvarende skipets begrensingsbeløp i henhold til ansvarsbegrensingskonvensjonen av 1996 (heretter 1996-ansvarsbegrensingskonvensjonen). Flaggstaten skal utstede sertifikater som viser at registrert eier oppfyller forsikringsplikten. Forsikringen gir stater rett til å fremme krav direkte mot forsikringsgiveren, såkalt direktekrav ("direct action").

Vrakfjerningskonvensjonen gjelder i utgangspunktet i økonomisk sone, men den enkelte kyststat kan meddele FNs Internasjonale Maritime Organisasjon (IMO) at den vil gi hele eller deler av konvensjonen anvendelse i territorialfarvannet og indre fravann. Det internasjonale forsikringssertifikatet med rett til direktekrav vil da også omfatte vrakfjerning i territorialfarvannet og indre farvann.

At reglene retter seg dels mot konvensjonsstatene og dels mot skipets registrerte eier får betydning for hvordan en eventuell gjennomføring av konvensjonen skal følges opp i norsk rett. Nye plikter som pålegges de ansvarlige for skipet må i henhold til

legalitetsprinsippet nedfelles i norsk lov. Plikter som pålegges staten må følges opp, men slike plikter må ikke nødvendigvis lovfestes.

Det forhold at plikt- og rettighetssubjektet etter konvensjonens ulike bestemmelser er forskjellig, har vært bestemmende for høringsbrevets systematikk. Innledningsvis redegjøres det nærmere for vrakfjerningskonvensjonens virkeområde i forhold til gjeldende folkerettslige regler om vrakhåndtering (punkt 3) og stilles spørsmål ved om vrakfjerningskonvensjonens regler om vrakhåndtering eventuelt skal gis anvendelse i norsk territorialfarvann og i norsk indre farvann (punkt 4). Dernest behandles spørsmål knyttet til konvensjonens regler om statens rettigheter og plikter ved vrakhåndtering (punkt 5) og spørsmål knyttet til konvensjonens regler om forpliktelser tilknyttet skipet (punkt 6).

3. Vrakfjerningskonvensjonens virkeområde - forholdet til regler om vrakhåndtering etter gjeldende folkerett

Ved ikrafttreddelsen av vrakfjerningskonvensjonen gis kyststater som har ratifisert eller tiltrådt og gjennomført konvensjonen i nasjonal rett, hjemmel til å håndtere *vrak i økonomisk sone som utgjør en navigasjons- eller forurensningsrisiko* der forholdet ikke allerede er dekket av eksisterende konvensjoner.

Vrakfjerningskonvensjonens saklige og geografiske virkeområde er altså relativt begrenset. Dette har sammenheng med at konvensjonens virkeområde er negativt avgrenset for å supplere eksisterende regler om vrakfjerning i gjeldende folkerett. Reglene for vrakhåndtering i gjeldende folkerett kan oppsummeres på følgende måte:

I indre farvann og i territorialfarvannet kan kyststaten fastsette nasjonale regler for håndtering av vrak uansett flaggstatsnasjonalitet.

I økonomisk sone har kyststaten i utgangspunktet begrenset lovgivnings- og tvangsjurisdiksjon. I relasjon til skipsfart gjelder her prinsippet om havets frihet, dvs. at flaggstaten i utgangspunktet utøver eksklusiv jurisdiksjon over sine skip.

Et unntak fra prinsippet om havets frihet følger av Internasjonal konvensjon om inngrep på det frie hav i tilfelle av oljeforurensningsulykker 29. november 1969 (Inngrepskonvensjonen). Konvensjonen gir kyststaten et rettslig grunnlag for å håndtere vrak i økonomisk sone dersom det foreligger en sjøulykke som snarlig kan forventes å resultere i "major harmful consequences" for statens kystlinje eller relaterte interesser, jf. artikkel 1 nr. 1. Konvensjonen ble ved Protokoll vedrørende inngrep på det frie hav i tilfelle av forurensning av sjøen ved andre stoffer enn olje 2. november 1973 (Inngrepsprotokollen) utvidet fra kun å gjelde oljesøl til også å omfatte annen form for havforurensning fra skip. Inngrepskonvensjonen er begrenset til å gjelde vrak som utgjør en svært alvorlig miljørisiko, og gir ikke kyststaten fullmakt til å fjerne vrak som utgjør en navigasjonsrisiko eller risiko for mindre alvorlig forurensningsskade. Dette innebærer at reglene har et begrenset anvendelsesområde. Reglene er et utslag av et nødrettsprinsipp som også regnes som internasjonal sedvanerett, og kyststaten vil

derfor også kunne gripe inn ovenfor skip flagget i stater som ikke er parter. Inngrepskonvensjonen gir hjemmel for vrakfjerningsplikt, men ikke for kostnadsrefusjon. Ansvars- og erstatningskonvensjonene er i denne sammenheng viktige. Med ansvars- og erstatningskonvensjonene menes de konvensjoner som er vedtatt i regi av IMO, og som regulerer ansvaret for forurensing fra skipets last og bunkers (fellesbetegnelsen IMO-ansvarskonvensjoner benyttes i det følgende). I den grad det aktuelle vraket har olje om bord som er omfattet av 1992-oljesølskonvensjonene, bunkersolje som er omfattet av 2001-bunkerskonvensjonen eller farlige stoffer som er omfattet av 1996-HNS-konvensjonen, vil disse konvensjonene gjelde i forholdet mellom konvensjonsstater (i den utstrekning de er trådt i kraft og gjennomført i nasjonal rett).

Inngrepskonvensjonens grunnleggende prinsipper for intervensjon ble raskt akseptert i folkerettssammenheng, og prinsippene ble kodifisert i De forente nasjoners havrettskonvensjon 10. desember 1982 (heretter Havrettskonvensjonen), jf. St. prp. nr. 37 (1995-96).. Havrettskonvensjonen artikkel 221 er ikke i seg selv et hjemmelsgrunnlag, men anerkjenner, på sedvanerettslig eller avtalefestet grunnlag, kyststatens intervensjonsrett dersom betingelsene i artikkel 221 er oppfylt. Dette innebærer for det første et proporsjonalitetskrav om at de tvangsmidler som benyttes må stå i et rimelig forhold til den skade som truer eller har oppstått. For det andre må det være rimelig å vente at sjøulykken kan medføre et visst skadepotensial før kyststaten kan gripe inn. Havrettskonvensjonen artikkel 221, jf. artikkel 300, setter dermed grenser for reguleringskompetansen. Havrettskonvensjonen bidrar på denne måten til en balansert avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende i den økonomiske sone.

Vrakfjerningskonvensjonens virkeområde er saklig avgrenset til situasjoner hvor vrakhåndtering ikke allerede er dekket av eksisterende konvensjoner. Dette følger av vrakfjerningskonvensjonen artikkel 4 nr. 1, som fastslår at konvensjonen ikke kommer til anvendelse ved inngrep etter inngrepskonvensjonen med endringer og inngrepsprotokollen med endringer, og artikkel 11 nr. 1, som bestemmer at konvensjonens erstatningsregler ikke gjelder for tilfelle som er omfattet av de øvrige IMO-ansvarskonvensjonene. Med andre ord kommer vrakfjerningskonvensjonen til anvendelse der vraket utgjør en fare for navigasjon, der selve vraket utgjør en forurensning, eller der vraket medfører forurensning på grunn av andre stoffer enn de som er omfattet av de øvrige IMO-ansvarskonvensjonene eller medfører mindre alvorlig forurensning enn det som følger av Inngrepskonvensjonen.

Det bemerkes i denne sammenhengen at vrakfjerningskonvensjonen primært kommer til anvendelse på skip, uavhengig av om disse er privat eller offentlig eid, som benyttes i kommersiell virksomhet, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 4 nr. 2, jf. nr. 3.

