

# **OLJEFORURENSING FRA SKIP**

Havets frihet eller miljøhensyn, hva skal veie tyngst?

Kandidatnummer: 335

Veileder: Jon Gauslaa

Leveringsfrist: 25.04.2006

Til sammen 17992 ord

23.10.2006

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	Avhandlingens tema, presisering og avgrensning	1
1.2	Videre fremstilling	3
<b><u>2</u></b>	<b><u>TRAKTATER OG ANDRE RELEVANTE RETTSKILDER</u></b>	<b><u>4</u></b>
2.1	Traktater	4
2.2	Reelle hensyn	7
2.3	Internasjonale organisasjoners praksis	8
2.4	Tvisteløsning	9
<b><u>3</u></b>	<b><u>INTERNASJONALE MILJØRETTSLIGE PRINSIPPER</u></b>	<b><u>10</u></b>
3.1	Innledning	10
3.2	Forbudet mot å volde skade på andre staters territorium	11
3.3	”Principle of preventive action” (Prinsippet om forebygging)	12
3.4	”Precautionary principle” (Føre var-prinsippet)	13
3.5	”Sustainable development” (Bærekraftig utvikling)	15
3.6	”Polluter-pays principle” (Forurensere skal betale)	16
3.7	Plikt til å samarbeide internasjonalt	18

<b><u>4</u></b>	<b><u>FOLKERETTENS REGLER OM OLJEFORURENSING AV HAVET FRA SKIP</u></b>	<b><u>20</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>20</b>
<b>4.2</b>	<b>Historikk, bakgrunn og oversikt</b>	<b>20</b>
<b>4.3</b>	<b>Forholdet mellom UNCLOS og MARPOL</b>	<b>21</b>
4.3.1	Generelle bestemmelser	21
4.3.2	Nærmere om forholdet til MARPOL	22
<b>4.4</b>	<b>MARPOL</b>	<b>25</b>
4.4.1	Innledning	25
4.4.2	Anvendelsesområde	27
4.4.3	Håndheving	28
4.4.4	Endringsprosedyrer	28
4.4.5	Vedlegg I om oljeforurensing	29
<b>4.5</b>	<b>Folkerettens regler om jurisdiksjon for kyststat, havne- og flaggstat</b>	<b>33</b>
4.5.1	Flaggstatens jurisdiksjon	33
4.5.2	Havnestatens jurisdiksjon, havnestatskontroll	40
4.5.3	Kyststatens jurisdiksjon	45
<b>4.6</b>	<b>Ansvar og erstatning for oljeforurensing fra skip</b>	<b>56</b>
<b><u>5</u></b>	<b><u>OPPSUMMERING - DE LEGE FERENDA BETRAKTNINGER</u></b>	<b><u>61</u></b>
<b>5.1</b>	<b>Rettsikkerhetsgarantier for flaggstaten</b>	<b>61</b>
<b>5.2</b>	<b>De lege ferenda</b>	<b>63</b>
<b>5.3</b>	<b>Særlig om havets frihet og miljøhensyn ved erstatning</b>	<b>65</b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>67</u></b>

# 1 Innledning

## 1.1 Avhandlingens tema, presisering og avgrensning

Miljøproblemene har i løpet av de siste tiårene skiftet karakter fra å være lokale og regionale til i økende grad å bli internasjonale og grenseoverskridende hvor hele det globale miljøet er truet. Mange av miljøproblemene henger sammen og kan grovt deles inn i forurensingsproblemer, klimaproblemer og spørsmål som omhandler biologisk mangfold. Havet utgjør 70 % av jordens overflate og er viktig på mange måter. Økt forurensing truer det marine miljøet, inkludert det biologiske mangfoldet i havet. På grunn av miljøproblemenes grenseoverskridende karakter, er internasjonalt samarbeid helt sentralt for å håndtere dem.

Enkelt sagt er situasjonen at all forurensing tilslutt havner i havet. Den viktigste forurensingskilden er fra land, dels direkte (44 %), og dels indirekte via elver og atmosfæren (33 %). Andre kilder til havforurensing er virksomheter på havbunnen (1%), dumping (10 %) og fartøy (12 %).<sup>1</sup> Forurensing fra skip utgjør følgelig en begrenset andel av havforurensingen, men er likevel stort i volum<sup>2</sup> og kan utgjøre en alvorlig trussel mot det marine miljøet og kystsamfunn.

Et fartøy forurenser både via luften og ved direkte utslipp i havet. Forurensende utslipp direkte i havet fra skip er bl.a. oljesøl, kjemikalier og andre forurensende stoffer, samt dumping. Oljesøl er den viktigste forurensingskilden og det som først ble regulert rettslig i internasjonale havforurensingskonvensjoner. Senere er konvensjonene utvidet til å omfatte forurensing fra andre stoffer samtidig som de følger systemet for oljeforurensing. Jeg har

---

<sup>1</sup> International Maritime Organization (IMO) 1991, s 44

<sup>2</sup> *Birnie/Boyle*, s 369, som henviser til US National Academy for Sciences rapport av 1990 til IMO.

avgrenset avhandlingen mot luftforurensing fra skip og forurensing i form av dumping og andre stoffer enn oljesøl. En presentasjon og drøfting av den rettslige reguleringen av oljeforurensing må antas å være dekkende for å vise systemet. Avhandlingens tema er derfor oljeforurensing fra flaggstatens skip.

Forurensing fra oljesøl er av to slag, ved normal drift og ved ulykker, hvor normal drift utgjør den største kilden.<sup>3</sup> Hovedformålet med reguleringene i internasjonale konvensjoner er å beskytte og verne det marine miljøet ved forebygging. Dette gjøres først og fremst ved å eliminere behovet for utslipp ved normal drift gjennom nye tekniske løsninger og utstyr i skipene, samt ved utbygging av havnemottak. Samtidig prøver en å minimalisere risikoen for utslipp ved ulykker bl.a. ved å stille strengere konstruksjonskrav til tankskipene. Andre forebyggende tiltak, som å angi trygge seilingsleder, er også viktige. Seilingsleder er regulert i SOLAS-konvensjonen,<sup>4</sup> som jeg ikke går nærmere inn på. Videre gir konvensjonene kyststaten ulike metoder for å beskytte seg mot forurensing. Endelig er det viktig å sikre erstatning for forurensingsskade hvis ulykker likevel skjer.

Reguleringen av oljeforurensing fra skip illustrerer mange viktige sider av internasjonal miljørett, bl.a. behovet for internasjonalt samarbeid på ulike nivå. Oljeforurensing fra skip er regulert gjennom et godt utbygd regelverk, både internasjonalt og nasjonalt og det er et samspill mellom generelle og spesielle konvensjoner. Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) er en sterk internasjonal organisasjon med ansvar for koordineringen av oppgavene. Forurensing fra skip er et område der store private økonomiske interesser står mot fellesinteressene naturen og miljøet. Det gjør det særlig viktig med strenge regler og metoder for å håndheve dem.

---

<sup>3</sup> Se note 2

<sup>4</sup> International Convention for the Safety and Life at Sea, 1974 (IMO)

## 1.2 Videre fremstilling

Målet med avhandlingen er primært å fremstille vernet av det marine miljøet ut fra dagens regler og reguleringer av oljeforurensing fra skip. Traktater og andre relevante rettskilder er noe nærmere omtalt i kapittel 2, og de miljørettslige prinsippene er behandlet i kapittel 3. I kapittel 4 beskriver jeg bl.a. dagens rettslige vern mot oljeforurensing fra skip slik dette er regulert i traktatene. Kapitlet inneholder også en redegjørelse for reglene om ansvar og erstatning fra oljesøl. Avslutningsvis gis en oppsummering og enkelte de lege ferenda betraktninger i kapittel 5.

## 2 Traktater og andre relevante rettskilder

Avhandlingens tema er om oljeforurensing av havet fra skip. Da skipstrafikken, og dermed forurensingen, er internasjonal og grenseoverskridende, er folkerettens rettskilder sentrale. Hovedreglen i folkeretten er at alle rettskildene har samme trinnhøyde og vekt slik artikkel 38 i ICJ-statuttene<sup>5</sup> blir fortolket og praktisert. Hovedrettskildene er likevel i praksis traktater og sedvane.

Når det gjelder forurensing fra skip er traktater den viktigste rettskilden (punkt 2.1). Som i nasjonal rett er reelle hensyn viktig (punkt 2.2). Til tross for at det er etablert en egen havrettsdomstol i Hamburg (ITLOS),<sup>6</sup> er det imidlertid lite rettspraksis på saksfeltet (punkt 2.4). Sedvaneretten på saksfeltet er for sin del ofte uklar og vanskelig å håndheve i praksis, men det har de senere årene skjedd en utvikling av miljørettslige prinsipper (kapittel 3) som stiller krav til statene, enten ved at prinsippene er soft law, er utviklet til å bli sedvane eller ved at de er kodifisert i havmiljøkonvensjoner.

### 2.1 Traktater

En traktat er en avtale hvor partene skaper folkerettslige rettigheter og plikter seg i mellom på et bestemt område. Ved fortolkning og anvendelse av en traktat, må man bygge på originaltekstene som partene har vedtatt, siden det kun er de autentiske tekstene som gjelder, ifølge Wien-konvensjonen<sup>7</sup> artikkel 33.

---

<sup>5</sup> Statute of the International Court of Justice, 26. juni 1945

<sup>6</sup> The International Tribunal for the Law of the Sea

<sup>7</sup> Wien-konvensjonen om traktatretten, 23. mai 1969

Siden 1970-tallet har det skjedd en gradvis utbygging av konvensjoner både på havrettens og miljørettens område, med kodifisering av sedvaneretten og en utvikling av det internasjonale rettslige regimet mot bedre kontroll av forurensing fra skip. Nettverket av konvensjoner er nå godt utbygd, med både generelle og spesielle, globale og regionale konvensjoner, og det skjer en stadig utvikling med nye protokoller og vedlegg. Jeg vil nedenfor gi en kort presentasjon av de viktigste konvensjonene når det gjelder forurensing fra skip.

#### 1969 Inngrepskonvensjonen om oljesøl<sup>8</sup> (IMO)

Norge ratifiserte konvensjonen 23. juni 1972 og den trådte i kraft 6. mai 1975. Formålet er å gi kyststaten mulighet til å gripe inn på åpent hav mot fartøy under andre staters flagg ved risiko for oljeforurensing, jf. artikkel I og II. Ved 1973-inngrepsprotokollen ble virkeområdet utvidet til å gjelde andre farlige stoffer.

#### 1978 MARPOL<sup>9</sup> (IMO)

Norge ratifiserte konvensjonen 15. juli 1980 og den trådte i kraft 2. oktober 1983. MARPOL erstatter 1954-oljeforurensingskonvensjonen for parter som har ratifisert begge konvensjonene, ifølge MARPOL artikkel 9(1). MARPOL består av 20 artikler og 6 vedlegg (annex), og er den sentrale konvensjonen om forurensing fra skip.<sup>10</sup> Formålet er å forebygge og begrense havforurensing, både fra ulykker og fra normal sjøfart, se punkt 4.4.

#### 1982 UNCLOS,<sup>11</sup> FNs havrettskonvensjon

UNCLOS ble ratifisert av Norge 24. juni 1996 og den trådte i kraft 24. juli 1996. Konvensjonen regulerer fredelig utnyttelse av havet og erstatter tidligere konvensjoner på globalt og regionalt nivå og kodifiserer folkerettslig sedvane. UNCLOS er den store,

---

<sup>8</sup> International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties

<sup>9</sup> Protocol of 1978 Relating to the Convention for the Prevention of Pollution from Ships

<sup>10</sup> *Ebbesson*, s 114, *IMO i presentasjonen av MARPOL*

<sup>11</sup> United Nations Convention on the Law of the Seas



globale konvensjonen i havretten, bl.a. innenfor havforurensing og miljøvern, og er gitt med tanke på å utfylles av mer konkrete regionale og bilaterale avtaler.<sup>12</sup>

### 1990 Beredskapskonvensjonen<sup>13</sup> (IMO)

Norge ratifiserte konvensjonen 8. mars 1994 og den trådte i kraft 13. mai 1995. Formålet med konvensjonen er å etablere internasjonale rutiner når oljeforurensingsuhell har skjedd. Dette er en global rammekonvensjon som er begrenset til oljeforurensing.

### 1992 OSPAR-konvensjonen<sup>14</sup>

OSPAR-konvensjonen ble ratifisert av Norge 8. september 1995 og trådte i kraft 25. mars 1998. Den erstatter Oslo-konvensjonen (1972) om dumping og Paris-konvensjonen (1974) om forurensing fra landbaserte kilder. OSPAR er en regional konvensjon for Nordøst-Atlanteren, inkludert Nordsjøen, og er en viktig avtale for Norge. Formålet er å beskytte det marine området mot skadevirkninger fra menneskelig aktivitet ifølge artikkel 2(1)a.

### 1992-Ansvarskonvensjonen<sup>15</sup> (IMO)

Protokollen bygger på den opprinnelige 1969-Ansvarskonvensjonen og ble ratifisert av Norge 3. april 1995 og trådte i kraft 30. mai 1996. Ansvarskonvensjonen er en global konvensjon, og formålet med den er å gi erstatning til dem som har lidt skade pga. oljeforurensing ved ulykker. 1992-Ansvarskonvensjonen er transformert til norsk rett i sjøloven 24.juni 1994 nr. 39, kapittel 10 og 12, som i hovedsak gir de samme reglene.

---

<sup>12</sup> *Ebbesson*, s 103

<sup>13</sup> International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation

<sup>14</sup> Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic

<sup>15</sup> Protocol to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage

### 1992-Fondskonvensjonen<sup>16</sup> (IMO)

1992-fondskonvensjonen erstatter konvensjonen fra 1971. Fondskonvensjonen er global og ble ratifisert av Norge 3. april 1995 og trådte i kraft 30. mai 1996. Den gir bl.a. regler om opprettelse av et oljeskadefond med sikte på å gi erstatning til dem som ikke har fått full erstatning gjennom ansvarskonvensjonen. 1992-fondskonvensjonen er gjennomført i norsk rett ved en generell inkorporasjon, jf. sjøloven § 201, som gjør konvensjonen gjeldende som norsk lov.<sup>17</sup>

### 1996 London-konvensjonen<sup>18</sup> om dumping (IMO)

London-konvensjonen om dumping skriver seg fra 1972, og ble i 1996 supplert med en tilleggsprotokoll som på en del punkter konkretiserer den opprinnelige konvensjonsteksten. Norge ratifiserte protokollen 16. desember 1999 og den trådte i kraft 26. mars 2006. London-konvensjonen er en global konvensjon som har til formål å regulere dumping av avfall til sjøs fra skip.

## 2.2 Reelle hensyn

I ICJ-statuttene artikkel 38 er ikke reelle hensyn nevnt som en selvstendig rettskildedefaktor, men i praksis vil slike hensyn alltid spille en viktig rolle ved fortolkning og utfylling av de positive rettskildene.<sup>19</sup> Reelle hensyn er derfor en viktig rettskildedefaktor i folkeretten generelt og i miljøretten spesielt. De reelle hensyn kommer i betraktning av ulike årsaker og på ulike måter, først og fremst som formålsbetraktninger ved traktatfortolkning, jf. også Wien-konvensjonen artikkel 31(1). Formålsorientert tolkning har en særlig viktig plass i miljøretten for å sikre styring og at viktige samfunnshensyn blir ivaretatt.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Protocol to Amend the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage

<sup>17</sup> Ot.prp.nr.21 (1994-1995), Ot. prp. nr. 28 (2003-2004) kapittel 8.

<sup>18</sup> Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter

<sup>19</sup> *Fleischer 2000*, s 46

<sup>20</sup> *Backer*, s 33

En annen gruppe reelle hensyn er rimelighetsbetraktninger, dvs. en vurdering av om et resultat er rimelig og hensiktsmessig for dem konvensjonen angår. Også konsekvensbetraktninger, som er virkningsorienterte hensyn om hva som er formålstjenelig eller hensiktsmessig, kan være relevante reelle hensyn. I denne sammenhengen vil dessuten det å påberope hensynet til naturressurser og miljøet være et selvstendig, relevant hensyn som kommer inn med sin egen tyngde, ut fra sin egen verdi.<sup>21</sup>

### 2.3 Internasjonale organisasjoners praksis

Statene kan opprette internasjonale organisasjoner eller andre beslutningsorganer for å effektivisere vedtakelsen av internasjonale overenskomster. De siste tiårene har det blitt etablert et nettverk av regionale institusjoner som fora for samarbeid. Blant organisasjonene opprettet i regi av FN er IMO, som ble etablert i 1948, av særlig interesse for problemstillingen i denne avhandlingen. IMO har ansvaret for mange av de globale konvensjonene om vern av det marine miljøet som er nevnt i punkt 2.1. IMO vedtar også retningslinjer for hvordan konvensjonene skal anvendes og tolkes.