Videre er konvensjonens anvendelse avgrenset geografisk til konvensjonsstatenes 200 mils soner, jf. artikkel 3 nr. 1, jf. artikkel 1 nr. 1 første alternativ, men med mulighet for

den enkelte konvensjonsstat til å utvide virkeområdet til konvensjonsstatens territorialfarvann, jf. artikkel 3 nr. 2. Det bemerkes at dersom en konvensjonsstat ikke har etablert økonomisk sone, er det gitt en alternativ definisjon av begrepet "konvensjonsområde", jf. artikkel 1 nr. 1 annet alternativ.

Suverenitetsprinsippet hindrer at stater gjennom traktat kan binde andre stater uten uttrykkelig aksept. Vrakfjerningskonvensjonen kommer derfor ikke til anvendelse på skip (vrak) fra ikke-konvensjonsstater. Med andre ord etablerer vrakfjerningskonvensjonen en rettighet for en konvensjonsstat til å håndtere skipsvrak registrert i en annen konvensjonsstat. Hva angår skipsvrak fra ikke-konvensjonsstater, vil en berørt stats rett til å fjerne vraket variere avhengig av om dette er lokalisert i statens økonomiske sone eller i statens territorialfarvann og indre farvann. Mens vrakhåndtering i indre farvann og territorialfarvann vil bero på kysstatens nasjonale regler, vil spørsmålet om vrakhåndtering utenfor kyststatens jurisdiksjonsområde måtte løses med utgangspunkt i gjeldende folkerett.

4. Anvendelse av vrakfjerningskonvensjonens regler om vrakhåndtering i norsk territorialfarvann og i norsk indre farvann

Vrakfjerningskonvensjonen kommer som nevnt ovenfor (under pkt 3), ikke til anvendelse i en konvensjonsstats territorialfarvann og indre farvann med mindre konvensjonsstaten bestemmer at konvensjonens geografiske virkeområde skal utvides til også å gjelde vrak lokalisert i denne statens territorium, herunder dens territorialfarvann ("opt in"-løsning), jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 3 nr. 2, jf. nr. 3. Konvensjonen inneholder nærmere regler om henholdsvis når det kan avgis slik erklæring, tidspunktet erklæringen får virkning fra og adgangen til å tilbakekalle slik erklæring, jf. artikkel 3 nr. 2 – 5.

Formålet med en slik "opt in"-løsning er at vrakfjerningskonvensjonens regler om erstatning og forsikring (se nærmere om disse reglene i punkt 6.3 nedenfor) også skal få anvendelse i territorialfarvannet og indre farvann. Ved en slik "opt in"-løsning vil også de offentligrettslige elementene i konvensjonen (se nærmere om disse i punkt 5 nedenfor), eksempelvis vilkårene for at myndighetene kan kreve vrak fjernet, gjelde.

Selv om en stat velger å utvide vrakfjerningskonvensjonens geografiske virkeområde til å omfatte dens territorialfarvann og indre farvann, beholder staten full myndighet etter folkeretten til å regulere vrakfjerning etter nasjonal rett i disse områdene, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 3 nr. 2 annet punktum. Vrakfjerningskonvensjonens regler om erstatning og forsikring – og dekning under den særskilt pliktige forsikringen – gjelder imidlertid bare vrakfjerning som skjer i henhold til vrakfjerningskonvensjonens regler, jf. artikkel 3 nr. 2 tredje punktum.

Der det geografiske virkeområdet utvides til også å omfatte en konvensjonsstats territorialfarvann og indre farvann, unntas de konvensjonsbestemmelsene som begrenser en stats suverenitet eksplisitt fra å få anvendelse på statens territorium, jf.

vrakfjerningskonvensjonens artikkel 3 nr. 2, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav (a) med videre henvisninger. Tilsvarende foretas tilpasninger i andre bestemmelser for å ta hensyn til konvensjonsstatens suverenitet, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 3 nr. 2, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav (b) som viser til artikkel 9 nr. 4.

Under utarbeidelsen av konvensjonen var det uenighet med hensyn til om konvensjonen skulle kunne gis anvendelse i territorialfarvannet. "Opt in"-løsningen i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 3 nr. 2 er et kompromiss. Norge var blant dem som mente at vrakfjerningskonvensjonen burde få anvendelse også i territorialfarvannet, og som under diplomatkonferansen arbeidet for at det ble tatt inn en "opt-in"-løsning i konvensjonen. Fra norsk side har man ment at vrakfjerningskonvensjonen vil ha relativt liten betydning for Norge som kyststat, med mindre konvensjonen også ga mulighet til å få dekket utgiftene til vrakfjerning i territorialfarvannet og indre farvann under den særskilte forsikringsordningen etter konvensjonen. Den norske posisjonen under forhandlingene må ses i sammenheng med at det i våre farvann særlig er i territorialfarvannet at vrak kan utgjøre en navigasjonsfare eller miljøfare.

Det bes om høringsinstansenes syn på om Norge skal benytte retten til å gi konvensjonen anvendelse i territorialfarvannet og, eventuelt også, indre farvann.

Norge har allerede nasjonale regler om vrakfjerning i territorialfarvannet og indre farvann, herunder regler om registrert eiers ansvar for dekning av kostnader i den forbindelse. Bestemmelser om vrakfjerning finnes i henholdsvis lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann ("havne- og farvannsloven"), lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall ("forurensningsloven") og lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten ("sjøloven"). Havne- og farvannsloven gjelder i norsk indre farvann og i norsk sjøterritorium, jf. havne- og farvannsloven § 2 første ledd første punktum, men det åpnes for at Kongen i statsråd kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone og i jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, jf. havne- og farvannsloven § 2 tredje ledd. Forurensningslovens virkeområde er forurensningskilder og avfall som befinner seg i riket og forurensninger som truer med å inntreffe i riket, jf. forurensningsloven § 3 annet ledd. Under visse forutsetninger, kommer forurensningsloven til anvendelse også på forurensningskilder som befinner seg i eller forurensning som truer med å inntreffe i norsk økonomisk sone, jf. forurensningsloven § 3 annet ledd. Sjøloven har egne regler om ansvar for opprydningstiltak etter sjøulykker, jf. sjøloven § 172a, jf. § 175a.

I den utstrekning vrakfjerningskonvensjonen gis anvendelse i territorialfarvannet og indre farvann, oppstår spørsmålet om det skal velges et enkeltsporet eller et dobbelsporet system. Spørsmålet – og momenter ved vurderingen av dette spørsmålet – behandles (under punkt 5.2) nedenfor.

5. Statens rettigheter og forpliktelser i forbindelse med vrakhåndtering

5.1. Innledning

I det følgende beskrives statens rettigheter og forpliktelser i forbindelse med vrakhåndtering etter vrakfjerningskonvensjonen. Først redegjøres for tilfeller der staten kan pålegge en vrakfjerningsplikt. Videre omtales plikter staten har i forbindelse med lokalisering, merking og fjerning av vrak samt forpliktelser i forbindelse med kontroll av forsikringsplikten. Parallelt med presentasjonen av vrakfjerningskonvensjonens regler, gis det en vurdering av dagens rettsituasjon og en indikering av behovet for eventuelle lovendringer dersom vrakfjerningskonvensjonen gjennomføres i norsk rett.

5.2. Pålegg om vrakfjerning

5.2.1. Generell beskrivelse av vrakfjerningskonvensjonen og dagens rettsituasjon

I henhold til vrakfjerningskonvensjonen følger myndighetenes rettslige grunnlag for å pålegge den registrerte eier en vrakfjerningsplikt av artikkel 9. Plikten inntreer imidlertid først når myndighetene har fastslått at vraket utgjør en fare etter en nødvendig risikovurdering i henhold til artikkel 6, jf. artikkel 1 nr. 5 og 6. Artikkel 9 nr. 7 og 8 gir kyststaten hjemmel til å fjerne vraket dersom den registrerte eier ikke følger opp det gitte pålegg eller det foreligger omstendigheter der umiddelbare tiltak er påkrevd. Konvensjonen har søkt å balansere kyststatens interesser med byrden for den registrerte eier. Artikkel 2 nr. 2 og nr. 3 oppstiller et proporsjonalitetskrav om at kyststatens tiltak må stå i forhold til den faren som vraket representerer og ikke gå utover det som er rimelig nødvendig for å fjerne et vrak som utgjør en fare. For ikke i for stor grad å gripe inn i statenes suverenitet over eget sjøterritorium, er det fastsatt en rekke unntak fra de plikter som er gjort gjeldende for økonomisk sone, jf. artikkel 4 nr. 4, herunder bl.a. unntak fra plikten til å rådføre seg med vrakets flaggstat før tiltak iverksettes samt unntak fra begrensninger om å gripe inn når en eventuell vrakfjerning er i gang.

Havne- og farvannsloven § 35 gir hjemmel for å gi pålegg om fjerning av vrak dersom "hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel eller hensynet til annen bruk eller forvaltning krever det". Pliktsubjektet er den registrerte eier eller den som var eier på det tidspunkt vraket ble forlatt eller på det tidspunkt pålegget gis. Dersom et pålegg ikke blir overholdt, eller når det må handles straks, og den ansvarlige ikke gjør det, kan det offentlige selv fjerne vraket eller iverksette andre tiltak, jf. havne- og farvannsloven § 36. Utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak som gjennomføres etter § 36 første ledd kan kreves dekket av den ansvarlige, jf. havne- og farvannsloven § 36 fjerde ledd. Det offentlige har panterett i vraket for sine kostnader ved en eventuell fjerning, jf. havne- og farvannsloven § 56, men den ansvarlige vil da være ansvarlig for det eventuelt overskytende med de begrensninger som følger av sjøloven kapittel 9.

Det offentlige kan også gi pålegg om fjerning av vrak i medhold av henholdsvis forurensningsloven § 7 (plikt til å unngå forurensning) og forurensningsloven § 28 (forbud mot forsøpling). Utgangspunktet etter forurensningsloven er en lovfestet tiltaksplicht mot forurensning, jf. § 7. Ved brudd på tiltaksplichten, kan myndighetene gi pålegg om at det skal iverksettes tiltak som skal hindre forurensning, jf. forurensningsloven § 7 fjerde ledd. Fjerning er ett mulig tiltak. Skipsvrak regnes som avfall, jf. forurensningsloven § 28 første ledd annet punktum, og den ansvarlige er underlagt en lovfestet plikt til å sørge for nødvendig opprydding hvis vraket er skjemmende eller til skade eller ulempe for miljøet. Der tiltaksplichten ikke blir overholdt, kan det gis pålegg om fjerning av vraket etter § 37 første eller annet ledd. Pålegg etter § 7 og § 37 kan gis samtidig. Har forurensningsmyndigheten gitt pålegg i medhold av § 7 fjerde ledd eller § 37 første eller annet ledd som ikke etterkommes av den ansvarlige, kan forurensningsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene, jf. forurensningsloven § 74, for den ansvarliges regning, jf. forurensningsloven § 76.

Det fremgår av det ovennevnte at der eier eller reder er pålagt fjerning etter havne- og farvannsloven eller forurensningsloven, og det offentlige må foreta arbeidet med fjerning, er denne ansvarlig for det offentliges kostnader forbundet med fjerning, men med de begrensninger som følger av reglene i sjøloven kapittel 9. I motsetning til hva som følger av vrakfjerningskonvensjonen, jf. konvensjonen artikkel 11 nr. 10, inneholder nasjonal rett ikke en rett til å fremme krav direkte mot forsikringsgiver under registrert eiers forsikring (direktekrav).

5.2.2. Nærmere om vilkårene for å pålegge vrakfjerning

Vilkåret for å pålegge vrakfjerning er etter havne- og farvannsloven § 35 at hensynet til "god fremkommelighet, trygg ferdsel eller hensynet til annen bruk eller forvaltning av farvannet krever det" og er i tråd med lovens formål, jf. § 1. Dette vil for det første omfatte tilfeller hvor vraket er til hinder for den alminnelige ferdsel i det aktuelle området. Særlig aktuelt er dette for vrak som ligger i en farled, og som hindrer eller vanskeliggjør ferdselen for andre fartøy. Et viktig moment i denne vurderingen vil være hvor dypt vraket ligger. Det kan også være anledning til å ta hensyn til næringsinteresser i området.

For det andre vil havne- og farvannsloven § 35 omfatte de tilfeller hvor hensynet til den generelle bruk eller forvaltningen av farvannet, for eksempel i havneområdet. Dette kan være vrak som hindrer næringsdrivende eller andre interessegrupper i kystsonen eller som pga sin plassering hindrer utbygging av havnen og er uavhengig av om vraket for øvrig er til hinder for ferdselen i havnene. Videre vil også hensynet til annen aktivitet, f. eks legging av rørledning, kunne gi hjemmel for å pålegge fjerning. Plikten til å foreta opprydding og fjerning gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til det som kan oppnås ved pålegget. De samlede fordelene ved å gjennomføre vrakfjerning må veies opp mot ulempene. En tilsvarende proporsjonalitetsavveining følger som nevnt også av vrakfjerningskonvensjonen.

Vilkåret etter havne- og farvannsloven § 35 om at vraket er til hinder for den alminnelige ferdsel, har parallell bestemmelse i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 5 (a) som definerer "fare" som forhold eller trusler som "utgjør en risiko eller hindring for sjøfarten". Havne- og farvannsloven § 35 om hensynet til "annen bruk eller forvaltning av farvannet" dekker deler av vrakfjerningskonvensjonens artikkel 1 nr. 5 (b) tredje alternativ som definerer "fare" som forhold eller trusler som med rimelighet kan forventes å medføre skade på "de tilhørende interesser til en eller flere av statene", herunder alternativene som følger av artikkel 1 nr. 6 (a) "maritim virksomhet nær kysten....."(b) "turistattraksjoner og andre økonomiske interesser...." og alternativ (d) "ikke-landbaserte installasjoner og undervannsinfrastrukturer." Etter havne- og farvannsloven er det imidlertid ikke et tilsvarende vilkår om en forventning om skade på slike tilhørende interesser. Det er tilstrekkelig etter havne- og farvannsloven at hensynet til slike interesser tilsier pålegg om fjerning. Det kan dermed se ut som om terskelen for å bli vurdert som et tilfelle som kan gi grunnlag for pålegg om fjerning, her er noe lavere etter havne- og farvannsloven enn etter vrakfjerningskonvensjonen.

Havne- og farvannsloven § 35 avgrenses mot tilfeller hvor det kun er miljøhensyn som begrunner vrakfjerning, da disse omfattes av forurensningsloven. Etter forurensningsloven § 28 kan et skipsvrak kreves fjernet dersom det "kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet". Det følger av forarbeidene til forurensningsloven (Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) side 134) at uttrykket "skjemmende" knytter seg til en visuell/estetisk vurdering. Vrakfjerningskonvensjonen har ikke et tilsvarende vilkår som kun knytter seg til en slik estetisk vurdering. Vilkåret til "skade eller ulempe for miljøet" er i henhold til forarbeidene til forurensningsloven (Ot.prp nr. 11 (1979-1980) side 94) en rettslig standard som dekker det forhold at "miljøet utsettes for en påvirkning slik at det ikke kan brukes på samme måte som før, hva enten det er mennesker, dyr eller planter som blir skadelidende, eller det er snakk om skader på gjenstander eller ressurser som f. eks grunnvann".