De fleste havmiljøkonvensjonene oppretter beslutningsorganer i form av partsmøter eller underorganer av rådgivende og vitenskapelig karakter, mens sekretariatet blir lagt til en eksisterende internasjonal organisasjon (IMO). Resultatet er at det blir opprettet samarbeidsorganer som langt på vei har beslutningskompetanse tilsvarende formelle internasjonale organisasjoner og som dermed også kan vedta mer konkrete forpliktelser for statene.<sup>22</sup> IMOs miljøkomité MECP er viktig og behandler saker under både UNCLOS og MARPOL. Beslutningsorganene kan vedta nye forpliktelser enten gjennom endringer i konvensjonen ved kvalifisert flertall, eller ved å vedta en protokoll under konvensjonen, se punkt 4.4.4.

---

<sup>21</sup> *Fleischer 1995*, s 108

<sup>22</sup> *Ulfstein et al*, s 9

## 2.4 Tvisteløsning

UNCLOS del XV gir regler om tvisteløsning. Artikkel 287 angir fire alternative midler for løsning av tvister som partene fritt kan velge: Den internasjonale havrettsdomstolen (ITLOS), Den internasjonale domstol (ICJ), en voldgiftsdomstol nedsatt i samsvar med vedlegg VII i UNCLOS og en særlig voldgiftsdomstol nedsatt i samsvar med vedlegg VIII.

Statene er tilbakeholdne med å anlegge sak, spesielt i miljøretten.<sup>23</sup> ITLOS, som ble etablert i 1996, har hittil behandlet tretten saker. Ingen av sakene belyser spesifikt forurensing fra skip, men domstolen har gitt prinsipielle uttalelser som har interesse, f.eks. i Mox-saken, se punkt 3.7. Heller ikke ICJ har gitt noen avgjørelser om forurensing fra skip, men har gitt uttalelser av interesse for de miljørettslige prinsippene, se punkt 3.2 og 3.5.

---

<sup>23</sup> *Ruud, Ulfstein og Fauchald*, s 99

### 3 Internasjonale miljørettslige prinsipper

#### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gi en oversikt over de viktigste miljørettslige prinsippene ut fra perspektivet om forurensing fra skip. De miljørettslige prinsippene er i stadig utvikling og det hersker til dels stor uenighet om deres innhold og politiske og rettslige betydning,<sup>24</sup> men de har uansett en kjerne. Prinsippene kan ses på som minimumskrav og som retningslinjer for tolkning av folkeretten og nasjonal rett. De er imidlertid ikke absolutte regler, men mer eller mindre tungtveiende elementer i avveiningen. Prinsippene påvirker dermed både rettsutviklingen og anvendelsen av gjeldende rett.

Avhandlingens tema ligger i skjæringspunktet mellom internasjonal miljørett og havrett. Miljørett er prinsipielt forskjellig fra tradisjonell juss ved at det i miljøretten ikke er individuelle rettigheter, men fellesinteressene om naturen og miljøet som er i sentrum. I tradisjonell juss står natur- og miljøhensyn svakt. De miljørettslige prinsippene er en type juridisk tenkning som skal bøte på dette problemet. I løpet av de siste 25 årene har de miljørettslige prinsippene fått en stadig økende betydning. Det har skjedd en utvikling av prinsippenes stilling fra politiske slagord (soft law), via sedvane til kodifisering i konvensjoner (hard law). Til slutt blir prinsippene tatt inn i nasjonal lovgivning. Prinsippene er uttrykt i traktater, statspraksis og rettspraksis.

De miljørettslige prinsippene er viktige fordi det mangler en bindende generell traktat som fastsetter plikter for statene på miljøområdet. På havrettens område, er imidlertid UNCLOS generell, global konvensjon som også omhandler miljørettslige spørsmål. Både i UNCLOS

---

<sup>24</sup> *Backer*, s 47

og i andre havrettslige traktater er mange miljørettslige prinsipper kodifisert. Det har vært vanlig å finne prinsipper omtalt i fortalen til traktater, men nå blir de i større grad også tatt inn i den operative hoveddelen. Dette styrker statusen til prinsippene, særlig hvis de er gitt en presis definisjon og innhold.

### 3.2 Forbudet mot å volde skade på andre staters territorium

Det er antatt at det finnes en folkerettslig sedvanerettsregel som forbyr å volde skade på andre staters territorium og at det dermed eksisterer et folkerettslig forbud mot grenseoverskridende forurensing.<sup>25</sup> Prinsippet må ses i sammenheng med prinsippene om forebygging, føre var-prinsippet, og prinsippet om samarbeid. Første gang prinsippet ble formulert var i en voldgiftsdom, Trail smelter-saken (1941), hvor forbudet var begrenset til å omfatte skade på land på "properties or persons". Siden er prinsippet blitt videreutviklet og støttet i rettspraksis<sup>26</sup> og internasjonale avtaler<sup>27</sup> som i Stockholm-erklæringen (1972) og i Rio-erklæringen (1992). Rio-erklæringens prinsipp 2 sier:

"States have (...) the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction."

Her skisseres et forbud mot "skade på miljøet" som innebærer at også ikke-økonomiske verdier som natur og vilt er omfattet av vernet. Også når det gjelder hvilke områder som er omfattet, er prinsippet utvidet. Rio-erklæringens prinsipp 2 angir gjennom formuleringen "areas beyond the limits of national jurisdiction," et forbud mot å volde skade på miljøet utenfor eget territorium, inkludert hav og atmosfære.

---

<sup>25</sup> *Ulfstein et al*, s 8, *Sands*, s 246

<sup>26</sup> ICJ (1993) Donau-saken: Ungarn vs. Slovakia om reguleringen av Donau; ICJ (1996) rådgivende uttalelse om bruk av atomvåpen. Begge gir støtte for at prinsippet er folkerettslig sedvane.

<sup>27</sup> Både Stockholms-erklæringen og i Rio-erklæringen er soft law, men vedtatt ved konsensus på globale konferanser, noe som styrker deres posisjon.

Innenfor havretten er UNCLOS en rettslig forpliktende traktat for de stater som har ratifisert den. Det er ikke et generelt forbud mot forurensing i UNCLOS, men artikkel 194(2) gir en alminnelig plikt til å unngå forurensing av andre staters territorium som nå må ses i sammenheng med den alminnelige plikten i Rio-erklæringens prinsipp 2. I sammenheng med forurensing fra skip, er det flaggstatens plikter til ikke å forurense på andre staters territorium som er aktuelle. I UNCLOS artikkel 192 skifter perspektivet fra en negativ forpliktelse om ikke å forurense til en positiv plikt for alle stater til å ”protect and preserve the marine environment”. Dumping er derimot uttrykkelig forbudt både i den globale London-konvensjonen, jf. artikkel IV, og i den regionale OSPAR-konvensjonen, ifølge annex II.

### 3.3 ”Principle of preventive action” (Prinsippet om forebygging)

Prinsippet om forebygging av skade på miljøet fremfor reparasjon, har vært anvendt i traktater siden 1930-tallet. Målet er å unngå unødig miljøforringelse ved ellers samfunnsnyttig virksomhet, noe som krever et bredt spekter av tiltak, før skade har skjedd. Prinsippene om beste lokalisering og best anvendbar teknologi samt konsekvensutredninger, er eksempler på slike tiltak. Prinsippet kommer i havretten også til uttrykk som påbud om trygge seilingsleder og tekniske krav til skipene.

Det er nær sammenheng mellom forebygging og de andre miljørettslige prinsippene. Sammenlignet med forbudet mot å volde skade på andre staters territorium, adskiller det seg på to måter.<sup>28</sup> For det første har prinsippet om forebygging minimum skade som mål i seg selv, mens plikten til å hindre skade på andre stater er et utslag av suverenitet hos andre stater. For det andre gjelder prinsippet om forebygging også innenfor egen jurisdiksjon i motsetning til forbudet mot forurensing.

---

<sup>28</sup> *Sands*, s 246

Prinsippet om forebygging er inntatt i mange viktige havmiljøkonvensjoner og er støttet i rettspraksis.<sup>29</sup> I UNCLOS, MARPOL, London-konvensjonen og OSPAR-konvensjonen, jf. også sjødyktighetsloven av 9.juni nr. 7 1903 kapittel 11, synes prinsippet om forebygging å være en grunntanke og et hovedformål bak konvensjonene og loven. Aktuelle bestemmelser er UNCLOS artikkel 194(1), MARPOL artikkel 1(1), London-konvensjonen artikkel 2, OSPAR-konvensjonen artikkel 2 og Ansvarskonvensjonen artikkel I(7).

I sjødyktighetsloven kapittel 11 om forurensing fra skip, er forebygging tatt inn i formålsparagrafen for kapitlet (§ 111). Også EF-traktaten artikkel 174(2) og EØS-traktaten artikkel 73(2) slår fast prinsippet. I Rio-erklæringens prinsipp 11, 14 og 15 ligger hensynet til forebygging, for dermed å verne og beskytte miljøet, bak oppfordring til statene om å gi effektiv miljølovgivning i prinsipp 11, oppfordring til samarbeid i prinsipp 14 og føre var-prinsippet i prinsipp 15.

Ut fra den brede støtten for prinsippet om forebygging er det grunnlag for å hevde at prinsippet er uttrykk for folkerettslig sedvane og dermed rettslig forpliktende for alle stater.<sup>30</sup>

### 3.4 "Precautionary principle" (Føre var-prinsippet)

Føre var-prinsippet, eller forsiktighetsprinsippet, innebærer en plikt til å unngå fare for skade eller forurensing, hvilket er mye videre og strengere enn forbudet mot å volde skade på andre staters territorium. Prinsippet er et vidt begrep og har flere tolkninger. Det sentrale er at det er et prinsipp for håndtering av usikkerheten ved virkningene av tiltak. Dette har to sider. For det første en kartlegging av mulige virkninger (risk assessment), bl.a. gjennom konsekvensanalyser.<sup>31</sup> For det andre hva handlingen eller beslutningen skal være (risk management). Føre var-prinsippet er en måte å håndtere usikkerhet på som ikke krever full

---

<sup>29</sup> Sands, s 247

<sup>30</sup> Sands, s 249

<sup>31</sup> jf. Rio-erklæringens prinsipp 17 og UNCLOS artikkel 206



vitenskapelig sikkerhet før en kan sette i verk tiltak. Tradisjonelt ble det derimot krevd at miljøskade måtte dokumenteres med 95 % sikkerhet.<sup>32</sup> Tanken er at tvilen skal komme miljøet til gode og at hensynet til miljøet veier så tungt at en ikke kan ta sjansen på å risikere irreversible konsekvenser før tiltak settes inn.

Føre var-prinsippet innebærer også en generell regel om omvendt bevisbyrde, ved at det er forurenseren eller forurensingsstaten som må dokumentere at tiltaket ikke skader miljøet. Myndighetene har grunnlag for å gripe inn dersom det foreligger fare for skade uten at det er nødvendig å føre endelig bevis. Omvendt bevisbyrde innebærer dermed en mye større sikkerhet for miljøet enn den tradisjonelle tilnærmingen.

Hvor strengt prinsippet er, vil avhenge av ordlyden og om prinsippet er eksplisitt slått fast i en avtale eller bare kommer til uttrykk indirekte. En streng betydning vil innebære at mulige virkninger må kartlegges, og ved mulig risiko skal det alltid handles som om risikoen faktisk vil inntreffe. Mens en svak betydning av prinsippet vil innebære at det er adgang til å treffe tiltak, men er ikke en garanti for at miljøhensyn blir tillagt avgjørende vekt.

Rio-erklæringens prinsipp 15 sier at "the precautionary approach shall be widely applied", noe som innebærer en bred anvendelse av prinsippet. Prinsippet er også uttrykt i London-konvensjonen artikkel 3(1). OSPAR-konvensjonen artikkel 2(2)a sier at partene "shall apply the precautionary principle". Etter ordlyden er dette et strengt føre var-prinsipp, noe som kan innebære at partene til OSPAR må tillegge risiko for skade avgjørende vekt.

Føre var-prinsippet er ellers i liten grad uttrykt eksplisitt i havmiljøkonvensjonene, men kommer indirekte til uttrykk gjennom regler om f.eks. forebygging, kontroll og konsekvensutredninger. Inngrepskonvensjonen omfatter også tiltak ved fare for skade på vilkår av at trusselen er "grave and imminent" ifølge artikkel I. Det samme gjelder etter

---

<sup>32</sup> jf. f.eks. i Paris-konvensjonen (1974) artikkel 4-4

Ansvarskonvensjonen ifølge artikkel III jf. artikkel I. Det vil da være adgang til gjøre inngrep for å forebygge forurensing, men under strenge vilkår.

Føre var-prinsippet blir betraktet som et av de viktigste og mest sentrale prinsipper for å hindre forurensing og for å sikre det marine miljø.<sup>33</sup> Likevel er det usikkert om en kan si at prinsippet generelt er folkerettslig sedvane.<sup>34</sup> Prinsippet som har vært anvendt siden midten av 80-tallet er fortsatt i utvikling. En styrking av føre var-prinsippet, bl.a. gjennom kodifisering, vil øke vernet mot forurensing.

### 3.5 "Sustainable development" (Bærekraftig utvikling)

Traktater, soft law og rettspraksis<sup>35</sup> har bidratt til utviklingen av begrepet bærekraftig utvikling. Prinsippet fremgår av Rio-erklæringens prinsipp 1, 4 og 5, OSPAR-konvensjonens preamble, UNCLOS artikkel 61 og 62, om levende ressurser, og er uttrykt i EF-traktatens artikkel 2. Ellers er det i liten grad uttrykt eksplisitt i havmiljøkonvensjonene og i nasjonale lover, men kommer til uttrykk indirekte gjennom konkrete regler om forebygging og andre prinsipper, som prinsippet om forebygging og føre var-prinsippet.

Prinsippet om bærekraftig utvikling er et overordnet mål og en retningslinje som blir ansett som svært viktig i miljøretten og kan trolig anses som folkerettslig sedvanerett,<sup>36</sup> men prinsippets innhold er vagt og skjønnsmessig. Med "bærekraftig utvikling" menes en utvikling som møter dagens behov uten å redusere fremtidige generasjoners valgmuligheter til å få dekket sine behov.<sup>37</sup> Kjernen i prinsippet er rettferdighet for fattige (økonomisk bærekraft) og for fremtidige generasjoner (økologisk bærekraft). Prinsippet om bærekraftig utvikling er bredt sammensatt og har flere rettslige elementer som opptrer samtidig. Dette

---

<sup>33</sup> Sands, s 290

<sup>34</sup> Sands, s 279, Ulfstein et al, s 8

<sup>35</sup> Donau-saken, se note 25

<sup>36</sup> Ulfstein et al, s 8 og Sands s 266

<sup>37</sup> Verdenskommisjon for miljø og utvikling: "Vår felles fremtid", s 42

innebærer at prinsippet ikke har en veldefinert og veletablert rettslig status.<sup>38</sup> Alle elementene er med på å ivareta formålet om en bærekraftig utvikling. I forhold til forurensing fra skip, er forvalteransvaret og integrering i beslutningsprosesser mest aktuelt.

*Forvalteransvaret* er basert på hensynet til kommende generasjoner og kan anses som et uttrykk for grunneierens forvalteransvar. I forhold til forurensing av havet, kan kyststaten anses som grunneier som har ansvaret for miljøet innenfor sin jurisdiksjon, noe som bl.a. kommer til uttrykk i UNCLOS artikkel 56 (1)b. Dette er et viktig aspekt, men det er lite rettslig og vagt.<sup>39</sup>

*Integrering av miljøhensyn* i beslutningsprosesser er det viktigste og mest rettslige elementet<sup>40</sup> i prinsippet om bærekraftig utvikling som det også er uttrykt i Rio-erklæringens prinsipp 4. For å få kontroll med forurensing fra skip, må en integrere miljøhensyn på mange nivåer, i den private og i den offentlige sektor og nasjonalt og internasjonalt. Det er mange aktører, både private, som skipsreder og oljeselskap, og ulike offentlige myndigheter. Integrering av miljøhensyn er bl.a. aktuelt ved intern planlegging, kontraktsinngåelser, myndighetsutøving, og i internasjonale avtaler.

### 3.6 "Polluter-pays principle" (Forurenseren skal betale)

Forurenseren skal betale (FSB) er heller ikke et entydig prinsipp med klart innhold, men har flere ulike betydninger og er blitt gitt mer eller mindre omfattende fortolkninger.<sup>41</sup> For det første er det et økonomisk prinsipp. FSB bygger opprinnelig på anbefalinger fra OECD, hvor et hovedpunkt er at en forurensere som pålegges tiltak for å redusere forurensing til et akseptabelt nivå, selv skal dekke kostnadene ved tiltakene.<sup>42</sup> OECDs retningslinjer

---

<sup>38</sup> Sands, s 254

<sup>39</sup> Sands, s 257

<sup>40</sup> Sands, s 263

<sup>41</sup> Backer, s 67, Bugge, s 176

<sup>42</sup> Bugge, s 178

innebærer et generelt forbud mot subsidier og statsstøtte ved offentlig pålagte rensertiltak fordi det ville gi ulikheter ved internasjonale konkurranseforhold. I utgangspunktet skal det derfor ikke statene, men den enkelte skipseier, evt. eier av lasten, bære renseskostnadene ved forurensing. Det er imidlertid opp til statene å bestemme ambisjonsnivået i sin miljøpolitikk.<sup>43</sup>

Den andre betydningen av FSB er som et praktisk, juridisk prinsipp om rettferdig fordeling av byrder og samfunnskostnader. FSB brukes som begrunnelse for regler om objektivt erstatningsansvar ved forurensingsskader, som f.eks. skipsfart medfører overfor omgivelsene,<sup>44</sup> men har også en videre rekkevidde. I forholdet mellom forurenser og allmenne samfunnsinteresser, er det ut fra rimelighetsbetraktninger rettferdig at forurenser skal betale, ikke minst fordi forurenseren ofte har økonomisk gevinst av den forurensende virksomhet.