Vrakfjerningskonvensjonens artikkel 1 nr. 5 bokstav (b) definerer "fare" som forhold eller trusler som "med rimelighet kan forventes å medføre omfattende skadelige virkninger for havmiljøet eller skade på kysten". Alternativet "skade på kysten" ser ut som å være strengere enn vilkåret etter forurensningsloven § 28 om "skade eller ulempe for miljøet", i og med at begrepet "ulempe" innebærer en lavere terskel for hvilke tilfeller som er aktuelle for å pålegge vrakfjerningsplikt enn begrepet "skade". Tilsvarende kan legges til grunn for vilkåret etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 6 bokstav (c) om skade på "kystbefolkningens helse og det berørte områdets velvære herunder vern av levende ressurser i havet samt plante og dyreliv" som også dekkes av forurensningslovens alternativ om "skade eller ulempe for miljøet". Videre synes det første alternativet etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 5 bokstav (b) om "omfattende skadelige virkninger for havmiljøet" også å være strengere enn vilkåret om "skade eller ulempe for miljøet" i forurensningsloven § 28.

Det må videre foretas en konkret risikovurdering i hver enkelt situasjon som faller inn under definisjonen av begrepet "fare" i artikkel 1 nr. 5 og 6. Det er opp til den berørte kyststat å foreta farevurderingen i henhold til en rekke kriterier i artikkel 6 bokstavene (a) til (o) i forhold til vrakets tekniske tilstand og forholdene der vraket ligger. Listen er ikke uttømmende, og kyststaten kan også ta andre omstendigheter i betraktning. Resultatet vil bero på en konkret helhetsvurdering. Kystverket har det operative ansvaret for vrakhåndtering. De opplistede kriteriene i konvensjonen er alle relevante kriterier som Kystverket benytter i sine risikovurderinger når det skal avgjøres om det enkelte vrak utgjør en fare. I tillegg benyttes en database for miljøårbarbare områder som kriterium for hvilken miljørisiko vraket kan innebære. Kystverkets vurdering av om vraket faktisk utgjør en fare samsvarer med vrakfjerningskonvensjonens. Ved en eventuell gjennomføring av konvensjonen synes det ikke som det er behov for endringer i forhold til dette.

I henhold til den ovennevnte vurdering synes det som om vrakfjerningskonvensjonens definisjon av tilfeller som skal vurderes som å utgjøre en fare, allerede er dekket av dagens regler i havne- og farvannsloven og forurensningsloven. Vilkåret etter vrakfjerningskonvensjonen om at det kreves forhold eller trusler som med rimelighet kan forventes å medføre "omfattende skadelige virkninger for havmiljøet eller skade på kysten", og eksempel nevnt i artikkel 1 nr. 6 bokstav (c), synes strengere enn forurensningslovens vilkår om "skade eller ulempe for miljøet". I tillegg kan det også, i motsetning til etter vrakfjerningskonvensjonen, pålegges vrakfjerningsplikt etter forurensningsloven § 28 dersom vraket "kan virke skjemmende". Det synes også som om havne- og farvannsloven går noe videre enn vrakfjerningskonvensjonen ved at det ikke er et tilsvarende vilkår om "skade" på de tilhørende interessene som eksemplifiseres i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 6.

Det synes dermed som om det både etter forurensningsloven og havne- og farvannsloven kan pålegges vrakfjerning i flere tilfeller enn det som følger av vrakfjerningskonvensjonen. Dette taler for at det bør legges opp til et tosporet system vedrørende reglene for kostnadsrefusjon. Dette vil innebære at de tilfeller som faller inn under vrakfjerningskonvensjonens regler følger et system for kostnadsrefusjon med mulighet for direktekrav, mens de tilfeller etter forurensningsloven og havne- og farvannsloven som favner videre enn vrakfjerningskonvensjonens regler fortsatt følger dagens system for kostnadsrefusjon.

Det bes om høringsinstansenes syn på forholdet mellom dagens nasjonale lovgivning og vrakfjerningskonvensjonen, herunder synspunkter på spørsmålet om det bør legges opp til et tosporet system.

5.3. Lokalisering, merking og tilrettelegging for fjerning av vrak.

Dersom det fastslås at vraket utgjør en fare følger det en rekke plikter for staten i forbindelse med å lokalisere, merke og tilrettelegge for fjerning av vraket, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 7, 8 og 9.

Fiskeri- og kystdepartementet med Kystverket som utøvende etat har ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning og fremkommeligheten i norske farvann. I denne forbindelse har Kystverket som nevnt det operative ansvaret for vrakhåndtering. Kystverkets vaktlag mottar i dag meldinger om hendelser som medfører eller kan medføre akutt forurensning, og andre hendelser som kan utgjøre en fare for øvrig. Alle fartøy som er i havsnød eller som er sunket vil dermed rapporteres til vaktlaget. Hvilke tiltak og oppfølging som iverksettes vil være avhengig av den konkrete vurdering i hvert enkelt tilfelle. Navigasjonsvarsler vil sendes ut dersom dette ut fra navigasjonssikkerhet er nødvendig. Dette er i tråd med vrakfjerningskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 hvor det framgår at staten skal advare sjøfarende. Dersom et vrak kan representere en fare for navigasjonssikkerheten, vil Kystverket sørge for merking av vraket. Dette gjennomføres i praksis av det aktuelle regionkontor med bistand fra Kystverket rederi. Regionkontoret påser at merkingen er i samsvar med gjeldende regleverk. Videre vil det bli foretatt melding til blant annet Etterretning for Sjøfarende (EFS). Dette samsvarer med konvensjonen artikkel 8 om merking av vrak. I følge konvensjonen artikkel 9 fremgår enn rekke plikter for staten i forbindelse med å tilrettelegge for fjerning av vrak. Dette er plikter som i praksis stort sett følges opp av Kystverket i deres operative arbeid.

Kystverkets håndtering av vrak ivaretar stort sett kravene som pålegges statene i henhold til vrakfjerningskonvensjonen. Enkelte tilpassninger kan tenkes, dette vil eventuelt gjennomføres ved instruks og ikke ved lovendring (se omtale av legalitetsprinsippet i punkt 2.)

5.4. Kontroll av forsikringsplikten

Det følger av vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 1 at registrerte eiere av skip på 300 bruttotonn eller derover, og som er registrert i en konvensjonsstat, skal forsikre skipene. Den tvungne forsikringen dekker ansvaret i samsvar med begrensningsbeløpene etter gjeldende nasjonale eller internasjonale ansvarsbegrensningsregler, se nærmere om dette (under punkt 6.3.3) nedenfor. Flaggstaten skal sørge for at forsikringspliktige skip som er registrert i dets skipsregister ikke opererer i strid med konvensjonens bestemmelse om forsikringsplikt, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 11. Dette gjøres gjennom utstedelse av såkalte flaggstatssertifikater etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 2. Flaggstatssertifikatet attesterer at skipet er tilstrekkelig forsikret etter vrakkonvensjonens regler som gjengitt i artikkel 12. Etter bestemmelsen skal flaggstatssertifikatet blant annet identifisere skipet og dets forsikringsgiver, forsikringsperioden og skipets bruttotonnasje, samt være oversatt til ett av IMOs offisielle språk. Flaggstatssertifikatet skal videre ikke ha lenger gyldighetstid enn det underliggende forsikringsbeviset. Etter forskrift 17. juni 2008 nr. 607 om forsikring og annen sikkerhet for oljesølansvar for skip etter bunkerskonvensjonen og ansvarskonvensjonen § 17 fremgår det at sertifikatet kan angis som gyldig "inntil forsikringen eller sikkerheten sies opp". Som utgangspunkt skal forsikringen og

flaggstatssertifikatet angi forsikringens gyldighetsperiode, jf. vrakkonvensjonens artikkel 12 nr. 2 bokstavene e) og g). Forsikringen kan ikke gyldig kanselleres utover det som fremgår av vrakkonvensjonen artikkel 12 nr. 6, og det legges til grunn at forskrift nr. 607 § 17 er i henhold til denne bestemmelsen.

Myndigheten i flaggstaten kan delegere kompetanse til å utstede flaggstatssertifikat på nærmere vilkår, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 3. Utover de krav som stilles til forsikringen gjennom konvensjonen, samt de retningslinjer som gis av IMO, står flaggstaten fritt til å bestemme vilkårene for utstedelse og gyldigheten av flaggstatssertifikatet, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 7.

I tillegg skal flaggstaten gjennom havnestatskontroll kontrollere at skip som anløper eller forlater en havn i dets territorium eller anløper eller forlater en installasjon på dets territorialsokkelen, og som er forsikringspliktige i henhold til konvensjon, oppfyller kravene om forsikring etter konvensjon, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 12. Dette medfører at når konvensjonen trer i kraft så vil samtlige skip, uavhengig av om flaggstaten har tilsluttet seg vrakfjerningskonvensjonen, bli pålagt en forsikringsplikt så lenge de opererer innenfor medlemsstatens jurisdiksjonsområde. Dette vil imidlertid ikke gjelde skip på uskyldig gjennomfart etter Havrettskonvensjonen kapittel 3. Ovennevnte må ses i sammenheng med at myndighetene i flaggstaten etter artikkel 12 nr. 2 har kompetanse til å utstede flaggstatssertifikat til forsikringspliktige utenlandske skip. Det påligger imidlertid neppe en plikt til å gjøre dette.

Sjøfartsdirektoratet gjennomfører havnestatskontroller og utsteder flaggstatssertifikater i forbindelse med forsikringsplikten etablert blant annet gjennom bunkerskonvensjonen. For gjennomføring av ovennevnte flaggstatsforpliktelser vil det være nødvendig å gjennomføre dette ved instruks. For å håndheve forsikringsplikten som gjelder for utenlandsk registrerte skip som skal operere innenfor norsk territorialfarvann, må det lovreguleres en forsikringsplikt for utenlandsk skip som anløper eller forlater havn m.m. Plikten må gjelde uavhengig av om skipet er registrert i en stat som er medlemsstat. Det bør også lovreguleres hvilke sanksjonsmuligheter flaggstaten har ovenfor norske og utenlandske skip som har forsømt forsikringsplikten. Bunkerskonvensjonen og ansvarskonvensjonen nødvendiggjorde tilsvarende lovreguleringer ved implementering i norsk rett, jf. sjøloven §§ 186, 187, 197 og 199.

6. Forpliktelser tilknyttet skipet

6.1 Generelt

I det følgende beskrives forpliktelser tilknyttet skipet etter vrakfjerningskonvensjonen. Først ses det nærmere på konvensjonens regler om meldeplikt, jf. vrakfjerningskonvensjonens artikkel 5. Direkte pålegger vrakfjerningskonvensjonen artikkel 5 konvensjonsstatene en forpliktelse til å gi regler om meldeplikt for skipsfører og driftsansvarlig for skipet. I denne forbindelse ses det nærmere på regler om

meldeplikt i norsk rett og spørsmålet om og eventuelt hvilke tilpasninger som vil være nødvendige ved en eventuell tiltredelse til og gjennomføring av vrakfjerningskonvensjonen i norsk rett. Dernext redegjøres det for eiers ansvar og forsikringsplikt etter konvensjonen, jf. vrakfjerningskonvensjonen artiklene 10 til 12. Vrakfjerningskonvensjonens erstatningsregler og regler om obligatorisk forsikring sammenholdes med ansvarsreglene etter norsk rett.

6.2 Meldeplikt

Etter vrakfjerningskonvensjonen skal konvensjonsstaten kreve at skipsføreren eller driftsansvarlig for skip som fører dets flagg, uoppfordret og uten opphold varsler den berørte staten når skipet har vært involvert i en sjøulykke som resulterer i et vrak, jf. artikkel 5 nr. 1 første punktum. I den utstrekning en av dem har oppfylt rapporteringsplikten, bortfaller den andres rapporteringsplikt, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 5 nr. 1 annet punktum. For ordens skyld minnes det innledningsvis om at begrepet "vrak" brukes iht. definisjonen i artikkel 1 nr. 4.

Hva som skal fremgå av rapporten, er nærmere regulert i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 5 nr. 2. For det første skal det gis detaljerte opplysninger om selve vraket. I tillegg til vrakets posisjon, skal vrakets type, størrelse og konstruksjon samt typen av skade på vraket og tilstanden til vraket oppgis. For det andre skal det gis opplysninger om skipets last, herunder i) typen og mengden av last, særlig eventuelle farlige og skadelige stoffer, og ii) typen og mengden olje om bord, herunder bunkersolje og smøreolje. Dette er opplysninger som statlige myndigheter må ha for å kunne vurdere om vraket utgjør en fare og, eventuelt, hvilke tiltak som må iverksettes for å nøytralisere faren.

Meldeplikten gjelder overfor den konvensjonsstat i hvis økonomiske sone vraket blir liggende. Med andre ord er rettighetssubjektet (dvs. den berørte staten) et annet enn den som har kompetanse til å ilegge meldeplikt (dvs. flaggstaten). Bakgrunnen for vrakfjerningskonvensjonens tilnærming på dette punktet, er at en stat ikke har alminnelig jurisdiksjon i egen økonomiske sone, men kun positivt angitte rettigheter og plikter slik disse er opplistet i Havrettskonvensjonen.

I norsk rett er regler om melde- og rapporteringsplikt spredt rundt i regelverket. Etter havne- og farvannsloven § 18 skal farer av betydning for navigasjonen og ferdsel meldes til myndighetene, inkludert skipsvrak som ikke tidligere er markert på sjøkartet. Ved akutt forurensing eller fare for akutt forurensing i norsk økonomisk sone skal rapporteres til myndighetene av de ansvarlige, jf. forurensingsloven § 39. Innholdet av varslingsplikten må ses i lys av formålet med varslingsplikten, nemlig at beredskapen skal kunne settes inn og tiltak iverksettes tidnok for å begrense forurensningsskader best mulig. Når det gjelder *generelle* regler om melde- og rapporteringsplikten om sjøulykker finnes det regler om dette i sjøloven og skipssikkerhetsloven.

Ved ulykker til sjøs er skipsføreren og rederen underlagt en generell melde- og rapporteringsplikt etter henholdsvis sjøloven § 475 og skipssikkerhetsloven § 47. Etter sjøloven § 475 første ledd første punktum plikter skipsføreren eller rederiet å gi myndigheten melding om sjøulykke. Hva som regnes som sjøulykke, følger av sjøloven § 472 annet ledd. Sjøulykke foreligger når det ved driften av skip er omkommet mennesker eller voldt betydelig skade på person, skip, last, eiendom utenfor skipet eller miljø. Hendelser som inntreffer i forbindelse med driften av skipet og som har medført umiddelbar fare for betydelig skade som nevnt eller for sjøsikkerheten ellers, er også å anse som sjøulykke. Skipsføreren og rederen er undergitt meldeplikt også når skipet har grunnstøtt eller har støtt sammen med et annet skip, selv om tilfellet ikke faller inn under forannevnte definisjon av sjøulykke, jf. sjøloven § 475 første ledd annet punktum.