For det tredje er FSB internasjonalt en generell retningslinje for miljøpolitikk.<sup>45</sup>

Preambelen i Beredskapskonvensjonen beskriver prinsippet som et generelt prinsipp. FSB er tatt inn i Rio-erklæringens prinsipp 16, London-konvensjonen artikkel 3(2), OSPAR-konvensjonen artikkel 2(2)b, EF-traktatens artikkel 174(2) og EØS artikkel 73, men er ellers lite uttrykt i internasjonale avtaler fordi det er mange mothensyn.<sup>46</sup> Det er opp til nasjonale myndigheter å gi innhold og betydning ut fra ulike hensyn.

FSB er et naturlig utgangspunkt, slik at unntak fra FSB krever særskilt begrunnelse.<sup>47</sup> Rent praktiske forhold kan begrunne unntak. Det kan bl.a. være vanskelig å fastslå hvem som er forurenser hvis det er flere oljetankere som har forurenset. For i det hele tatt å få ryddet opp etter oljeforurensing kan det være nødvendig at staten går inn og tar omkostningene. Et

---

<sup>43</sup> Bugge, s 178

<sup>44</sup> Bugge, s 181

<sup>45</sup> Bugge, s 190

<sup>46</sup> Bugge, s 190

<sup>47</sup> Bugge, s 183 og 188

annet hensyn er hensynet til skadevolder. Det kan være for byrdefylt og dermed urimelig overfor skadevolder å pålegge ham fullt ansvar. Dette må veies mot hensynet til skadelidte. Et viktig unntak fra FSB, er ansvarsbegrensningene i Ansvarskonvensjonen og Fondskonvensjonen, se punkt 4.6 og 5.3.

### 3.7 Plikt til å samarbeide internasjonalt

Prinsippet om internasjonalt samarbeid er et viktig grunnlag for de materielle miljørettslige prinsippene. Bakgrunnen for samarbeid er alminnelige prinsipper om godt naboskap, gjensidighet og ikke-diskriminering. Prinsippet om samarbeid har stor betydning formelt i havmiljøkonvensjonene og er støttet i både rettspraksis og statspraksis. Prinsippet blir ansett som folkerettslig sedvane og er dermed bindende for alle stater. I Mox-saken<sup>48</sup> om samarbeidsreglene i UNCLOS artikkel 123 og 197, uttalte Havrettsdomstolen, ITLOS:

”[T]he duty to co-operate is a fundamental principle in the prevention of pollution of the marine environment under Part XII of the Convention and general international law”

ITLOS<sup>49</sup> påla partene å samarbeide ved å utveksle informasjon, overvåke risikoen og sette i verk forebyggende tiltak.

Rio-erklæringens prinsipp 7 og 27 fastslår generelle prinsipper om samarbeidsplikt.

UNCLOS del XII om ”Protection and preservation of the marine environment” gir viktige regler om samarbeid ved forurensing fra skip. Sammen med bestemmelsene i MARPOL og Beredskapskonvensjonen gir UNCLOS del XII en rekke forpliktelser om samarbeid for å begrense forurensing av havet, se nærmere punkt 4.5.1.5.

Konkret finner samarbeid om bevaring av havmiljøet sted i og utenfor *internasjonale organisasjoner*, både globalt og regionalt. Globalt er IMO den viktigste organisasjonen når

---

<sup>48</sup> Mox-saken (25. oktober 2001, para 33) Irland vs. Storbritannia

<sup>49</sup> Mox-saken (3. desember 2001, para. 83)

det gjelder regulering av forurensing fra skip. Regionalt har EU/EØS stor betydning også når det gjelder miljøspørsmål. Et annet eksempel på regionalt samarbeid er Nordsjø-samarbeidet med de politiske Ministerkonferansene og tilhørende institusjonelt samarbeid gjennom regionale organisasjoner.

## 4 Folkerettens regler om oljeforurensing av havet fra skip

### 4.1 Innledning

De viktigste konvensjonene på saksfeltet oljeforurensing fra skip er MARPOL, som har detaljerte forpliktelser og sanksjoner av disse, og UNCLOS som gir et generelt rammeverk, men også konkrete forpliktelser på miljøområdet. I det følgende gir jeg i punkt 4.2 først en kort historisk oversikt over bakgrunnen for disse konvensjonene. Forholdet mellom de generelle reglene i UNCLOS og de mer spesielle reglene om oljesøl i MARPOL er behandlet i punkt 4.3. I punkt 4.4 går jeg nærmere inn på hovedtrekkene i de konkrete forpliktelsene i MARPOL som danner grunnlaget og bakgrunnen for håndhevingsreglene i UNCLOS og MARPOL. Disse reglene, som bl.a. gir kyststaten en viss håndhevingsmyndighet i forhold til forurensing i dens ulike soner, er nærmere omtalt i punkt 4.5. Tilslutt, i punkt 4.6, behandler jeg erstatningsreglene.

### 4.2 Historikk, bakgrunn og oversikt

Forurensing fra oljesøl skjer dels ved normal drift og dels ved ulykker, hvor normal drift utgjør største kilden. I 1981 ble 1,47 millioner tonn olje sluppet ut i havet. I 1989 var utslippet redusert til totalt 568 800 tonn, der 20 % kom fra ulykker.<sup>50</sup> Det er vanskelig å avgjøre hvor mye av reduksjonen som kan tilskrives det internasjonale miljøarbeidet.<sup>51</sup>

Utslipp fra ulykker utgjør totalt sett et langt mindre volum enn utslipp fra normal drift, men har ofte dramatiske konsekvenser på grunn av det store volumet olje som blir sluppet ut på

---

<sup>50</sup> Se note 2

<sup>51</sup> *Ebbesson*, s 114, *Birnie/Boyle*, s 369

ett sted. Oljeulykker skader kystsamfunn, fiskerier, dyr og fugler og lokal økologi. Store oljekatastrofer har initiert utarbeidelse av konvensjoner som verner miljøet. Eksempler på dette er Torrey Canyon-ulykken i den Engelske kanalen i 1967 som førte til Ansvarskonvensjonen og Inngrepskonvensjonen fra 1969. Exxon Valdez-grunnstøtningen utenfor Alaska i 1988 initierte Beredskapskonvensjonen fra 1990.

Formålet med reguleringene i de internasjonale konvensjonene er å beskytte og verne det marine miljøet ved å minimalisere risikoen for utslipp fra normal drift og ulykker. Konvensjonene gir bl.a. regler for å gjennomføre dette med systemer for overvåking og sanksjoner. Eksempler på forebyggende metoder er utbygging av kontrollsystemer ved sertifisering og havnestatskontroll. En annen metode er krav til fartøyskonstruksjon og utslippsgrenser samt mottaksordninger for ulike forurensingsemner i havnene. Når ulykken først er skjedd, er det viktig med rutiner for samarbeid og beredskapsprosedyrer som reduserer skadene mest mulig (Inngrepskonvensjonen og Beredskapskonvensjonen). Endelig er regler om erstatning viktig (Ansvarskonvensjonen og Fondskonvensjonen).

## 4.3 Forholdet mellom UNCLOS og MARPOL

### 4.3.1 Generelle bestemmelser

UNCLOS del XII om "Protection and preservation of the marine environment" gir viktige regler om forurensing fra skip. Samarbeidsreglene i UNCLOS er behandlet nærmere i punkt 4.5.1.5, mens håndhevingsreglene er gjennomgått i punkt 4.5.1.4, 4.5.2.2 og 4.5.3.

UNCLOS artikkel 1(4) gir en definisjon av "pollution of the marine environment":

"means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities"



Forholdet mellom UNCLOS og andre konvensjoner er regulert i artikkel 311 og 237. Artikkel 311 regulerer forholdet mellom UNCLOS og andre internasjonale avtaler:

2. "This Convention shall not alter the rights and obligations of States Parties which arise from other agreements compatible with this Convention and which do not affect the enjoyment by other States Parties of their rights or the performance of their obligations under this Convention."

5. "This article does not affect international agreements expressly permitted or preserved by other articles of this Convention."

Forholdet mellom UNCLOS del XII og forpliktelser etter andre konvensjoner om vern og bevaring av det marine miljø er regulert i artikkel 237:

"1. The provisions of this Part are without prejudice to the specific obligations assumed by States under special conventions and agreements concluded previously which relate to the protection and preservation of the marine environment and to agreements which may be concluded in furtherance of the general principles set forth in this Convention."

2. Specific obligations assumed by States under special conventions, with respect to the protection and preservation of the marine environment, should be carried out in a manner consistent with the general principles and objectives of this Convention."

Artikkel 237 etablerer "the compatibility criteria" som innebærer at på miljøområdet må gjennomføringen av forpliktelser i andre miljøavtaler som f.eks. MARPOL, være forenlig med hovedprinsippene i UNCLOS.<sup>52</sup>

#### 4.3.2 Nærmere om forholdet til MARPOL

UNCLOS blir ofte omtalt som en "paraplykonvensjon" fordi bestemmelsene er så generelle at de bare kan bli gjennomført hvis de blir konkretisert og utfyllt i andre konvensjoner.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> *IMO-study*, part II, ch II

UNCLOS henviser derfor til ”international rules and standards” som må være ”generally accepted” og vedtatt av ”the competent international organization” og tilsvarende formuleringer. For forurensing fra skip finnes slike henvisninger i f.eks. artikkel 94, 211, 217, 218 og 220.

Internasjonale regler og standarder finnes i de ulike IMO-konvensjonene som inneholder svært detaljerte regler. Når det gjelder forurensing fra skip er MARPOL den viktigste konvensjonen. IMO er bare uttrykkelig nevnt i UNCLOS én gang, i vedlegg VIII artikkel 2, men når UNCLOS henviser til ”the competent international organization”, er dette sjøfartsorganisasjonen IMO.<sup>54</sup> MARPOL definerer organisasjonen i artikkel 2(7) som i 1982 skiftet navn til IMO.

Spørsmålet er derfor om reglene i MARPOL oppfyller kravet i UNCLOS om å være ”generally accepted”. For å være allment godtatte må reglene være internasjonalt anerkjente, noe som vil gjenspeile seg i formell akseptering i form av ratifikasjon og i hvilken grad reglene blir fulgt i praksis. Antallet ratifikasjoner av de fleste IMO-konvensjonene og andelen av handelsflåten dette utgjør, er nå så høy at disse reglene og standardene må anses allment godtatte.<sup>55</sup> Hittil har 127 stater ratifisert MARPOL med vedlegg I og II, det tilsvarer ca 97 % av verdens handelsflåte.<sup>56</sup> Det er også et poeng at etter MARPOL artikkel 5(4) skal ikke-parter til konvensjonen håndteres etter prinsippet om ”no more favourable treatment”, jf. punkt 4.4.2. Dette gjør reglene enda mer effektive i praksis. Det er derfor klart at MARPOLs regler i vedlegg I og II er ”generally accepted” i UNCLOS’ forstand og dermed får anvendelse gjennom denne.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> *IMO-study*, part I, *Blanco-Bazán*

<sup>54</sup> *IMO-study*, part I

<sup>55</sup> *IMO-study*, part I

<sup>56</sup> *IMO-study*, part II, ch II

<sup>57</sup> *IMO-study*, part I, *Birnie/ Boyle*, s 363

I hvilken grad UNCLOS parter er bundet av IMO-konvensjoner selv om de ikke er part i dem, vil være et tolkningsspørsmål ut fra ordlyden i de enkelte reglene i UNCLOS. I motsetning til resten av UNCLOS, inneholder del XII mer spesifikke og konkrete regler og gir mange av de samme forpliktelsene om forurensing fra skip som MARPOL. Derfor blir forholdet mellom UNCLOS og MARPOL et annet i del XII enn i resten av UNCLOS.<sup>58</sup> Eksempelvis gir artikkel 217 en forpliktelse for flaggstaten som sikrer at deres skip overholder IMO-regler om sikkerhet, forebygging og kontroll av forurensing. Hvis ikke disse reglene blir overholdt, vil det føre til substandard skip som bryter med den grunnleggende forpliktelsen i UNCLOS artikkel 194 om sikkerhet til sjøs og forebygging av forurensing fra skip.

Det må derfor antas at på forurensingsområdet er parter som har ratifisert UNCLOS indirekte forpliktet til å anvende reglene i MARPOL og til å påse at de overholdes og til å håndheve dem. Det betyr igjen at UNCLOS gir en utvidet anvendelse for ikke-parter til MARPOL når UNCLOS viser til ”international rules and standards”. Denne indirekte anvendelsen av MARPOL og andre IMO-konvensjoner kan gi et insentiv til ikke-parter til å ratifisere de ulike IMO-konvensjonene som de likevel må følge.<sup>59</sup> Fordelen med å bli part er bl.a. at de har rett til å utstede sertifikater og at de kan delta direkte i endringsprosedyrene. Ulemper vil være at de som havnestat som er part i MARPOL er forpliktet til å opprette mottakeranlegg, se punkt 4.4.5.1.

Det skjer en samkjøring på organisasjonsnivå for å sikre samsvar og unngå overlapping mellom UNCLOS og IMO-konvensjonene, deriblant MARPOL.<sup>60</sup> For eksempel er både utøvelse av havnestatskontroll og tiltak for å unngå forurensing fra ulykker, etablert i begge

---

<sup>58</sup> *IMO-study*, part I, Blanco-Bazán

<sup>59</sup> *IMO-study*, part I

<sup>60</sup> *IMO-study*, part I

konvensjonene. IMO's miljøkomité, MEPC,<sup>61</sup> behandler saker både etter UNCLOS og MARPOL.

## 4.4 MARPOL

### 4.4.1 Innledning

MARPOL regulerer forurensing fra skip og er en kompleks og omfattende konvensjon. Konvensjonen er den globale overenskomsten som har størst betydning for begrensningen av havforurensing fra sjøfart.<sup>62</sup> Foruten London-konvensjonen om dumping, er MARPOL den eneste internasjonale konvensjonen som bare omhandler beskyttelse av det marine miljøet. Den opprinnelige konvensjonen fra 1973 ble endret ved protokoll i 1978, hvor protokollens artikkel I(1)(b) bestemmer at konvensjonen og protokollen er ett dokument.

Formålet med MARPOL er å eliminere forsettlig utslipp av olje og andre skadelige stoffer, samt å minimalisere utslipp ved ulykker. Dette skjer ved å begrense og forebygge havforurensing, både forårsaket av normal sjøfart og som følge av ulykker. Preamblens avsnitt 4 sier:

“THE PARTIES TO THE CONVENTION, DESIRING to achieve the complete elimination of intentional pollution of the marine environment by oil and other harmful substances and the minimization of accidental discharge of such substances”

MARPOL regulerer ulike forurensingsemner og inneholder detaljerte, tekniske krav og regler som gir mulighet for å hindre og forebygge oljeforurensing fra skip. Den gir plikter for flaggstaten og rettigheter for kyststaten. Hoveddelen i MARPOL inneholder generelle regler om virkeområdet og grunnleggende definisjoner, regler for kontroll og sanksjoner samt regler for ratifikasjon mm. Den gir dermed et rammeverk for å gjennomføre de

---

<sup>61</sup> Marine Environment Protection Committee

<sup>62</sup> Sands, s 440, *IMO i presentasjonen av MARPOL*.

detaljerte tekniske reguleringene og forpliktelsene på de ulike forurensingsområdene som finnes i vedleggene. Hvert av konvensjonens seks vedlegg omhandler en kilde til forurensing og regulerer hhv. oljeforurensing (vedlegg I), kjemikalier i bulk (II), skadelige stoffer i containere etc. (III), kloakkforurensing (IV), søppelforurensing (V) og luftforurensing (VI). For partene til MARPOL er vedlegg I og II obligatoriske, de øvrige er valgfrie ifølge artikkel 14(1). Mange av partene til MARPOL har benyttet seg av denne valgfriheten.<sup>63</sup>

I artikkel 2(2) er det gitt en grunnleggende og viktig definisjon av ”harmful substance”:

”means any substance which, if introduced into the sea, is liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea, and includes any substance subject to control by the present Convention.”