Skipsførerens og rederens meldeplikt er nærmere regulert i forskrift 27. juni 2008 nr. 744 om melde- og rapporteringsplikt ved sjøulykker og andre hendelser til sjøs (melde- og rapporteringsforskriften), gitt i medhold av blant annet sjøloven § 475 og skipssikkerhetsloven § 47. Kravene til meldingens innhold fremgår av forskriften § 5, som blant annet stiller krav om opplysninger om skipet (skipets identitet, type, størrelse (bruttotonnasje, lengde, bredde og dypgang), hendelsen (hendelsens art, tidspunkt og sted, herunder posisjon, kurs og fart på hendelsestidspunktet), navn og kontaktopplysninger om skipets rederi og eier samt opplysninger om eventuelt andre skip som har vært involvert i hendelsen. Innholdet av melde- og rapporteringsplikten er utvidet ved utslipp eller fare for utslipp av olje eller andre farlige eller forurensende stoffer, jf. forskriftens kapittel 4. Kravene til rapportens innhold fremgår av forskriften §§ 8 og 9 som blant annet stiller krav om opplysninger om mengde og type forurensende stoff, herunder olje, farlige kjemikalier og farlige flytende gasser som er om bord.

Skipsfører eller rederiet skal som utgangspunkt gi melding uten opphold til myndigheten når hendelse som utløser meldeplikt inntreffer, jf. melde- og rapporteringsforskriften § 4 første ledd, mens rapport til myndigheten skal skje innen 72 timer etter at hendelsen inntreffer, jf. melde- og rapporteringsforskriften § 6.

Ovennevnte regler om melde- og rapporteringsplikt i norsk lovgivning oppstår for skipsfører og reder på skip som er involvert i hendelser i norsk territorialfarvann og norsk økonomisk sone, uavhengig av skipets nasjonalitet og flagg. Med andre ord er melde- og rapporteringsplikten knyttet til det forhold at hendelsen finner sted innenfor norsk jurisdiksjonsområde. Videre inntreffer *meldeplikten* på hendelsestidspunktet, og er uavhengig av om hendelsen er av en slik art at det involverte skipet blir vrak.

Dersom vrakfjerningskonvensjonen gjennomføres i norsk rett og hendelsen, som resulterer i et vrak, skjer innenfor norsk jurisdiksjonsområde kan norsk rett om når melding må skje og meldingens innhold legges til grunn. Noen mindre endringer synes imidlertid å være nødvendige. Det bør, blant annet, presiseres at i) mengde og type olje som fraktes skal meldes uten opphold, og ikke innen 72 timer, jf. melde- og

rapporteringsforskriften § 8, og ii) at sjøulykken har resultert i et vrak. Der hendelsen som resulterer i et vrak skjer utenfor norsk jurisdiksjonsområde, og hvor skipsfører eller driftsansvarlig må melde fra til den stat hvor hendelsen finner sted, finnes det i dag ingen regler i norsk rett som ivaretar vrakfjerningskonvensjonens krav. Skip som fører norsk flagg er imidlertid underlagt norsk jurisdiksjon og lovgivningsmyndighet, og en lovregulering som pålegger konvensjonens krav der skipet er utenfor norsk jurisdiksjonsområde vil derfor være tilstrekkelig.

En effektiv håndhevelse av de plikter som påhviler skipets eier eller dets driftsansvarlige forutsetter at flaggstaten er informert om hendelser utenfor norsk jurisdiksjonsområde. Som nevnt påhviler det den berørte staten å informere flaggstaten, jf. konvensjonens artikkel 9 nr. 1.

Vi ber om høringsinstansenes eventuelle synspunkter på gjennomføringen i norsk rett av vrakfjerningskonvensjonens regler om meldeplikt for norskregistrerte skip både i og utenfor norsk jurisdiksjonsområde.

6.3 Eiers ansvar og forsikringsplikt

6.3.1 Objektivt ansvar for den registrerte eieren

Vrakfjerningskonvensjonen fastslår at registrert eier er objektivt ansvarlig for kostnader ved lokalisering (etter artikkel 7), merking (etter artikkel 8) og fjerning av vrak (etter artikkel 9), jf. artikkel 10 nr. 1. Det er inntatt slike unntak fra ansvaret som er vanlig å innta i IMOs ansvarskonvensjoner, det vil si i tilfeller der skaden skyldes krigshandlinger m.v., jf. artikkel 10 nr. 1 bokstavene a)-c). Reglene om dette er de samme som i 1992-ansvarskonvensjonen artikkel 3 nr. 2, som er gjennomført i sjøloven § 192, og 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 3 nr. 3, som er gjennomført i sjøloven § 184, jf. § 192.

Ansvarssubjektet etter vrakfjerningskonvensjonen drøftes særskilt nedenfor (se punkt 6.3.4). Her skal det bare konstateres at ansvarssubjektet etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 1 synes å være snevrere angitt enn etter de andre ansvarskonvensjonene, dvs. 1992-ansvarskonvensjonen, 2001-bunkerskonvensjonen og 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen, som alle er gjennomført i norsk rett, hvor skipseieren er den ansvarlige. Med skipseier forstås eieren, herunder den registrerte eieren, totalbefrakteren, disponenten og rederen av skipet, jf. 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen artikkel 1 nr. 2 og 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 1 nr. 3. Formålet med definisjonen er at alle de personene som står for skipets drift, skal være ansvarssubjekt. Etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 1 er det den registrerte eieren som utgjør ansvarssubjektet. Slik begrepet "registrert eier" er definert i vrakfjerningskonvensjonen (se punkt 6.3.4 nedenfor), vil andre enn skipseieren, dvs. enhver annen organisasjon eller person slik som disponenten eller bareboatbefrakteren som er ansvarlige for

driften av skipet, kun være ansvarlige i en gitt sammenheng, dvs. der skipet er statlig eid, men driftes av andre, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 8, jf. nr. 9.

Det finnes ikke spesifikke regler i norsk rett som kun regulerer ansvaret for kostnadsdekning ved vrakhåndtering, herunder vrakfjerning. Bestemmelser i havne- og farvannsloven og forurensningsloven hjemler fjerning av vrak som utgjør en fare for miljø eller navigasjon, samt kostnadsdekning i denne forbindelse. Sjøloven § 172 a, jf. § 175 a, fastsetter egne – og høyere – ansvarsgrenser ved opprydningstiltak etter sjøulykker.

6.3.2 Ansvarsbegrensning

Vrakfjerningskonvensjonen inneholder ikke egne regler om ansvarsbegrensning. Det fastslås at konvensjonen ikke er til hinder for at nasjonale eller internasjonale regler om ansvarsbegrensning gis anvendelse, jf. artikkel 10 nr. 2. Vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 2 viser eksplisitt til 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen.

Reglene i sjøloven kapittel 9 gjennomfører 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen. Norge har benyttet seg av adgangen etter 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen artikkel 2 nr. 2 til å ta forbehold om at krav i anledning ”heving, fjerning, ødeleggelse eller uskadeliggjørelse av et skip som er sunket, strandet, fortall eller blitt vrak, samt alt som er eller har vært om bord i skipet” kan unntas fra konvensjonens regler om retten til begrensning av ansvaret. I norsk rett er det vedtatt høyere ansvarsgrenser ved opprydning etter sjøulykker, jf. sjøloven § 175 a, jf. § 172 a. De høyere ansvarsgrensene gjelder for alle skip på over 300 bruttotonn.

I praksis vil alle krav av betydning ved vrakfjerning i norsk rett være omfattet av de høyere ansvarsgrensene ved opprydning etter sjøulykker i sjøloven § 175 a, jf. § 172 a. Etter sin ordlyd synes vrakfjerningskonvensjonen ikke å være til hinder for at de høyere ansvarsgrensene i sjøloven § 175 a gjelder for kravet mot den registrerte eieren.