I artikkel 2(3) er det gitt en tilsvarende bred definisjon av ”discharge” (utslipp):

“in relation to harmful substances or effluents containing such substances, means any release howsoever caused from a ship and includes any escape, disposal, spilling, leaking, pumping, emitting or emptying”

*Utslipp av skadelige stoffer* omfatter derfor både forsettlige og uaktsomme utslipp, både ved normal drift og fra ulykker. Men dumping, som reguleres av London-konvensjonen, er unntatt. Definisjonen av utslipp av skadelige stoffer i MARPOL samsvarer med definisjonen av forurensing av det marine miljø i UNCLOS artikkel 1(4), men definisjonen i UNCLOS er videre fordi den omfatter alle kilder til marin forurensing, mens MARPOL bare omhandler utslipp og forurensing fra skip.

Reglene om hvor og med hvilken konsentrasjon utslipp er tillatt, er gitt i de enkelte vedleggene i MARPOL, mens sanksjonering av overtredelse er gitt i konvensjonens artikkel 4 og 6.

---

<sup>63</sup> *Birnie/Boyle*, s 363

#### 4.4.2 Anvendelsesområde

Artikkel 3 sier at konvensjonen skal gjelde for skip som har rett til å føre flagget til en av partene i konvensjonen, og skip som opererer under en slik parts jurisdiksjon, jf. artikkel 9(3).

Artikkel 5(4) har en bestemmelse om ikke-parter til konvensjonen:

“With respect to the ships of non-Parties to the Convention, Parties shall apply the requirements of the present Convention as may be necessary to ensure that no more favourable treatment is given to such ships.”

Denne bestemmelsen innebærer at havnestater som er parter til MARPOL er forpliktet til å praktisere et prinsipp om ”no more favourable treatment” av fartøy som fører flagget til ikke-parter. Også andre IMO-konvensjoner som f.eks. SOLAS, målbærer dette prinsippet. Havnestatene er derfor forpliktet til å håndheve reglene i MARPOL også på ikke-parters skip,<sup>64</sup> noe som styrker konvensjonens effektivitet.

Det er imidlertid et spørsmål hvor langt reglene i konvensjonen kan håndheves mot ikke-parter. For brudd på de tekniske reglene som er sanksjonert i MARPOL artikkel 5 vil artikkel 5(4) trolig få anvendelse.<sup>65</sup> Havnestaten kan dermed håndheve brudd begått utenfor sin jurisdiksjon også av ikke-parter. For ulovlige oljeutslipp innenfor kyststatens jurisdiksjon har bestemmelsen ingen praktisk betydning. Der kan kyststaten uansett håndheve ”[a]ny violation”, ifølge artikkel 4(2). Problemet er utslipp utenfor jurisdiksjonen, dvs. på åpent hav. Her vil trolig ikke MARPOL få anvendelse for ikke-parter.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> *IMO-study*, part II, ch. II

<sup>65</sup> *Brusendorff*, s 72

<sup>66</sup> *Brusendorff*, s 72

#### 4.4.3 Håndheving

Generelt er effektiviteten til en internasjonal konvensjon avhengig av i hvilken grad den kan bli håndhevet. MARPOL har strenge regler for sertifisering og inspeksjon av skip samt kontroll av utslipp. Ethvert brudd på MARPOL innenfor jurisdiksjonen til noen av konvensjonspartene er straffbart, enten under loven til parten eller loven til flaggstaten, ifølge artikkel 4(1) og 4(2). Håndhevingskompetansen er følgelig delt mellom flaggstaten og havnestaten, jf. punkt 4.5.1 og 4.5.2.

#### 4.4.4 Endringsprosedyrer

MARPOL blir stadig endret med strengere regler og krav til partene. Etter artikkel 16 kan endring av de tekniske vedleggene skje ved vedtak av IMO eller partskonferansen (COP). I praksis gjøres endringer av IMOs miljøkomité, MEPC, eller av COP.<sup>67</sup> Etter artikkel 16 kan endringer gjøres ved 2/3 flertall. Vedtak skjer ved stilltiende aksept der endringer trer i kraft på en bestemt dato hvis ikke minst 1/3 av partene protesterer. I praksis er det sjelden noen som protesterer og vedtakene blir vanligvis fattet ved enstemmighet.<sup>68</sup> Dette gir dermed en type overnasjonal lovgivningsmyndighet til organene, med gode muligheter til å fatte vedtak.

Eksempel på viktige endringer i MARPOL er utvidet havnestatskontroll, strengere krav til utslipp fra normal drift samt at flere havområder blir ”special areas”.<sup>69</sup> MARPOL stiller skjerpede krav til skipenes stabilitet og gjennomfører også en utvikling mot stadig strengere krav til konstruksjon. Fra 1992 måtte alle nye tankskip ha doble skrog og det skjer nå en konvensjonsregulert utfasing av skip med enkle skrog frem til 2010.

---

<sup>67</sup> IMO i presentasjonen av MARPOL

<sup>68</sup> IMO-study, part I

<sup>69</sup> IMO i presentasjonen av MARPOL

#### 4.4.5 Vedlegg I om oljeforurensing

MARPOL skiller mellom oljetankskip, fartøy over 400 registertonn (rt) og fartøy under denne grensen. Reguleringsene og forpliktelsene i vedlegg I kan inndeles i to grupper. Den første gruppen er tekniske krav til skipet, og den andre gjelder regulering av oljeutslipp. Sanksjonene for overtredelse av de tekniske kravene er regulert i artikkel 4 og 5 i konvensjonen, mens ulovlige utslipp er sanksjonert i artikkel 4 og 6. For hver gruppe er det distinksjon mht. flaggstat, havne- og kyststatsjurisdiksjon. Håndheving av forpliktelsene er nærmere behandlet i punkt 4.5.1.4, 4.5.2.2 og 4.5.3.

##### 4.4.5.1 Tekniske krav, sertifikater og oljedagbok

Den første gruppen forpliktelser i vedlegg I består av spesifikke tekniske krav til skipet i relasjon til *konstruksjon, design og utstyr*. Disse kravene er viktige mht. forebygging av ulykker, og er en forutsetning for å kunne unngå operasjonelle utslipp ved normal drift. Tekniske krav til skipet som er av betydning ved ulykker er f.eks. doble skrog og stabilitetskrav.

Også for å forhindre og forebygge oljeutslipp fra normal drift, må skipet oppfylle visse tekniske krav. Tradisjonelt ble oljeforurenset vann fra rengjøring av tankskip tømt i sjøen, noe som tidligere var en betydelig forurensingskilde. Konvensjonen krever ifølge regel 15(1) at oljetankskip over 150 rt skal ha *spilltanker*.

Regel 15(3) og 16(5) krever at skipene skal montere et *overvåkings- og kontrollsystem for oljeutslipp*. Regel 15(3)a sier:

“The system shall be fitted with a recording device to provide a continuous record of the discharge in litres per nautical mile and total quantity discharged, or the oil content and rate of discharge. This record shall be identifiable as to time and date and shall be kept for at least three years. The oil discharge monitor and control system shall come into operation when there is any discharge of effluent into the sea and shall be such as will ensure that any discharge of oily mixture is automatically stopped when the instantaneous rate of discharge of oil exceeds that permitted by Regulation 9 (1) (a) of this Annex.”



Automatisk overvåking og nedtegning av utslipp gir viktig dokumentasjon på hva som har foregått. Regel 16(1) gir krav om at alle skip over 400 rt skal utstyres med *separeringsutstyr for oljeholdig vann*. Systemet sikrer at bare vann med tillatt konsentrasjon blir sluppet ut. Dette er detaljerte, tekniske krav som i praksis er viktige for å unngå forurensing og for å føre kontroll med om ulovlige utslipp har skjedd under normal drift. Flaggstaten skal godkjenne tankene, kontrollsystemet og separeringsutstyret ifølge regel 15(2), 15(3) og 16(6), mens artikkel 6(2) og regel 20(6) gir havnestaten hjemmel til å foreta inspeksjon.

Regel 9(6) sier at oljerester det ifølge konvensjonen ikke er lovlig å slippe ut i sjøen, skal oppbevares ombord eller tømmes ved *mottakeranlegg*. MARPOL gir derfor også en plikt for kyststatene til å ha mottakeranlegg for oljeavfall av tilstrekkelig antall og kapasitet etter regel 12(1) og 10(7). Anleggene må være egnet til å motta avfall fra skip uten å forårsake unødig forsinkelse for skipene som skal benytte dem.

I praksis er mottakeranlegg av tilstrekkelig antall og kapasitet avgjørende hvis en skal unngå oljeutslipp ved normal drift. Det har imidlertid, til tross for at kyststatene har fordel av det, vist seg vanskelig å få bygget nok mottakeranlegg over hele verden.<sup>70</sup> Både tekniske og økonomiske problemer må løses, samtidig er mange ulike aktører involvert, både offentlige og private. De norske reglene om mottakeranlegg i sjødyktighetsloven § 116(2) gir hjemmel for å kreve avgift fra alle skip som anløper havnen, uavhengig om de benytter anlegget. Prinsippet om at forurenseren skal betale (FSB) er dermed utvidet til å gjelde ikke bare de som benytter anlegget, men også de skipene som burde benyttet det.

Skip over en viss størrelse må ha *oljedagbok*, ifølge regel 20 og bilag III. I oljedagboken skal det etter regel 20 føres inn ulike arbeidsoperasjoner som lasting, lossing og andre overføringer av olje. I tillegg skal rengjøring av lastetanker og tømming fra spilltanker

---

<sup>70</sup> *IMO-study*, part II, ch II

noteres, både tømning underveis på havet og i mottakeranlegg i havn. Etter regel 16(5) skal også svikt i overvåkings- og kontrollsystemet for oljeutslipp noteres i oljedagboken. Oljedagboken skal oppbevares lett tilgjengelig for inspeksjon ifølge regel 20(5) og havnestaten kan inspisere den når skipet er i havn ifølge regel 20(6).

Etter regel 20(6) kan oljedagboken tjene som bevis i hvilken som helst rettergang. Oljedagboken er ikke nevnt i konvensjonen artikkel 4, 5 eller 6 om havnestatskontroll, men i regel 20(6) er det ikke stilt noen vilkår for å inspisere dagboken og ta utskrift av den utover at skipet er i havn. Dette kan derfor gjøres som en del av rutinemessig havnestatskontroll, selv uten mistanke om utslipp. Også UNCLOS artikkel 226(1)a bekrefter dette.

#### 4.4.5.2 Forbudte utslipp

Den andre gruppen av forpliktelser i vedlegg I er regler om *utslipp av olje*. De regulerer hvor utslipp er tillatt og hvilken konsentrasjon utslippet må ha. Det som er viktig er hvor det er forbudt å slippe ut olje. Regel 9 gir konkrete vilkår for hvor og med hvilken konsentrasjon utslipp av oljeholdig vann er tillatt. For oljetankskip er alle utslipp innenfor 50 nautiske mil forbudt ifølge regel 9(1). For andre fartøy enn tankskip over 400 rt, er alle oljeutslipp innfor 12 nautiske mil forbudt, ifølge regel 9(1)b. Mens for skip under 400 rt skal flaggstaten, jf. regel 9(2), ”as far as practicable and reasonable” påse at skipene har nødvendig utstyr til å følge reglene i 9(1)b, noe som innebærer at det ikke er et absolutt forbud mot å slippe ut oljeholdig vann.

MARPOL har dermed som utgangspunkt et forbud mot oljeutslipp ut til 12 nautiske mil fra land, dvs. i statenes territorialfarvann. Bare utslipp av ”clean or segregated ballast” er tillatt, ifølge regel 9(4). Regel 1(16) definerer ”clean ballast” som at oljeinnholdet i vannet ikke må overstige 15 ppm (deler per million). Oljerester som er forbudt å slippe ut i sjøen skal tømmes i mottakeranlegg som kyststatene er forpliktet til å ha.

#### 4.4.5.3 "Special Areas" (spesielle områder)

MARPOL oppstiller begrepet "special areas" for havområder som er betraktet å være ekstra sårbare for oljeforurensing. Opprinnelig var det innlukkede havområder som fikk denne beskyttelsen, men etter hvert er også andre områder inkludert. I 1997 ble Nordøst-Atlanteren med Nordsjøen inkludert i denne gruppen som nå også omfatter Middelhavet, Østersjøen, Rødehavet, Den persiske bukt, Antarktis, og Omansjøen.

I disse områdene gjelder egne regler hvor det stilles høyere krav til miljøbeskyttelse enn i øvrige havområder. Hovedregelen i "special areas" er at alle oljeutslipp er forbudt, bortsett fra enkelte mindre og veldefinerte unntak, ifølge regel 10 i vedlegg I om oljeforurensing. Etter regel 10(2)a er alle utslipp av olje og oljeholdig vann fra ethvert oljetankskip og skip over 400 rt forbudt. Andre skip under 400 rt, kan bare slippe ut oljeholdig vann utenfor 12 nautiske mil og med konsentrasjoner mindre enn 100 ppm, ifølge regel 10(3).

Oljeforurenset vann må oppbevares ombord for tømming i mottakeranlegg. Det er derfor krav om at alle tankskip skal ha spilltanker for oljeholdig vann ombord. Bare avløpsvann fra "clean ballast" kan slippes ut, ifølge regel 10(4).

"Special areas" kan omfatte deler av sjøterritoriet, den økonomiske sonen og åpent hav og gir derfor betydelig bedre beskyttelse enn etter de vanlige reglene som i hovedsak bare har begrensninger innenfor 12 nautiske mil, dvs. i sjøterritoriet.

#### 4.4.5.4 Nødrett

Regel 11 i vedlegget om oljeforurensing gir unntak for *nødrett*. Utslipp er lovlig hvis det er nødvendig for skipets sikkerhet og for å redde liv, eller ved uforskyldt skade på skipet. Utslipp kan også være lovlig hvis det er for å bekjempe forurensing, men da må både flaggstaten og kyststaten godkjenne utslippet. Regel 11, og tilsvarende bestemmelser i sjødyktighetsloven § 115, går ikke lenger enn det som følger av strafferettslige nødrettsbestemmelser.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> *Heldre*, s 185

## 4.5 Folkerettens regler om jurisdiksjon for kyststat, havne- og flaggstat

### 4.5.1 Flaggstatens jurisdiksjon

#### 4.5.1.1 Generelt

Med begrepet *flaggstat* menes det landet hvor skipet er registrert. MARPOL bruker begrepet "administration" istedenfor flaggstat og artikkel 2(5) jf. artikkel 3(1) definerer administrasjon som regjeringen i staten der skipet er registrert og har rett til å føre flagget til. En stat har i utgangspunktet eksklusiv suverenitet over sitt territorium, herunder skip som fører statens flagg. Som følge av dette har flaggstaten i utgangspunktet ikke noen plikt til å etterleve lovgivningen til andre stater.

Flaggstatsprinsippet er et utslag av havets frihet. UNCLOS artikkel 92(1) uttrykker prinsippet om flaggstatsjurisdiksjon. Skipet skal utelukkende være underlagt flaggstatens jurisdiksjon på det åpne hav, unntatt hvis noe annet uttrykkelig er hjemlet i UNCLOS eller andre traktater. Flaggstaten må derfor ha avgitt suverenitet gjennom en konvensjon, f.eks. UNCLOS eller MARPOL, for at kyststaten skal ha rett til å håndheve sin lovgivning på flaggstatens skip.

Som nevnt i punkt 3.2, må statene oppfylle de alminnelige forpliktelsene i UNCLOS artikkel 192 og 194. Artikkel 192 gir flaggstaten en plikt i forhold til sine skip om å "protect and preserve the marine environment". Denne plikten kan også oppfylles gjennom andre havmiljøkonvensjoner ifølge artikkel 237. Tiltaksplikten i artikkel 194 er i denne sammenheng en plikt for flaggstaten i forhold til sine skip til å unngå alvorlig forurensing av andre staters territorium. Første ledd innebærer at flaggstaten skal treffe alle nødvendige tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensing fra skipet. Annet ledd krever at flaggstaten skal utøve virksomheten, dvs. driften av skipet, på en slik måte at andre stater

ikke påføres skade ved forurensing. Disse forpliktelsene kan flaggstaten oppfylle hvis den overholder reglene i MARPOL og andre aktuelle IMO-konvensjoner.

I samsvar med UNCLOS artikkel 211(2) skal flaggstaten *vedta lover og forskrifter* for å hindre, begrense og kontrollere forurensing av det marine miljø fra skip som fører deres flagg eller står oppført i deres registre. Lovene skal ha minst samme virkning som ”international rules and standards” fastsatt av IMO, i første rekke MARPOL. Flaggstaten er også forpliktet til å sikre at de nasjonale og internasjonale reglene som beskytter det marine miljøet overholdes og til å *håndheve brudd* på disse bestemmelsene, uten hensyn til hvor en overtredelse finner sted, ifølge artikkel 217(1).

Som omtalt i punkt 4.3.2 innebærer dette at reglene i MARPOL får utvidet anvendelse for ikke-parter når UNCLOS viser til ”international rules and standards” på forurensingsområdet.