6.3.3 Tvungen ansvarsforsikring med rett for den skadelidte til å rette sitt krav direkte mot forsikringsgiveren.

Vrakfjerningskonvensjonen pålegger skipets registrerte eier å ha forsikring for ansvaret for kostnadene ved lokalisering, merking og fjerning av vrak, jf. artikkel 12. Forsikringsplikten inntre for skip på 300 bruttotonn eller mer.

Etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 1 skal den tvungne forsikringen dekke ansvaret i samsvar med begrensningsbeløpene etter gjeldende nasjonale eller internasjonale ansvarsbegrensningsregler, men under enhver omstendighet ikke overstige begrensningsbeløpet i artikkel 6(1) bokstav (b) i 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen, som oppstiller ansvarsgrenser for andre krav enn tap av liv og skade på person. Ansvarsgrensene i artikkel 6(1) bokstav (b) i 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen svarer til ansvarsgrensene i sjøloven § 175 nr. 3.

Skadelidte kan kreve erstatningen etter vrakfjerningskonvensjonen utbetalt direkte fra forsikringsgiveren, jf. artikkel 12 nr. 10. De nærmere reglene i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 om forsikringsplikt og forsikringsgiverens ansvar ved slikt direkte krav fra skadelidte, er i hovedsak de samme som i 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 7, jf. sjøloven §§ 186-188 med forskrifter, og 1992-ansvarskonvensjonen, jf. sjøloven §§ 197-200 med forskrifter.

Ovenfor (i punkt 6.3.2) ble det konstatert at sjølovens regler om særskilte ansvarsgrenser ved opprydning etter sjøulykker, jf. sjøloven § 175 a, kommer til anvendelse. Ettersom den tvungne forsikringen bare dekker ansvar opp til ansvarsgrensene i 1996-begrensningskonvensjonen artikkel 6(1) bokstav (b), jf. sjøloven § 175 nr. 3, betyr dette at en eventuell overskytende del av ansvaret etter de høyere ansvarsgrensene ved opprydningstiltak etter sjøulykker vil være uten tvungen forsikringsdekning.

Spørsmålet er om vrakfjerningskonvensjonens regler om skadelidtes rett til direktekrav skal gis anvendelse for forsikring som kommer i tillegg til den obligatoriske ansvarsforsikringen etter vrakfjerningskonvensjonen, og som dekker det overskytende opp til ansvarsgrensene i sjøloven § 175 a. Bakgrunnen for spørsmålet er at de fleste skip som har tvungen ansvarsforsikring etter vrakfjerningskonvensjonen, i tillegg vil ha vanlig P&I-forsikring. P&I-forsikringen er ikke begrenset til ansvarsgrensene i sjøloven § 175 (generelt, og § 175 nr. 3 spesielt).

Tilsvarende spørsmål oppsto ved gjennomføringen av 2001-bunkerskonvensjonen i norsk rett, jf. drøftelsen av dette spørsmålet i Ot. prp. nr. 77 (2006-2007) punkt 7.4 (på side 17). Spørsmålet ble besvart bekreftende, og denne løsningen er nå nedfelt i sjøloven § 188 tredje ledd.

Etter en nærmere vurdering synes vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 10 å måtte fortolkes tilsvarende. Ved vurderingen er det sett hen til bestemmelsens ordlyd, partenes eventuelle felles forståelse under forhandlingene og formålet med konvensjonen. Med unntak av at vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 10 eksplisitt fastslår at det er ansvaret etter konvensjonen som kan kreves dekket, er ordlyden i de to konvensjonsbestemmelsene identisk. Det avgjørende i denne sammenhengen må være at angivelsen av hvilken forsikring skadelidte kan gjøre sitt krav gjeldende mot, er generell. Konvensjonens formål om erstatningsrettslig beskyttelse av de skadelidte, tilsier også her at bestemmelsen tolkes slik at den gjelder *all* forsikring som dekker ansvaret etter vrakfjerningskonvensjonen. Under forhandlingene av vrakfjerningskonvensjonen var man kjent med at ansvaret kunne overstige ansvarsgrensene etter 1996-ansvarsbegrensningskonvensjonen, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 2. Om man under forhandlingene om vrakfjerningskonvensjonen i IMO særskilt drøftet om artikkel 12 nr. 10 ville gjelde for en alminnelig P&I-forsikring for det overskytende, er ukjent.

Vi antar at gode grunner taler for at vrakfjerningskonvensjonens regler om skadelidtes rett til direktekrav bør gis anvendelse også for forsikring som kommer i tillegg til den tvungne ansvarsforsikringen etter vrakfjerningskonvensjonen, og som dekker det overskytende opp til ansvarsgrensene i sjøloven § 175 a.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på fortolkningen av vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 10 om skadelidtes direktekrav.

På samme måte som i tilknytning til 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 7 vedkommende, oppstår spørsmålet om det bør innføres et krav til obligatorisk tilleggsforsikring for den delen av erstatningskravet som overstiger grensen for den tvungne forsikringen etter vrakfjerningskonvensjonen, for de tilfelle der de høyere ansvarsgrensene i sjøloven § 175 a gjelder. Vi kan ikke se at situasjonen er annerledes i forhold til vrakfjerningskonvensjonen enn 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 7, og viser til drøftelsen av dette spørsmålet i Ot. prp. nr. 77 (2006-2007) punkt 7.4 (på sidene 17-18).

Vi ber om synspunkter på spørsmålet om det bør innføres obligatorisk tilleggsforsikring.

6.3.4 Nærmere om ansvarssubjektet - begrepsbruk

Det er registrert eier som er ansvarlig, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 1, og som plikter å tegne ansvarsforsikring, jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 1.

Begrepet "registrert eier" er nærmere definert i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 8. Definisjonen i vrakfjerningskonvensjonen tilsvarer definisjonen i 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 1 nr. 4. Med "registrert eier" menes personen eller personene som er registrert som skipseier, jf. artikkel 1 nr. 8 første punktum første alternativ. I de tilfellene ingen er registrert som skipseier, benyttes termen "registrert eier" om den personen eller de personene som er de facto skipseier på ulykkestidspunktet, jf. artikkel 1 nr. 8 første punktum annet alternativ. Begrepet "registrert eier" er gitt et særskilt innhold i de tilfellene hvor skipet er statlig eid, men er "operated by" et selskap som i den aktuelle staten er registrert som "operator of the ship". I dette tilfellet skal det selskapet som drifter skipet regnes som "registrert eier", jf. vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 8 annet punktum.

I 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 1 nr. 4 annet punktum, som tilsvarer vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 8 annet punktum, er "operated by" oversatt med "brukes av" og "operator of the ship" oversatt med "skipets bruker". Vi mener imidlertid at denne oversettelsen ikke uten videre kan legges til grunn i forhold til vrakfjerningskonvensjonen. Bakgrunnen for dette er følgende:

En definisjon av begrepet "operator of the ship" er inntatt i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 9. Med "operator of the ship" menes "the owner of the ship or any other organization or person such as the manager, or the bareboat charterer, who has assumed the responsibility of the ship from the owner of the ship and who, on assuming such responsibility, has agreed to take over all duties and responsibilities established under the International Safety Management Code, as amended." Angivelsen av hvilke andre aktører enn skipseier som er omfattet av definisjonen, er ikke uttømmende, jf. ordlyden "any other organization or person such as". Det sentrale kriteriet er om aktøren har påtatt seg driften av skipet, og i forbindelse med overtakelsen av driftsansvaret, har godtatt å påta seg alle plikter og alt ansvar som følger av Den internasjonale norm for sikkerhetsstyring for drift av skip og hindring, vedtatt av Den internasjonale sjøfartsorganisasjons forsamling ved resolusjon A 741(18), med endringer.

Det er ikke inntatt en egen definisjon av begrepet "operator of the ship" i henholdsvis 2001-bunkerskonvensjonen og 1996-begrensingskonvensjonen. Derimot inngår begrepet "operator of the ship" i definisjonene av begrepet "skipseier" i de nevnte konvensjonstekstene, jf. 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 1. nr. 3 (hvor "shipowner" defineres som "the owner, including the registered owner, bareboat charterer, manager and operator of the ship") og 1996-begrensingskonvensjonen artikkel 1 nr. 2 (hvor "shipowner" defineres som "the owner, charterer, manager and operator of a seagoing ship"). Ved oversettelse av begge konvensjonene til norsk er begrepet "operator of the ship" blitt oversatt med "rederen av skipet", og denne forståelsen har blitt lagt til grunn ved gjennomføringen av konvensjonen i norsk rett og praktiseringen av regelverket.

Den samme forståelsen av termen synes ikke å kunne legges til grunn i relasjon til vrakfjerningskonvensjonen. Det fremgår av definisjonen i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 9 at begrepet "operator of the ship" omfatter "the manager". I 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 1 nr. 4 og 1996-begrensingskonvensjonen artikkel 1 nr. 2 utgjør "manager" en egen kategori i tillegg til "operator of the ship". Dette får selvstendig betydning ettersom rederbegrepet er gitt et annet og snevrere innhold i norsk rett. Blant annet omfattes "the manager", som i norsk sammenheng er oversatt med disponent, jf. sjøloven § 171, ikke av det norske rederbegrepet. Dersom "operator of the ship" på vanlig måte her oversettes med begrepet "reder", vil dette være egnet til å skape misforståelser. Det vil være uheldig om et innarbeidet begrep, dvs. rederbegrepet, gis ulikt begrepsinnhold i ulike sammenhenger som en konsekvens av at vrakfjerningskonvensjonen gjennomføres i norsk rett.

Selv om termen "the operator of the ship" ikke på vanlig måte kan oversettes med termen "rederen av skipet", fremstår ikke begrepet "skipets bruker", som benyttes i 2001-bunkerskonvensjonen artikkel 1 nr. 4 annet punktum, som et nærliggende alternativ. Skipets bruker kan i prinsippet være hvem som helst. Det sentrale i definisjonen av "operator of the ship", slik denne fremgår av vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 9, er at det er tale om aktører som står ansvarlig for skipets drift. Vi

foreslår derfor at termen "operated by" oversettes med "driftes av", mens det med termen "operator of the ship" forstås "driftsansvarlig".

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på den foreslåtte begrepsbruken.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Norske myndigheter kan i medhold av regler i havne- og farvannsloven og forurensningsloven fjerne vrak som utgjør en fare for miljø eller navigasjon, og i denne forbindelse kreve kostnadsdekning av den ansvarlige. De fleste skip har generell ansvarsforsikring. Det er derfor ikke grunn til å tro at vrakfjerningskonvensjonens regler om ansvar og forsikringsplikt vil innebære administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

Vrakfjerningskonvensjonen regler om forsikringsplikt for den registrerte eieren av skipet og rett til direktekrav for skadelidte, gjør at den berørte staten på visse betingelser vil kunne rette sitt krav om kostnadsdekning direkte mot forsikringsgiveren, uansett om man kan finne den ansvarlige eller ikke. Erfaring har vist at det i enkelte tilfeller har vært vanskelig for offentlige myndigheter å få dekket sine utgifter i forbindelse med vrakfjerning. At staten blir sittende igjen med den økonomiske belastningen etter håndtering av vrak, er ikke i tråd med det bærende prinsippet om at forurenser skal dekke utgifter som hans virksomhet forårsaker ("polluter pays principle"). Implementering av vrakfjerningskonvensjonen vil bedre mulighetene for det offentlige til å få dekket kostnader i forbindelse med heving av vrak.

Gjennomføring av flaggstatens forpliktelser etter konvensjonen vil trolig bli delegert til Sjøfartsdirektoratet som tilsynsmyndighet overfor norsk- og utenlandskregistrerte skip som anløper norske havner. Som hovedregel vil det være forsikringsselskapene som utsteder forsikringssertifikatet, mens Sjøfartsdirektoratet utsteder flaggstatssertifikat på bakgrunn av dette. Det er registrert omtrent 2000 skip i Norge med bruttotonn 300 eller større som Sjøfartsdirektoratet vil måtte utstede flaggstatssertifikater til i henhold til konvensjonen. I tillegg kommer alle forsikringspliktige utenlandske skip som anløper norske havner m.m., men hvor den aktuelle flaggstat ikke har tilsluttet vrakkonvensjonen og derfor ikke er pliktig til å vurdere eller attestere forsikringen i henhold til konvensjonen. Sjøfartsdirektoratet må derfor vurdere og behandle søknader fra både norske og utenlandske skip som er underlagt forsikringsplikt etter konvensjonens regler, se ovenfor under punkt 5.4. I forbindelse med attesteringen av forsikringssertifikater er det trolig at Sjøfartsdirektoratet vil komme over ukjente forsikringstilbydere fra Norge og utlandet som må underlegges en nærmere vurdering. På bakgrunn av Sjøfartsdirektoratets erfaringer med attestering av forsikringer i henhold til bunkerskonvensjonen, er det grunn til å tro at dette antallet kan være merkbart. Utstedelsen av flaggstatssertifikater, herunder arbeidet med å vurdere ukjente forsikringstilbydere vil medføre en økt administrativ byrde for

Sjøfartsdirektoratet. Basert på tidligere erfaringer utstedes brorparten av flaggstatssertifikatene i januar-februar måned. Det er derfor anslått at den økte administrative byrden vil tilsvare fra ett halvt til ett helt årsverk.

I forbindelse med utstedelse av flaggstatssertifikatet vil det påløpe et gebyr, og de økonomiske konsekvensene vil derfor ikke være nevneverdige. Videre vil kontrollene med at skipene har tilfredsstillende forsikring skje ved havnestatskontroll, og dette vil ikke medføre noen administrativ tilleggsbyrde for Sjøfartsdirektoratet av betydning.

Ovenfor nevnte vurdering er basert på at IMO på alle viktige områder har vedtatt internasjonale konvensjoner om forsikringsplikt, og at disse er implementert i sjøloven §§186 og 197 - noe som innebærer at Sjøfartsdirektoratet og næringen er godt kjent med forsikringsplikten.

De fleste skip har i dag en generell ansvarsforsikring som dekker vrakfjerningskostnadene, og det er derfor heller ingen grunn til å tro at konvensjonen vil medføre økte kostnader eller byrder av betydning for næringen. For skip som har en forsikring som ikke dekker vrakfjerningskostnadene kan konvensjonen medføre noe økte kostnader, men det legges til grunn at heller ikke disse er av betydning for næringen. For forsikringsselskapene medfører konvensjonen at et nytt sett med forsikringsbevis må produseres og utstedes. Dette medfører trolig ikke en arbeidsbyrde av betydning. For alle tilfeller forutsettes det på bakgrunn av de allerede eksisterende regler om forsikringsplikt at næringen og forsikringsselskapene kan tilpasse seg det nye regelsettet på en tids- og kostnadseffektiv måte.

Med hilsen

Kirsten Hammelbo
avdelingsdirektør

Anita Christoffersen
seniorrådgiver

Vedlegg 1: Vrakfjerningskonvensjonen - originaltekst

Vedlegg 2: Vrakfjerningskonvensjonen - norsk uoffisiell oversettelse

Vedlegg 3: Høringsliste