#### 4.5.1.2 Seilingsforbud

Flaggstaten har etter UNCLOS artikkel 217(2) ansvar for å *forby sine skip å seile* videre hvis skipet ikke oppfyller de nasjonale og internasjonale reglene som beskytter det marine miljøet, herunder krav til utforming, bygging, utrustning og bemanning. Denne bestemmelsen er strengere og går lenger enn flaggstatens jurisdiksjon etter artikkel 94(3), der det uttrykte formålet er sikkerhet til sjøs.

Når formålet er å beskytte det marine miljøet og hindre og begrense forurensing, er reglene strengere og flaggstaten har større ansvar for sine skip. Bestemmelsen kan ses på som et uttrykk for den alminnelige tiltakplikten i artikkel 194 og den alminnelige plikten i artikkel 192 om å verne og bevare det marine miljøet.

#### 4.5.1.3 Transitt

UNCLOS pålegger fremmede skip i *transitt* i sjøterritoriet og i internasjonale streder visse forpliktelser. UNCLOS artikkel 21(4) fastsetter et skips plikter ved ”innocent passage” (uskyldig gjennomfart) i sjøterritoriet, se nærmere punkt 4.5.3.3. Skip i slik transitt har plikt til å overholde nasjonale lover og internasjonale regler, bl.a. om forurensing og regulering av skipstrafikken, som kyststaten har gitt etter artikkel 21(1). Ifølge artikkel 22(1) må et fremmed skip respektere kyststatens pålegg om å benytte spesielle seilingsleder ved gjennomfart i sjøterritoriet. Etter artikkel 22(2) kan bl.a. særlig tankskip gis et slikt pålegg. Følgelig må skip i transitt respektere reglene i MARPOL og SOLAS.

For skip som er i uskyldig gjennomfart i internasjonale streder, er skipets plikter gitt i artikkel 39. Skipet skal overholde internasjonale regler mht. sikkerhet til sjøs og ”for the prevention, reduction and control of pollution from ships”. Formuleringene viser til IMO-konvensjonene, bl.a. MARPOL og SOLAS, og er igjen eksempler på at de får indirekte anvendelse på miljøområdet.

#### 4.5.1.4 Nærmere om flaggstatens jurisdiksjon etter UNCLOS og MARPOL

Både UNCLOS og IMO-konvensjonene, inkl. MARPOL, bygger på hovedregelen og det alminnelige prinsippet om at flaggstaten har ansvar og jurisdiksjon over sine skip, også i forurensingssaker, jf. UNCLOS artikkel 94(4)c og 217 og MARPOL artikkel 4(1).

Hovedbestemmelsen om flaggstatens plikter er gitt i UNCLOS artikkel 94. Ifølge artikkel 94 (1) skal staten utøve sin jurisdiksjon og kontroll over skip som fører dens flagg, i administrative, tekniske og sosiale saker. Videre krever artikkel 94(2) at det skal føres skipsregister med navn på og nærmere beskrivelse av skipet. I artikkel 94(3) og (4) er det av hensyn til sikkerheten til sjøs stilt krav om tekniske og personelle tiltak, særlig om konstruksjon og bemanning og regelmessig kontroll. UNCLOS artikkel 94(5) krever at flaggstatens tiltak etter 94(3) og (4) må holdes innenfor ”generally accepted international regulations, procedures and practises” som igjen er en henvisning til IMO-konvensjonene,

deriblant MARPOL. Flaggstaten blir dermed, som fremholdt foran, i stor utstrekning bundet til å respektere de internasjonale reglene i de ulike IMO-konvensjonene selv om de ikke har ratifisert den enkelte konvensjonen.

Viktig ut fra perspektivet i denne avhandlingen er artikkel 94(4)c om tiltak for å hindre og begrense havforurensing, og å føre kontroll med slik forurensing. Skipsføreren og offiserene og i nødvendig utstrekning mannskapet, skal kjenne til og er forpliktet til å overholde ”applicable international regulations”, dvs. i første rekke MARPOL.

Flaggstatens *håndhevelse* er regulert i UNCLOS artikkel 217 og MARPOL artikkel 4 og 6. Hovedregelen er at flaggstaten alltid er ansvarlig for sine skip og har full jurisdiksjon, både når det gjelder lovgivning og håndhevelse.

MARPOL artikkel 4(1) regulerer ”[a]ny violation” og flaggstatens plikter når skipet har overtrådt konvensjonens regler og sin stats nasjonale lovgivning. Flaggstaten skal utøve jurisdiksjon både i forhold til tekniske krav til skipet og sertifikater, samt ved overtredelse av utslippsreglene. Flaggstaten kan alltid håndheve sine regler over skipet, uansett hvor det befinner seg. I artikkel 4(1) er dette uttrykt som at flaggstaten kan ta rettslige skritt (”proceedings”).

Flaggstatens jurisdiksjon ved overtredelse av krav til skipet i relasjon til *konstruksjon, design og utstyr*, er dels regulert i MARPOL artikkel 4, og dels i de ulike vedleggene. Regel 4 i vedlegget om oljeforurensing gir flaggstaten plikter mht. *besiktigelse* av skipet, både ved førstegangs registrering og senere periodiske besiktigelser. IMO har også gitt retningslinjer for sertifisering.<sup>72</sup> Formålet med besiktigelsen, er å kontrollere og sikre at kravene til konstruksjon, design og utstyr er oppfylt i samsvar med reglene i vedlegg I om oljeforurensing. Flaggstaten kan da utstede *sertifikat* for sine skip ifølge MARPOL artikkel 5(1) jf. regel 5 og bilag II. Sertifikatet skal inneholde detaljerte opplysninger om skipets konstruksjon, design og utstyr mv. Etter regel 8 skal sertifikatet ha en varighet på mindre

---

<sup>72</sup> IMO-resolution A.948 (23)

enn 5 år. Besiktigelsen og utstedelsen av sertifikater kan ses på som flaggstatens garanti for at skipet oppfyller konvensjonens krav til enhver tid. Disse sertifikatene er et meget viktig redskap ved havnestatens kontroll av skipene, jf. punkt 4.5.2.

Tilsvarende bestemmelser i UNCLOS er artikkel 217(3) som sier at flaggstaten skal sikre at skipet har de sertifikater som kreves etter de nasjonale og internasjonale reglene.

Bestemmelsen viser derfor til reglene i MARPOL. UNCLOS artikkel 217(3) og 94(4) forplikter flaggstaten til å besiktige skipet jevnlig for å sikre samsvar mellom sertifikatene og forholdene på skipet.

Den andre gruppen forpliktelser etter MARPOL er regler om *utslipp av olje*, f.eks. utslippsgrenser og hvor utslipp er forbudt. Også for disse overtredelsene er hovedregelen at flaggstaten alltid har ansvaret for sine skip ifølge artikkel 4(1). Flaggstaten skal håndheve alle overtredelser uansett hvor utslippet har skjedd. Tilsvarende er UNCLOS artikkel 217(1) hovedbestemmelsen om flaggstatens håndhevelse av forbudte utslipp. Artikkel 217(4) fastslår at ved overtredelse av utslippsreglene, dvs. MARPOL, er flaggstaten forpliktet til umiddelbart å sørge for etterforskning ”irrespective of where the violation occurred or where the pollution caused by such violation has occurred or has been spotted.”

Både UNCLOS artikkel 217(8) og MARPOL artikkel 4(4) slår fast at straffen i flaggstatenes lovgivning skal være tilstrekkelig streng til å avskrekke fra lovbrudd, uansett hvor overtredelsen finner sted.

#### 4.5.1.5 Samarbeid

Som fremholdt i punkt 3.7, er internasjonalt *samarbeid* avgjørende for å begrense skadevirkningene av grenseoverskridende forurensing. Bestemmelsene i UNCLOS artikkel 217(5) følgende og MARPOL artikkel 6 regulerer samarbeid mellom statene ved ulovlige oljeutslipp. Flaggstatens ansvar og plikter er derfor i samspill med kyststatens rettigheter og plikter i MARPOL artikkel 4(2) og havnestatskontroll etter artikkel 5(2). Tilsvarende bestemmelser i UNCLOS er artikkel 220, 218 og 226.



MARPOL artikkel 6(1) sier at flaggstat og havnestat skal samarbeide ved overtredelse og håndhevelse av konvensjonen:

“Parties to the Convention shall co-operate in the detection of violations and the enforcement of the provisions of the present Convention, using all appropriate and practicable measures of detection and environmental monitoring, adequate procedures for reporting and accumulation of evidence.”

Havnestaten skal oversende sine *rapporter* og bevis for ulovlige oljeutslipp som de oppdager ved havnstatskontroll til flaggstaten, som må ta ”appropriate action”, ifølge MARPOL artikkel 6(2) og 6(5). Etter artikkel 6(3) skal også andre stater oversende eventuelt bevismateriale for ulovlige oljeutslipp fra skip til flaggstaten, og hvis mulig også underrette skipsføreren. Flaggstaten kan anmode den annen part, dvs. havnestat eller andre stater, om å skaffe til veie ytterligere eller bedre bevis for den angivelige overtredelsen, ifølge artikkel 6(4). Flaggstaten innleder rettslige skritt og håndhever sine lover hvis den mener at det foreligger tilstrekkelig bevis, jf. artikkel 6(2), 6(4) og 6(5).

UNCLOS har tilsvarende bestemmelser. Flaggstaten kan be om hjelp til etterforskningen av en overtredelse fra andre stater som på sin side må bestrebe seg på å etterkomme rimelige anmodninger fra flaggstaten, ifølge artikkel 217(5). Mens etter artikkel 217(6) må flaggstaten etterforske påståtte overtredelser som flaggstatens skip har begått hvis de får skriftlig anmodning om det fra en annen stat. Hvis flaggstaten mener det er tilstrekkelig bevis for overtredelse, skal flaggstaten innlede forfølgning.

Både UNCLOS artikkel 217(7) og MARPOL artikkel 4(3) og 6(4), pålegger flaggstaten å *informere* både den anmodende stat og IMO om tiltak som iverksettes, og om utfallet av dem. UNCLOS presiserer at informasjonen skal være tilgjengelig for alle stater. For at statene skal kunne beskytte seg best mulig mot forurensing, er det viktig at de blir varslet tidligst mulig ved uhell. UNCLOS artikkel 198 pålegger en stat som får kjennskap til tilfeller der det marine miljø er utsatt for overhengende fare for å bli skadet, eller allerede

er påført skade ved forurensing, en *varslingsplikt*. Staten skal da umiddelbart underrette IMO og andre stater som etter dens oppfatning kan bli berørt av slik skade.

UNCLOS artikkel 211(7) sier at reglene om forurensing fra skip bl.a. skal omfatte øyeblikkelig underretning til kyststater hvis kystlinje eller dertil knyttede interesser kan bli berørt av uhell som medfører eller kan medføre utslipp. Når det har skjedd uhell og utslipp, sier artikkel 199 at alle berørte stater skal samarbeide med hverandre og IMO, så langt det er mulig, for å fjerne forurensingens virkninger og hindre eller begrense skaden mest mulig. For dette formål skal statene sammen utarbeide og fremme *beredskapsplaner* for å kunne møte situasjoner med forurensing av det marine miljø.

Beredskapskonvensjonen gir et globalt rammeverk for å håndtere ulykker og trusler om marin forurensing. Ifølge artikkel 3(1)a har flaggstaten ansvar for at partene har beredskapsplan mot oljeforurensing ombord. Beredskapskonvensjonen gir i artikkel 7 også detaljerte regler om samarbeid mellom stater ved oljeuhell. Viktig er også informasjon og *rapport* til berørte stater, ifølge artikkel 4 og 5. Artikkel 4(1)a poengterer at ved oljeutslipp fra skip skal nærmeste kyststat varsles. Også MARPOL artikkel 8 og protokoll I gir regler om hvordan en rapport om utslipp av skadelige stoffer skal utformes. Både IMO og alle berørte stater skal motta rapport. Ifølge Beredskapskonvensjonen artikkel 12 har IMO en viktig koordinerende rolle for å ivareta oppgavene og forpliktelsene som konvensjonen gir i forhold til informasjon, undervisning og opplæring, tekniske tjenester og teknisk assistanse.

UNCLOS del XII gir også generelle samarbeidsbestemmelser. Etter artikkel 192 og 194 har statene en generell plikt til å beskytte havmiljøet og til å samarbeide om dette. Artikkel 197 stiller opp en generell samarbeidsplikt. *Overvåking* av faren for eller virkningene av forurensing av det marine miljøet er en viktig faktor i internasjonalt samarbeid, ifølge artikkel 204(1). Dette kan skje enten ved egenrapportering eller ved hjelp av overvåkingsorganer. I artikkel 205 og 206 er det fastsatt at resultatene av overvåking og konsekvensanalyser skal offentliggjøres enten direkte eller formidles via IMO. Ifølge artikkel 200 skal statene også samarbeide om studier og *forskning om havforurensing*.

Endelig er det viktig at statene samarbeider om å utvikle *internasjonale regler og standarder* som kan verne havmiljøet ifølge artikkel 197, 210(4) og 211(1), noe som blir gjennomført i IMO-konvensjonene.

#### 4.5.2 Havnestatens jurisdiksjon, havnestatskontroll

##### 4.5.2.1 Innledning

Konvensjonene etablerer prosedyrer for *havnestatskontroll* og samarbeid. En *havnestat* er staten i havnen hvor skipet søker anløp og er lokalisert. Utgangspunktet er at havnestaten ikke kan gi sin lovgivning ekstraterritorial virkning på åpent hav, selv om den venter med å håndheve til skipet kommer i havn. Dette er kommet til uttrykk i UNCLOS artikkel 97 om strafferettslig jurisdiksjon ved skipssammenstøt og andre navigasjonsuhell, herunder forurensing. Bare flaggstaten eller landet der vedkommende er borger, kan innlede straffeforfølgning. Dette er et klart uttrykk for flaggstatsprinsippet og flaggstatens suverenitet over sine skip som igjen er et uttrykk for havets frihet.

Hovedregelen er at flaggstaten har ansvaret for sine skip, og håndhevingen av konvensjonsreglene er primært flaggstatens ansvar, jf. punkt 4.5.1. Men hvis flaggstaten ikke oppfyller sine forpliktelser, er det viktig å ha systemer der andre kan gripe inn. Både UNCLOS del XII og MARPOL hjemler at havnestaten også kan sanksjonere brudd utenfor sin jurisdiksjon når skipet er frivillig i havn. Kyststaten får derfor utvidet kompetanse når den opererer som havnestat. Et frivillig anløp til en annen stats havn er dermed også en aksept av havnestatens jurisdiksjon for å sikre at reglene er overholdt.<sup>73</sup> MARPOL og andre IMO-konvensjoner har innført stadig strengere havnestatskontroll for skip som ligger frivillig i havn. En av de viktigste forpliktelsene for havnestaten etter reglene i MARPOL er å opprette *mottaksanlegg* for skip, se punkt 4.4.5.1.

---

<sup>73</sup> *IMO-study*, part I

Ved å legge større vekt på havnestatskontroll, får andre stater enn flaggstaten mulighet til å reagere mot fartøy som ikke etterlever internasjonale miljøforpliktelser, noe som igjen er en konsekvens av at mange skip er under bekvemmelighetsflagg. Fordelen med havnestatskontroll at det er en nøytral inspeksjon av skipet. Videre kan inspeksjon snarest mulig, dvs. i nærmeste havn, bidra til å forhindre at det skjer bevisforspillelse. IMO har vedtatt prosedyrer for havnestatskontroll som inneholder betydningen av grunnleggende begreper og tolkninger av IMO-konvensjonene.<sup>74</sup> Det er også vedtatt regionale avtaler for havnestatskontroll som dekker de fleste regioner i verden.

#### 4.5.2.2 Nærmere om havnestatens jurisdiksjon etter UNCLOS og MARPOL

Hovedbestemmelsen for havnestaters håndhevelse er UNCLOS artikkel 218. Ved nødstilfelle har et skip rett til anløp og kyststaten kan ikke stille vilkår for dette, ifølge artikkel 218 forutsatt. Men har skipet anløpt havnen frivillig, utvider artikkel 218 (1) havnestatens kompetanse. Havnestatens håndhevelse etter MARPOL er regulert i artikkel 4, 5 og 6.

Havnestatens håndheving må skje i samsvar med rettssikkerhetsgarantiene i UNCLOS del XII avsnitt 7, jf. artikkel 218(4). Havnestaten må bl.a. ikke oppholde et fremmed skip lenger enn nødvendig, ifølge artikkel 226(1). Havnestatskontrollen er som hovedregel begrenset til å kontrollere om det finnes gyldig sertifikat, oljedagbok og andre dokumenter som IMO-konvensjonene krever ombord, jf. UNCLOS artikkel 226(1). Bestemmelsene om havnestatskontroll må også leses i sammenheng med UNCLOS artikkel 228(1) som sier at hvis en stat har satt i gang straffeforfølgning av et fremmed skip for brudd på f.eks. MARPOL utenfor sjøterritoriet, skal forfølgningen avsluttes hvis flaggstaten setter i gang forfølgning innen 6 måneder. Regelen om suspensjon av straffeforfølgningen gjelder ikke hvis kyststaten er påført ”major damage” pga. forurensing, eller hvis flaggstaten gjentatte ganger unnlater å håndheve overtredelser.

---

<sup>74</sup> IMO-resolution A.882(21)

Konvensjonsbrudd på regler om sertifikater og tekniske krav for skipet, f.eks. når det gjelder *konstruksjon, design og utstyr*, er kjennetegnet ved at de ikke er begrenset til tid og sted. Konvensjonskravene om disse forholdene skal alltid være oppfylt og er de ikke oppfylt ved starten av reisen, kan de heller ikke oppfylles underveis. Brudd på de tekniske bestemmelsene reguleres i UNCLOS artikkel 217(3), 219, og 226 og MARPOL artikkel 4 og 5. MARPOL artikkel 5(2) gjelder etter ordlyden bare for havnestatens håndheving av brudd på tekniske krav om konstruksjon, design og utstyr.

UNCLOS artikkel 219 og 226(1)c og MARPOL artikkel 5(2) gir havnestaten ansvar for å treffe administrative tiltak for å sikre at et skip ikke seiler hvis skipet mangler sertifikat eller det er "clear grounds" til å anta at det ikke er samsvar mellom skipet og sertifikatet og skipet i tillegg representerer en uforsvarlig risiko for skade på det marine miljø. Men skipet kan få tillatelse til å gå til nærmeste reparasjonsverft. Etter MARPOL artikkel 5(3) kan havnestaten også nekte et skip adgang til havnen hvis det ikke oppfyller bestemmelsene i konvensjonen.

Prinsippet om "no more favourable treatment" av ikke-parter til MARPOL, jf. artikkel 5(4) og punkt 4.4.2, innebærer at havnestaten kan kreve at skip som seiler under flagg til ikke-parter og som anløper havnen frivillig, må oppfylle de tekniske kravene i MARPOL. Derfor kan havnestaten også nekte disse skipene å seile videre.<sup>75</sup> I alle tilfeller havnestaten treffer tiltak mot skip, samt når skipet ikke har gyldig sertifikat, må den informere flaggstaten, ifølge MARPOL artikkel 5(3).

Etter UNCLOS artikkel 230, kan havnestaten i tillegg gi skipet bøtestraff hvis det har overtrådt nasjonale regler eller reglene i bl.a. MARPOL. Straffeloven § 427 jf. sjødyktighetsloven kapittel 11 gir hjemmel for straff etter norsk rett.

---

<sup>75</sup> *IMO-study*, part II, ch II

Havnestatens håndheving ved *forbudte utslipp av olje* reguleres i UNCLOS artikkel 218 og MARPOL artikkel 4(2) og 6. Til forskjell fra de tekniske reglene er denne typen brudd begrenset i tid og sted, som regel kan en angi nøyaktig hvor og når bruddet har skjedd. Skipets lokalisering ved utslippet har derfor betydning for hvilken jurisdiksjon kyststaten har over det.

UNCLOS artikkel 218 er hovedbestemmelsen for havnestaters håndhevelse ved ulovlige utslipp utenfor statens indre farvann, sjøterritorium eller eksklusive økonomiske sone, dvs. utenfor havnestatens jurisdiksjon. Ulovlige utslipp innenfor statens jurisdiksjon reguleres av artikkel 220 og er nærmere omtalt i punkt 4.5.3. Ifølge artikkel 218(1) har havnestaten ved frivillige anløp hjemmel til å håndheve sin forurensingslovgivning hvis den er i samsvar med internasjonale regler, dvs. MARPOL. Etter de øvrige bestemmelsene i artikkel 218 må det komme en anmodning fra andre berørte stater eller flaggstaten for at havnestaten skal kunne innlede rettsforfølging. Havnestaten kan da også håndheve forbudte utslipp i andre staters soner. MARPOL vedlegg I gir de konkrete reglene for hvor det er forbudt og hvor det er lovlig å slippe ut oljeholdig vann og hvilken konsentrasjon det evt. må ha, se punkt 4.4.5.

MARPOL artikkel 4(2) regulerer “[a]ny violation of the requirements of the present Convention within the jurisdiction of any Party to the Convention”, dvs. alle utslipp innenfor kyststatens jurisdiksjon. Artikkel 6(2) og 6(5) regulerer i tillegg utslipp utenfor jurisdiksjonen til parten når den opererer som havnestat. Dette følger ikke direkte av artikkel 6(2), men av en sammenligning med artikkel 4, idet artikkel 4 og 6(2) ellers ville ha regulert samme situasjon.<sup>76</sup> I artikkel 6(5) står det derimot uttrykkelig at den gjelder i de tilfeller ”the ship has discharged harmful substances (...) in any place”.

MARPOL artikkel 6(2) og 6(5) gir rett til havnestatskontroll ved ulovlig utslipp. Ifølge artikkel 6(2) kan havnestaten inspisere ved mistanke om ulovlig utslipp, og etter artikkel

---

<sup>76</sup> Brusendorff, s 68

6(5) kan den inspisere etter anmodning fra en annen konvensjonspart dersom det foreligger ”sufficient evidence” for ulovlig utslipp av skadelig stoff. De øvrige bestemmelsene i artikkel 6 omhandler samarbeidsregler mellom flaggstaten og andre stater som er berørt av utslippet, og er omtalt i punkt 4.5.1.5.

Ifølge UNCLOS artikkel 226(1) omfatter havnestatskontrollen dokumenter som IMO-konvensjonene krever skal være ombord. Havnestatsinspeksjonen kan dermed omfatte utskrifter fra overvåkingssystemene for oljeutslipp, jf. MARPOL regel 15(3)a i vedlegget om oljeforurensing, og inspeksjon av oljedagboken, jf. regel 20(6). Har det skjedd en overtredelse, skal det være nedtegnet automatisk av overvåkingsanleggene og notert i oljedagboken, ifølge regel 20. Utskrift av oljedagboken kan tjene som bevis i hvilken som helst rettergang, jf. regel 20(6).

Havnestatens jurisdiksjon er følgelig begrenset etter UNCLOS og MARPOL. I forhold til de tekniske reglene har den som hovedregel bare rett til inspeksjon, i noen tilfeller tilbakeholdsrett, og den kan nekte ankomst. Havnestatens håndheving av ulovlige utslipp er begrenset til inspeksjon og til å lage en rapport som skal oversendes til flaggstaten hvis den finner konvensjonsbrudd. Ellers er det opp til flaggstaten å håndheve overtredelsene. Disse reglene er uttrykk for prinsippet om havets frihet og flaggstatsjurisdiksjon. Respekten for flaggstaten fremmer den frie skipsfarten, men kan virke begrensende på behovet for å sikre sikkerheten til sjøs, herunder å hindre forurensing.

Når flaggstaten håndhever brudd basert på rapport fra havnestaten, kan dette ses på som et eksempel på prinsippet om territoriell suverenitet, mens havnestatskontrollen er et eksempel på ”legislative competence” (lovgivningskompetanse).<sup>77</sup> Det er derfor delt kompetanse mellom territoriell suverenitet for flaggstaten og lovgivningskompetanse for havnestaten. Ut fra sin territoriale suverenitet har imidlertid flaggstaten ikke plikt til å håndheve andre staters lover eller konvensjoner som den ikke er part i og som heller ikke er

---

<sup>77</sup> Brusendorff, s 70

uttrykk for folkerettslig sedvane. Problemet med den delte kompetansen mellom to stater er at dersom flaggstaten ikke håndhever, er dermed havnestaten uten sanksjoner. Dette er et resultat av mangel på en internasjonal lovgiver og overnasjonale håndhevingsmekanismer i folkeretten.<sup>78</sup>

### 4.5.3 Kyststatens jurisdiksjon

#### 4.5.3.1 Generelt

Med *kyststat* menes den staten som har jurisdiksjon over det farvannet hvor et fremmed skip befinner seg. UNCLOS inndeler havområdene i ulike geografiske soner, etter artikkel 2 følgende, og regulerer også kyststatens jurisdiksjon i de ulike sonene hvor de viktigste er indre farvann, sjøterritoriet, økonomisk sone og åpent hav. Hovedregelen er at en stat har full suverenitet og jurisdiksjon ut til territorialgrensen, ifølge UNCLOS artikkel 2(1). IMO-konvensjonene har generelt få bestemmelser om kyststatens jurisdiksjon, men MARPOL artikkel 4(2) regulerer kyststatens rettigheter:

“Any violation of the requirements of the present Convention within the jurisdiction of any Party to the Convention shall be prohibited and sanctions shall be established therefore under the law of that Party.”

Bestemmelsen gir en generell regel om kyststatens jurisdiksjon for enhver overtredelse, dvs. alle typer brudd, både på tekniske regler og utslippsregler. Virkeområdet er begrenset til å gjelde innenfor konvensjonspartens jurisdiksjon som etter artikkel 9(3) skal tolkes i lys av folkeretten på tidspunktet for anvendelsen eller tolkingen. Innholdet av kyststatens jurisdiksjon er nærmere regulert i UNCLOS. Kyststaten kan enten selv håndheve sin lovgivning etter artikkel 4(2)a, eller oversende bevisene til flaggstaten og overlate håndheving til den, jf. artikkel 4(2)b.

---

<sup>78</sup> *Gulman, Bernhard og Lehmann, s 37*



I det følgende gjennomgår jeg definisjon, geografisk utbredelse og jurisdiksjon for de ulike sonene. Kyststaten kan hindre forurensing fra skip både ved *lovgivning* og *håndheving*, ifølge UNCLOS artikkel 211 og 220. De nasjonale reglene må være i samsvar med internasjonale regler, dvs. MARPOL, når det gjelder forurensing fra skip. Det er derfor et samspill mellom internasjonale regler og utøvelse av nasjonal jurisdiksjon. Kyststatens håndheving må skje i samsvar med rettssikkerhetsgarantiene i UNCLOS del XII avsnitt 7, jf. artikkel 220(1).

#### 4.5.3.2 Indre farvann

Indre farvann er definert i UNCLOS artikkel 8, jf. artikkel 5, som farvann mellom grunnlinjene og land. Grunnlinjer er ifølge artikkel 5 og 7, rette linjer mellom kystens ytterpunkter. Indre farvann omfatter dermed farvannene innenfor grunnlinjene, inkludert havner og fjorder. Indre farvann er en del av en stats territorium, jf. artikkel 2(1) og lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann § 1. Etter UNCLOS artikkel 2 har kyststaten som hovedregel i denne sonen full suverenitet, dvs. full lovgivningsmyndighet, doms- og tvangsjurisdiksjon.

Unntak fra dette gjelder hvis staten er part i IMO-konvensjoner, som f.eks. MARPOL og SOLAS, som innskrenker retten til å kontrollere utenlandske skip. Men har det skjedd brudd på nasjonale og internasjonale regler om bl.a. forurensing, kan kyststaten håndheve dette når skipet ligger frivillig i havn, ifølge UNCLOS artikkel 218(1) og 220(1).

#### 4.5.3.3 Sjøterritoriet

Sjøterritoriet eller territorialfarvannet, er området mellom grunnlinjene og maksimalt ut til 12 nautiske mil, ifølge UNCLOS artikkel 3. Norge hadde frem til lov om Norges territorialfarvann trådte i kraft i 2004 4 nautiske mil som territorialgrense. Utvidelsen av sjøterritoriet til 12 nautiske mil, gir Norge større kontroll over forurensing fra utenlandske skip i området siden kyststaten har bedre muligheter for jurisdiksjon i sjøterritoriet enn i den økonomiske sonen. Også sjøterritoriet er en del av kyststatens territorium og denne har

både lovgivnings- og håndhevingskompetanse her, men begrensningene er større enn i indre farvann.

Det viktigste unntaket i suvereniteten er at kyststaten må akseptere ”innocent passage” gjennom sjøterritoriet, jf. UNCLOS artikkel 17 følgende og lov om Norges territorialfarvann § 2(2). Uttrykket ”innocent passage” er definert i artikkel 18 som ”navigation through the territorial sea” som har til formål ”traversing that sea” eller ”proceeding to or from internal waters”. Gjennomfarten skal dessuten skje ”continuous and expeditious”. Uskyldig gjennomfart innebærer at kyststaten må la skipet passere og ikke har rett til å håndheve sin lovgivning med mindre skipet foretar seg noe som gjør at det mister denne statusen ifølge artikkel 19(2).

For internasjonale streder, som er internasjonalt farvann, er det en tilsvarende bestemmelse om at stredestater må akseptere uskyldig gjennomfart i UNCLOS artikkel 38.

UNCLOS artikkel 211(4), som viser til bestemmelsene om uskyldig gjennomfart, understreker kyststatens *lovgivningskompetanse* i forhold til forurensing fra skip:

“Coastal States may, in the exercise of their sovereignty within their territorial sea, adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from foreign vessels, including vessels exercising the right of innocent passage. Such laws and regulations shall, in accordance with Part II, section 3, not hamper innocent passage of foreign vessels.”

Ifølge artikkel 24 er utgangspunktet at kyststaten ikke kan ”hamper the innocent passage”, og ikke gi regler som i praksis ”denying or impairing” (nekte eller svekke) retten til uskyldig gjennomfart eller diskriminerer en bestemt stats skip. Kyststaten kan derfor ikke ved hjelp av nasjonal lovgivning hindre uskyldig gjennomfart i sine soner eller streder unntatt når dette er uttrykkelig hjemlet.

Selv om kyststaten må akseptere ”innocent passage” i sjøterritoriet, har den etter artikkel 211(4) og 21(1)f rett til å fastsette lovgivning for å hindre, begrense og kontrollere

forurensing fra disse skipene. Også andre deler av artikkel 21 er sentrale i forbindelse med forurensing, som nr 1a om at kyststaten kan vedta lover om sikkerheten til sjøs og regulere skipstrafikken. Tilsvarende bestemmelser for stredestater finnes i artikkel 42(1).

Retten til å gi lover som gjelder for skip i uskyldig gjennomfart, er begrenset av artikkel 21(2) hvoretter lovgivningen ikke skal gjelde et skips utforming, bygging, bemanning eller utstyr med mindre reglene gjennomfører ”generally accepted international rules or standards”. Lovgivningen får derfor i denne relasjonen bare anvendelse hvis den er i samsvar med reglene i MARPOL. Det betyr i praksis at kyststaten f.eks. ikke kan kreve at en oljetanker i uskyldig gjennomfart skal ha dobbelt skrog uten at dette er hjemlet i MARPOL. Derimot gjelder det ingen begrensninger på utslippsreglene, noe som innebærer at kyststaten kan gi lover som har strengere utslippsregler enn MARPOL.<sup>79</sup>

Hovedbestemmelsen for kyststaters *håndhevelse* av ulovlige utslipp er artikkel 220. Når et fremmed skip befinner seg i kyststatens sjøterritorium og har overtrådt regler som er i samsvar med UNCLOS eller MARPOL, kan kyststaten håndheve overtredelser som er begått både i sjøterritoriet etter artikkel 220(2), og i den økonomiske sonen etter artikkel 220(3) følgende.

For overtredelser begått i sjøterritoriet gir artikkel 220(2) hjemmel for at kyststaten kan foreta fysisk inspeksjon av skipet, når det fortsatt befinner seg i sjøterritoriet, hvis det er ”clear grounds” til å tro at skipet har overtrådt lover eller internasjonale regler om forurensing fra skip, dvs. MARPOL. Dette gjelder også for skip i uskyldig gjennomfart, i første rekke ved forsettlige og alvorlige utslipp, ifølge artikkel 19(2)h:

“Passage of a foreign ship shall be considered to be prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State if in the territorial sea it engages in any of the following activities: (h) any act of wilful and serious pollution contrary to this Convention”

---

<sup>79</sup> Ruud, Ulfstein og Fauchald, s 128

Et skip som volder forsettlig og alvorlig forurensing er følgelig ikke lenger i uskyldig gjennomfart. Spørsmålet er om 19(2) er uttømmende og om skip mister statusen av å være i uskyldig gjennomfart bare når forurensingen er forsettlig og alvorlig, eller om det mister denne statusen også ved uaktsomme og mindre alvorlige utslipp. Håndhevelsesbestemmelsene i UNCLOS artikkel 220(2) og MARPOL vedlegg I regel 9(3) gir vilkår for hva som skal til for at kyststaten kan få rett til å inspisere et skip i sjøterritoriet. Bestemmelsen i artikkel 19(2) må derfor tolkes i lys av disse bestemmelsene.

Er det "clear grounds" til å tro at et skip har overtrådt utslippsreglene i MARPOL, har kyststaten rett til å håndheve etter artikkel 220(2), men det er spørsmål om bevis. Bevis er utskrift av de automatiske overvåkingsanleggene og oljedagbok som skal dokumentere alle utslipp og konsentrasjonen av dem, men disse har ikke kyststaten tilgang til hvis skipet er i uskyldig gjennomfart. Derfor kan synlige oljespor i sjøen være viktige. MARPOL regel 9(3) sier:

"Whenever visible traces of oil are observed on or below the surface of the water in the immediate vicinity of a ship or its wake, Governments of Parties to the Convention should, to the extent they are reasonably able to do so, promptly investigate the facts bearing on the issue of whether there has been a violation of the provisions of this Regulation or Regulation 10 of this Annex. The investigation should include, in particular, the wind and sea conditions, the track and speed of the ship, other possible sources of the visible traces in the vicinity, and any relevant oil discharge records."

Blir det observert synlige oljespor i sjøen i umiddelbar nærhet av skipet, har kyststaten rett til å inspisere og undersøke alle relevante dokumenter, ifølge regel 9(3). Det er ikke noe vilkår i regel 9(3) om at det skal føres bevis for at forurensingen er forsettlig som det er i UNCLOS artikkel 19(2). Synlige oljespor i sjøen i umiddelbar nærhet av skipet er derfor tilstrekkelig til at skipet ikke lenger er i uskyldig gjennomfart.

Tilsvarende kan stredestater håndheve sine lover overfor skip i transitt etter artikkel 233 hvis skipet "causing or threatening major damage to the marine environment of the straits".

Et skip som har forulykket blir ikke ansett for å være i uskyldig gjennomfart og er dermed underlagt kyststatens fulle jurisdiksjon.<sup>80</sup> I sjøterritoriet trenger dermed ikke kyststaten bygge på Inngrepskonvensjonen ifølge UNCLOS artikkel 221, for å foreta nødvendig inngrep overfor skipet for å hindre og begrense forurensing.

UNCLOS artikkel 27(1) sier at kyststaten ikke bør håndheve sin straffelovgivning i territorialfarvannet, men det er ikke noe forbud mot det. Er det derimot fare for at følgen av den straffbare handlingen berører kyststaten, gjelder ikke henstillingen ifølge artikkel 27(1)a. Dette vil være tilfelle når oljeutslipp av en viss størrelse har skjedd utenfor kyststaten.

Blir det ved undersøkelse av dokumentene under havnestatskontrollen, oppdaget at det har skjedd ulovlige utslipp i sjøterritoriet etter reglene i MARPOL eller nasjonal lovgivning, kan kyststaten håndheve etter reglene i UNCLOS artikkel 220(1) og MARPOL artikkel 4(2).

#### 4.5.3.4 Den eksklusive økonomiske sonen

Den eksklusive økonomiske sonens bredde kan være opptil 200 nautiske mil fra grunnlinjene, jf. UNCLOS artikkel 57. Norge har som de fleste andre land med kystlinje valgt en bredde på 200 nautiske mil, jf. lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 1.

Dette er et eget rettslig regime, jf. artikkel 55, hvor det åpne havs frihet blir opprettholdt for andre stater, jf. artikkel 56 og 58, men hvor kyststaten jf. artikkel 56 har suverene rettigheter til naturressursene samt jurisdiksjon på noen nærmere definerte områder bl.a. for vern og bevaring av det marine miljø. Etter konvensjonens artikkel 58, som viser til relevante bestemmelser i konvensjonens kapittel om det åpne hav og beskriver andre staters

---

<sup>80</sup> *Berger*, s 35-36

rettigheter og plikter, er hovedregelen for skipsfarten i den økonomiske sone at her gjelder prinsippet om havets frihet og flaggstatsjurisdiksjon. Det er imidlertid et krav at skipsfarten må være forenlig med de øvrige bestemmelsene i UNCLOS, noe som innebærer at flaggstaten må overholde reguleringene om f.eks. forurensing. Dette betyr igjen en begrensning i flaggstatsprinsippet i denne sonen.

Etter UNCLOS artikkel 56(1)b iii har kyststaten *lovgivningskompetanse* i den økonomiske sonen, bl.a. for vern og bevaring i det marine miljø. Kyststatene kan for sine økonomiske soner følgelig jf. artikkel 211(5), vedta lover og forskrifter ”for the prevention, reduction and control of pollution” fra skip, forutsatt at disse er i samsvar med og gjennomfører ”generally accepted international rules and standards” og som er fastsatt gjennom IMO, dvs. MARPOL.

UNCLOS artikkel 211(6) gir også kyststaten rett til å opprette ”a particular, clearly defined area” i dens eksklusive økonomiske sone, i områder som trenger spesiell beskyttelse av miljømessige årsaker. I dette området kan de vedta ”special mandatory measures” for å hindre forurensing fra skip. Etter artikkel 211(6) er det strenge vilkår for å få opprette slike områder, bl.a. må de vanlige reglene være utilstrekkelige, kyststaten må ha rådført seg med andre berørte stater og fått samtykke fra IMO. IMO har gitt nærmere regler<sup>81</sup> om disse områdene som blir kalt PSSA (particularly sensitive sea areas). IMO har også vedtatt en resolusjon som regulerer både ”special areas” og PSSA.<sup>82</sup> Eksempler på ”special mandatory measures”, er begrensninger i retten til skipsfart.<sup>83</sup>

En sammenlikning av ”special areas” etter MARPOL med PSSA, viser at ”special areas” vanligvis er lukkede eller halvlukkede havområder og kan omfatte deler av både sjøterritoret, økonomisk sone og åpent hav, mens PSSA er begrenset til økonomisk sone. MARPOL regulerer bare kravene til utslipp av skadelige stoffer, men UNCLOS artikkel

---

<sup>81</sup> IMO-resolusjon A.720 (17) 1991, *Sands*, s 439

<sup>82</sup> IMO-resolusjon A.927 (22)

<sup>83</sup> *IMO-study*, part II, ch II

211(6) gir ingen spesifiseringer av hvilke tiltak som kan settes inn. Nordøst-Atlanteren med Nordsjøen er som nevnt ”special area” etter MARPOL. Et eksempel på PSSA er Waddenzee langs kysten av Nederland,<sup>84</sup> noe som innebærer at samme område kan være både ”special area” og PSSA.

Ifølge artikkel 234 har kyststaten rett til å vedta enda strengere miljøtiltak i *isdekkede områder* av sin økonomiske sone der ”pollution of the marine environment could cause major harm to or irreversible disturbance of the ecological balance”. Lovene som vedtas skal være basert på det beste vitenskapelige materiale som foreligger. Det trenger ikke være full vitenskapelig sikkerhet, jf. føre var-prinsippet, samtidig skal det tas tilbørlig hensyn til skipsfarten slik at det blir en avveining mellom miljøhensyn og hensynet til skipsfarten.

Bestemmelser for kyststaters *håndhevelse* av ulovlige utslipp begått i den økonomiske sonen er gitt i artikkel 220(3) følgende. Vilkåret for håndhevelse etter artikkel 220(3), er at skipet fortsatt befinner seg i den økonomiske sonen eller i sjøterritoriet. Systemet er tilsvarende som for sjøterritoriet, men det skal mer til før kyststaten kan gripe inn.

For lovbrudd som det er ”clear grounds” til å tro er begått i den eksklusive økonomiske sone, bestemmer artikkel 220(3) at kyststaten kan kreve opplysninger om identitet og andre relevante opplysninger som er nødvendig for å fastslå om en overtredelse har funnet sted. Det kan f.eks. bety at sertifikater, oljedagbøker og utskrift fra overvåkingsanleggene må kunne fremvises, jf. artikkel 226(1).

Hvis overtredelsen i tillegg har ført til ”a substantial discharge causing or threatening significant pollution of the marine environment” i den økonomiske sonen, kan kyststaten i de tilfeller skipet nekter å oppgi opplysninger eller gir åpenbart gale opplysninger, foreta en fysisk inspeksjon av skipet angående forhold knyttet til overtredelsen etter artikkel 220(5).

---

<sup>84</sup> *IMO-study*, part II, ch II

Bestemmelsen kan altså gi kystvakten hjemmel til å borde et utenlandsk fartøy som har et oljeuhell i norsk økonomisk sone.

Foreligger det i tillegg ”clear objective evidence” for forurensingslovbrudd “causing major damage or threat of major damage to the coastline”, gir artikkel 220(6) kyststaten hjemmel for å innlede rettsforfølging, herunder å holde skipet tilbake. Men rettsforfølgingen suspenderes jf. artikkel 228(1), hvis flaggstaten innleder forfølging. Kyststaten kan også ha rett til å intervensere i den økonomiske sonen etter Inngrepskonvensjonen, se punkt 4.5.3.5.

Artikkel 220 (8) gir tilsvarende anvendelse for artikkel 220(3) til (7) for håndhevelse av regler som er gitt i PSSA i henhold til artikkel 211(6).

#### 4.5.3.5 Åpent hav

Bestemmelsene om det åpne hav (“high seas”) er gitt i UNCLOS del VII og Inngrepskonvensjonen om oljesøl fra 1969. Dette er områdene utenfor kyststatenes 200 nautiske mil økonomiske sone. Her gjelder havets fire tradisjonelle friheter etter artikkel 87; frihet til skipsfart, overflygninger, rørledninger og fiske, samt vitenskapelig forskning.

På åpent hav gjelder flaggstatsprinsippet som er et uttrykk for havets frihet fullt ut, ifølge UNCLOS artikkel 91 og 92 og punkt 4.5.1. Havets frihet innebærer en kompetansefordeling mellom statene der hver stat har ansvar for sitt skip jf. artikkel 94. Prinsippet om flaggstatsjurisdiksjon på åpent hav står sterkt i folkeretten. Utgangspunktet er derfor at bare flaggstaten kan gripe inn mot sine egne fartøy på åpent hav og utøve jurisdiksjon og kontroll over sine skip med mindre noe annet fremgår av UNCLOS eller andre traktater, jf. artikkel 91, 92 og 94. Dette innebærer at flaggstaten må respektere statenes alminnelige plikter til å hindre forurensing etter UNCLOS del XII som er uttrykt i artikkel 192, 194, 211(2) og 217.



UNCLOS artikkel 221(1) omhandler tiltak for å unngå forurensing som følge av sjøulykker og oppsummerer hovedtrekkene i Inngrepskonvensjonen om oljesøl fra 1969:

“Nothing in this Part shall prejudice the right of States, pursuant to international law, both customary and conventional, to take and enforce measures beyond the territorial sea proportionate to the actual or threatened damage to protect their coastline (...) from pollution or threat of pollution following upon a maritime casualty or acts relating to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences.”

Ettersom begrepet økonomisk sone ikke var etablert da Inngrepskonvensjonen ble utformet, refererer den til rett til inngrep på åpent hav. Etter at UNCLOS trådte i kraft vil reguleringene av kyststatens rettigheter i IMO-konvensjonene gjelde både i den økonomiske sonen og på åpent hav.<sup>85</sup> Folkerettslig nødrett, retten til å gripe inn utenfor territorialfarvannet mot fartøy fra andre stater, anses i dag å være folkerettslig sedvanerett ifølge UNCLOS artikkel 221. Dette har selvstendig betydning for utslipp av andre substanser enn olje, ettersom Inngrepskonvensjonen bare gjelder ved oljeforurensing.

Inngrepskonvensjonen gir kyststaten rett til å gjøre inngrep på åpent hav mot fartøy under andre staters flagg ved risiko for oljeforurensing. Kyststaten kan dermed unntaksvis aksjonere på fellesområdet uten at det får innvirkning på prinsippet om det åpne havs frihet eller andre rettigheter og plikter, ifølge preambelen og artikkel VII. Formålet med inngrep er uttrykt i artikkel I jf. artikkel II: Inngrep kan settes inn på åpent hav for å forhindre, lindre og eliminere alvorlig og overhengende fare for forurensing av kyststatens kystlinje eller ”related interests”. Slike ”related interests” kan ifølge artikkel II(4) bl.a. være fiske, turisme eller kystbefolkningens helse. At kyststaten kan gjøre inngrep som er nødvendig for å unngå fare for skade, er et uttrykk for prinsippene om forebygging og føre var-prinsippet. Ved slike nødrettssituasjoner er derfor kompetansen til å gripe inn delt mellom flaggstaten og kyststaten. I disse tilfellene veier hensynet til miljøet tyngre enn havets frihet.

---

<sup>85</sup> *IMO-study*, part II, ch II

Vilkårene for å gjøre slike inngrep er strenge og setter klare grenser for kyststatens rettigheter til å intervenere utenfor territorialfarvannet. Etter artikkel I må det for det første være ”maritime casualty”, som etter definisjonen i artikkel II(I) omfatter kollisjon, grunnstøting eller navigasjonsuhell. Men definisjonen omfatter ikke forurensing fra normal drift, uansett alvorlighetsgrad, eller ulovlig dumping. For det andre må det være ”grave and imminent danger” for forurensing som gir ”major harmful consequences”. Etter ordlyden gir dette en meget høy terskel for inngrep, noe som er uttrykk for respekten for den frie skipsfarten.

Kravet om ”grave and imminent danger” viste seg ifølge kyststatene å være for strengt i praksis da Amoco Cadiz forliste i 1978 fordi en ikke kunne intervenere tidlig nok, men bestemmelsen ble ikke endret.<sup>86</sup> Det førte isteden til at formuleringene i UNCLOS artikkel 221 ble mindre strenge. Artikkel 221 gir rett til inngrep ved ”actual or threatened damage” som det er rimelig grunn til å vente kan medføre betydelige skadevirkninger. Det skal derfor mindre til for å intervenere etter UNCLOS artikkel 221 som antas å gi en tilstrekkelig vid definisjon til å hjemle nødvendige inngrep for å beskytte kystmiljøet.<sup>87</sup>

Kyststaten må varsle og konsultere andre involverte parter, særlig flaggstaten, samt konsultere uavhengige eksperter fra en IMO-liste, ifølge Inngrepskonvensjonens artikkel III og IV. Bare i tilfeller med behov for ekstremt hastige tiltak kan disse settes i verk uten varsling og konsultering, jf. artikkel III d. Kyststaten har imidlertid den endelige beslutningsretten om inngrep skal iverksettes ifølge artikkel III og kan overstyre skipsføreren, noe som viser at hensynet til kyststaten og miljøhensynet går først i disse sakene.

Tiltakene fra kyststaten må tilfredsstillende visse prinsipper. For det første må de være proporsjonale i forhold til den aktuelle skaden eller faren for skade, jf. artikkel V(1). Videre

---

<sup>86</sup> *Birnie/Boyle*, s 380

<sup>87</sup> *Birnie/Boyle*, s 380

må ikke tiltaket gå utenfor det som er ”reasonably necessary” for å oppnå formålet med intervensjonen, ifølge artikkel V(2) jf. artikkel I. De skal også avsluttes så snart målet er nådd jf. artikkel V(2). I artikkel V(3) er det gitt kriterier for å avgjøre om et tiltak er proporsjonalt i forhold til faren som truer.

Parter som går utenfor det som konvensjonen gir hjemmel for og gjør skade for andre, blir etter artikkel VI erstatningsansvarlig. Hittil er imidlertid ingen blitt anklaget for noe slikt. Det har heller ikke vært noen tvist om lovligheten tiltak som kyststater har satt i verk.<sup>88</sup>

#### 4.6 Ansvar og erstatning for oljeforurensing fra skip

UNCLOS artikkel 235 omhandler ansvar og erstatning og fastsetter at statene skal ha ansvar for vern av havmiljøet i samsvar med folkeretten. Bestemmelsen er generell og gir ikke konkrete regler for ansvar for forurensingsskade. Ifølge artikkel 235(1) kan flaggstaten bli ansvarlig hvis den har forsømt sine plikter etter f.eks. MARPOL. Men statene er uansett tilbakeholdne med å kreve erstatning fra andre stater ved miljøskader.<sup>89</sup> I praksis er derfor de sivilrettslige erstatningskonvensjonene viktige.<sup>90</sup>

De internasjonale reglene om ansvar for oljesølskade er gitt i 1992-Ansvarskonvensjonen som gir skadelidte adgang til å søke erstatning fra skadevolder ved nasjonale domstoler hvis det oppstår internasjonale forurensingsskader.

UNCLOS artikkel 235(2) fastsetter at det skal finnes rettsmidler i erstatningssaker for skade forårsaket ved forurensing av det marine miljø. Ansvarskonvensjonen gir rett til å gå til søksmål etter artikkel IX, den gir skipseieren forsikringsplikt ifølge artikkel VII og plikt om å stille bankgarantier etter artikkel V. Den gir også regler om anerkjennelse og fullbyrdelse av utenlandske dommer når det gjelder oljesøl, ifølge artikkel X jf. artikkel IX.

---

<sup>88</sup> *Birnie/Boyle*, s 380

<sup>89</sup> *Ruud, Ulfstein og Fauchald*, s 131

<sup>90</sup> *Abecassis*, s 191, *Ruud, Ulfstein og Fauchald*, s 131

I første rekke er skipseieren ansvarlig for skaden etter Ansvarskonvensjonen, men etter visse vilkår er Oljeskadefondet ansvarlig etter 1992-Fondskonvensjonen som gir kargoeierne, dvs. oljeselskapene, krav om opprettelse av erstatningsfond. Mønsteret er en tottrinnsmekanisme som gir en fordeling av ansvaret mellom skipseier og lasteier. Ansvar for skade av andre farlige substanser enn olje er regulert i HNS-konvensjonen.<sup>91</sup>

1992-Ansvarskonvensjonen gir regler for tankskip som transporterer olje i bulk, jf. artikkel I(1), og omfatter skader i statenes territorium, inkludert økonomisk sone, ifølge artikkel II. Det er ifølge artikkel I(1) tilstrekkelig at skipet er konstruert eller tilpasset transport av olje som last i bulk. Utslippet kan derfor ha skjedd under etterfølgende reiser, men ansvaret faller ifølge artikkel I(1) bort hvis eieren godtgjør at det ikke var rester av olje om bord.

Etter artikkel III(1) er ansvaret for oljeskader kanalisert til eieren av skipet, dvs. rederiet, og er objektivt, uavhengig av skyld. Eieren er ifølge artikkel III(2) fritatt for ansvar ved force majeure, jf. bokstav a; dersom skaden i sin helhet skyldes tredjemann (bokstav b); og hvis skaden i sin helhet skyldes kyststatens unnlåtelse av å vedlikeholde fyrlykter eller andre hjelpemidler for navigering, jf. bokstav c.

Formålet med konvensjonen er ifølge artikkel III å gi erstatning til de som har lidd tap pga. "pollution damage" som resultat av en "incident". Definisjonen av "incident" i artikkel I(8) er vid og gir mulighet for konkretiseringer i nasjonal lovgivning. Definisjonen omfatter også fare for skade slik at en kan få dekket forebyggende tiltak. Dette er også understreket i artikkel I(6)b.

"Pollution damage" er definert i artikkel I(6) som "loss or damage" som oppstår utenfor skipet og som er forårsaket av at olje "escape or discharge" fra skipet. Etter ordlyden ("escape or discharge") omfattes dermed både olje fra ulykker og forsettlige utslipp.

---

<sup>91</sup> Hazardious and Noxious Substances, 1996 (IMO)

Utslipp fra normal drift, som er den største kilden til oljeforurensing, omfattes imidlertid ikke av ansvarskonvensjonen.<sup>92</sup>

Erstatningen skal dekke ”pollution damage” som, ifølge artikkel III jf. artikkel I(6)a, for det første omfatter *direkte tap*. Ansvaret dekker erstatning for miljøskade og omfatter ”reasonable measures of reinstatement” samt tapt fortjeneste. Det er også et vilkår at tiltakene faktisk er eller skal bli gjennomført. For det andre omfatter forurensingsskade også *forebyggende tiltak* ved fare for skade etter artikkel I(6)b. Dermed omfatter ansvaret også utgifter som påløper for å avverge eller begrense forurensingsskader. Dette kan f.eks. dreie seg om tiltak som hindrer oljeflak å drive inn mot land, som å legge ut lenser, eller opprensning der oljen har nådd inn til kysten.

Erstatningen er begrenset til ”reasonable measures of reinstatement”, ifølge artikkel I(6). Dette kan innebære en begrenset mulighet for å få full erstatning for utbedringstiltak for miljøet. Rimelighetsvurderingen vil for det første avhenge av hvordan bedømmelsen blir gjort av hvilke tiltak som faktisk er nødvendig for å utbedre og gjenopprette miljøet. Her kan det bli store sprik mellom hva skadelidte og skadevolder mener er nødvendig. For det andre er det et spørsmål om rimelighetsvurderingen også kan ta hensyn til rederiets økonomiske evne til å betale.<sup>93</sup> Å la rederiets dårlige økonomi få avgjørende vekt i vurderingen, vil stemme dårlig med prinsippet om at forurenseren skal betale (FSB). Har rederiet ikke råd til å betale, hjelper det imidlertid lite å pålegge det en betalingsplikt.

1992-Fondskonvensjonen er direkte relatert til Ansvarskonvensjonen og omfatter samme hendelser, skader og geografisk område, ifølge artikkel 3. Formålet er å gi erstatning der Ansvarskonvensjonen ikke gir noe ansvarsgrunnlag eller gir full dekning. Oljeskadefondet gir erstatning til dem som ikke har fått full erstatning gjennom Ansvarskonvensjonen hvis ansvar ikke dekkes gjennom Ansvarskonvensjonen; hvis eieren ikke har midler til å dekke

---

<sup>92</sup> *Ebbesson*, s 119

<sup>93</sup> *Ebbesson*, s 120

ansvaret; eller hvis skadene overskrider maksimalbeløpet i Ansvarskonvensjonen, jf. Fondskonvensjonen artikkel 4.

Ansvarskonvensjonen har et system med *ansvarsbegrensning* og gjør dermed unntak for FSB også når det gjelder maksimalgrense for det objektive ansvaret. Ifølge artikkel V skal totalerstatningen etter en ulykke ikke overskride 89,77 millioner SDR,<sup>94</sup> dvs. 143,6<sup>95</sup> millioner dollar. Til sammenligning beløp utgiftene etter Exxon Valdez-ulykken i Alaska seg til 2,5 milliarder dollar.<sup>96</sup> Også Fondskonvensjonen har maksimalgrenser for utbetaling. Etter artikkel 4 er grensen vanligvis 135 millioner SDR, i spesielle tilfeller 203 millioner SDR, som heller ikke er tilstrekkelig til å dekke de største oljekatastrofene. Derfor er det blitt vedtatt en konvensjon som bestemmer at det skal opprettes et tilleggsfond. Denne konvensjonen er ennå ikke i kraft. Total utbetaling fra 1992-konvensjonene og Tilleggsfondet<sup>97</sup> skal være begrenset til 750 millioner SDR, jf artikkel 4(2). Det er lite trolig at høyere utbetalinger enn dette er aktuelt.<sup>98</sup>

Ansvarsbegrensningen gjelder bare det objektive ansvaret. Kan det bevises skyld, er ansvaret ubegrenset ifølge artikkel V(2), men etter ordlyden er det strenge vilkår for å miste retten til å begrense ansvaret. Ved skyld fritas Oljeskadefondet for plikt til å betale erstatning ifølge Fondskonvensjonen artikkel 4(3). Har ikke eieren midler og det heller ikke er forsikringer som dekker, er det skadelidte som må dekke tapet, tiltross for at det kan bevises skyld.

---

<sup>94</sup> SDR, spesielle trekkrettigheter. Se sjøloven § 505

<sup>95</sup> Per januar 2006

<sup>96</sup> *Birnie/Boyle*, s 388

<sup>97</sup> Protocol of 2003 to the international convention on the establishment of an international fund for compensation for oil pollution damage, 1992

<sup>98</sup> Ot. prp. nr. 28 (2003-2004), s 8

Opprinnelsen til ansvarsbegrensning innenfor skipsfarten er uklar,<sup>99</sup> men formålet har vært å fremme skipsfarten. Resultatet er at ansvarsbegrensning er akseptert internasjonalt og tatt inn i flere avtaler og i nasjonal lovgivning, herunder i norsk lovgivning, riktignok med noe høyere ansvarsgrenser, jf. sjøloven kapittel 10. Ansvarsbegrensning er et komplekst system som gir eieren rett til å begrense sitt ansvar i forhold til størrelsen på skipet ifølge artikkel V(1), og hva skipseieren kan forsikre med rimelig kostnad.<sup>100</sup> På den annen side har det vært en utvikling hvor den reelle verdien av ansvarsgrensene har økt,<sup>101</sup> men verken Ansvarskonvensjonen eller Fondskonvensjonen dekker på langt nær kostnadene ved store oljeutslipp. Dermed har kyststaten eller skadelidte, måttet dekke hoveddelen av utgiftene til opprensningen. Ved ikrafttredelse av Tilleggsfondet, vil derimot oljeselskapene måtte betale.

---

<sup>99</sup> *Abecassis*, s 185

<sup>100</sup> *Abecassis*, s 186

<sup>101</sup> *Abecassis*, 189

## 5 Oppsummering - de lege ferenda betraktninger

Folkeretten har klare begrensninger for en effektiv miljørett fordi den mangler en overnasjonal lovgivningsmyndighet som kan lage bindende regler for alle stater. En stat blir bare bundet av de avtaler den frivillig vedtar, og plikter heller ikke å møte for en internasjonal domstol hvis ikke den har avtalt det.

Oljeforurensing fra skip er et område med spesifiserte positivrettslige regler som sammen med de ulovfestede miljørettslige prinsippene gjør at vernet mot forurensing av det marine miljøet er noe av det som er best utviklet innenfor internasjonal miljørett.<sup>102</sup> Gjennom gradvis utbygging av strengere regler i konvensjonene, har miljøhensyn fått gjennomslag og reglene blir stadig forbedret. Mange stater har ratifisert IMO-konvensjonene. Prinsippet om ”no more favourable treatment” for ikke-parter, samt den indirekte anvendelsen av IMO-konvensjonene gjennom UNCLOS, styrker konvensjonenes effektivitet. Samtidig står flaggstatsprinsippet sterkt som et av hovedprinsippene i havretten. Spørsmålet er om prinsippet om havets frihet veier for tungt, jf. punkt 5.2 og 5.3.

### 5.1 Rettssikkerhetsgarantier for flaggstaten

UNCLOS del XII avsnitt 7 inneholder rettssikkerhetsgarantier for flaggstaten og reflekterer prinsippene om at flaggstaten har hovedansvaret for sine skip og at statene er suverene. Reglene regulerer jurisdiksjonen til havne- og kyststaten i forhold til flaggstaten i saker der det er aktuelt å sette inn tiltak mot fremmede skip. Tilsvarende bestemmelser finnes også i MARPOL. Hovedformålet er at skipet og flaggstaten ikke skal bli utsatt for flere og mer

---

<sup>102</sup> Sands, s 457



alvorlige tiltak enn nødvendig. Bestemmelsene viser en avveining mellom behovet for å beskytte flaggstatens suverenitet mot behovet for å beskytte det marine miljøet.

UNCLOS artikkel 225 gir kyststat og havnestat en plikt til å unngå å sette sikkerheten til sjøs i fare eller utsette det marine miljø for en urimelig risiko når de utøver håndhevelsesmyndighet overfor fremmede skip, som bare kan utøves av offentlige tjenestemenn og skip som er klart merket og kan identifiseres, jf. artikkel 224. Etter artikkel 232 kan også havnestat og kyststat bli erstatningsansvarlig for tap eller skade som skyldes ulovlige håndhevelsetiltak eller tiltak som går utenfor det som er nødvendig.

Samarbeidsregler som informasjon, rapportering og varsling er sentrale for å begrense forurensing, ifølge punkt 4.5.1.5, men er også viktige for at flaggstaten skal kunne ivareta sine interesser. Havne- og kyststaten må bl.a. varsle flaggstaten om tiltak som treffes mot skipet og oversende alle offentlige rapporter, ifølge UNCLOS artikkel 231. Statene skal videre samarbeide om å utvikle framgangsmåter for å unngå unødig fysisk inspeksjon av skip i sjøen, ifølge UNCLOS artikkel 226(2).

Det er i stor grad akseptert som et alminnelig prinsipp at kyststaten/ havnestaten kan nekte, eller sette vilkår i forbindelse med anløp av fremmede skip.<sup>103</sup> Men havnestatskontrollen må skje i samsvar med rettssikkerhetsgarantiene. Havnestaten skal ikke oppholde fremmede skip lenger enn nødvendig, kontrollen skal som hovedregel begrenses til inspeksjon av sertifikater og oljedagbøker, ifølge artikkel 226(1)a, og arrest skal opphøre ved nødvendig sikkerhetsstillelse, jf. artikkel 226(1)b og artikkel 292. Ifølge artikkel 292(3) skal en eventuell rettstvist om begjæring om frigivelse behandles uten ugrunnet opphold. Straffeforfølgningen skal avsluttes dersom flaggstaten iverksetter forfølgning, ifølge artikkel 228(1). Hovedregelen for straff, er at bare bøtestraff kan ilegges, ifølge artikkel 230. Bare ved forsettlig og alvorlig forurensingshandling i sjøterritoriet kan fengselsstraff ilegges, ifølge artikkel 230(2).

---

<sup>103</sup> *Plant*, s 541

De strenge rettssikkerhetsgarantiene fremmer den frie skipsfarten og viser at prinsippet om havets frihet står sterkt og i mange tilfeller går foran miljøinteresser. Utgangspunktet er at kyststaten må respektere flaggstaten og skipet. Ved alvorlig forurensing har kyststaten/havnestaten utvidet kompetanse, i første rekke når utslipp har skjedd, jf. punkt 4.5.3.3 og 4.5.3.4, men også hvis det er *fare for skade* på det marine miljøet. Havnestaten da kan nekte skipet å seile videre, jf. artikkel 219 og 226(1)c. Også Inngrepskonvensjonen gir hjemmel for at kyststaten kan foreta forebyggende tiltak ved fare for skade, men det er strenge vilkår, ifølge punkt 4.5.3.5.

## 5.2 De lege ferenda

Generelt er det et mål at flest mulig stater ratifiserer havmiljøkonvensjonene. For å oppnå best mulig beskyttelse av havmiljøet, er det ønskelig de lege ferenda at føre var-prinsippet og prinsippet om bærekraftig utvikling blir kodifisert i flere traktater. Det ville bidra til at prinsippene, og dermed miljøhensynene, får større vekt. I avveiningen mellom havets frihet og miljøhensyn er det viktig for kyststat/havnestat å kunne anvende et strengt føre var-prinsipp, jf. punkt 3.4.

Miljøhensyn veier tungt og gir klare begrensninger i skipsfartens frihet når formålet er å hindre forurensing. De lege ferenda er det et spørsmål om det kan være nødvendig å gi kyststaten/havnestaten enda større kompetanse, f.eks. en større mulighet til havnestatsinspeksjon og til å hindre substandard skip i å seile videre. Det ville også være ønskelig med en klarere regulering av oljeutslipp fra fartøy under 400 rt, jf. MARPOL artikkel 9(2) og punkt 4.4.5.2. Det vil også bedre sikkerheten i sårbare miljøer hvis flere områder blir gjort til ulike kategorier av "special areas", jf. UNCLOS artikkel 211(6) og punkt 4.5.3.3.

Overvåking er viktig i miljøretten og blir brukt i to ulike betydninger. Dels i betydning av

overvåking av at en regel i en konvensjon blir etterfulgt, dvs. overvåking som ledd i håndhevingsmekanismene. Dels i betydning av faktisk overvåking.

Selv om nivået på de internasjonale reglene med forurensingskontroll er godt, er hovedproblemet om de blir overholdt slik at det er samsvar mellom regler og praksis.<sup>104</sup> For å bedre sikkerhet og miljø i havet vil det derfor også være viktig med regler som legger bedre til rette for effektiv overvåking og håndheving, slik at konvensjonenes krav i større grad kan bli etterlevd i praksis.

Det tradisjonelle overvåkingssystemet som ledd i håndhevingsmekanismene i konvensjoner, er at statene pålegges egenrapportering om gjennomføringen av sine forpliktelser, f.eks. til IMO, ifølge UNCLOS artikkel 204 og 205. Det kan være vanskelig å oppdage om f.eks. utslippsbegrensninger blir respektert, og det er også en fare for at statene ikke rapporterer objektive data.<sup>105</sup> De lege ferenda vil derfor regler om intensivert havnestatskontroll og en utvidelse til at flere skips kategorier må ha automatiske overvåkingsanlegg for oljeutslipp, bedre havmiljøet.

SOLAS-konvensjonen har også innført andre metoder for teknisk overvåking på noen typer skip. "Automatic identification system" (AIS) kan gi kyststaten informasjon om skipet automatisk. "Voyage Data Records" (VDR) er en type tilsvarende black box i fly som gjør det mulig å identifisere årsaken til ulykker i ettertid.<sup>106</sup> Regler som pålegger flere skips kategorier denne type utstyr, vil bedre sikkerheten til sjøs.

Det vil også være ønskelig med regler om tydelig merking av fartøy med identifikasjonsnummer på dekk og på siden, slik at kyststaten lettere kan identifisere fartøy i kyststatens soner.<sup>107</sup> Faktisk overvåking, som *satelittovervåking*, kan ha betydning både for å registrere

---

<sup>104</sup> *Plant*, s 540

<sup>105</sup> *Ruud, Ulfstein og Fauchald* s 98

<sup>106</sup> *IMO-study*, part I, ch II

<sup>107</sup> *Plant*, s 542

og kontrollere om skipene følger anviste ruter, i forbindelse med ulovlig utslipp og evt. om det forulykker. Videre kan en hurtig sette i verk tiltak hvis det skjer noe unormalt med skipet. Den teknisk utviklingen gjør det mulig å overvåke svært mye, derfor blir spørsmålet om hvor langt en skal gå heller politisk enn teknisk.

Skipsnæringen har profitt som overordnet mål, derfor er det viktig at det ikke lønner seg å seile med substandard skip, la være å overholde miljølovgivningen, eller å forurense. Gode metoder for overvåking og strenge bøtestaffer, vil virke preventivt og motiverende. De lege ferenda er det ønskelig med høye bøtestaffer og regler om god overvåking, det er frihet til å seile, men ikke anonymt.<sup>108</sup>

### 5.3 Særlig om havets frihet og miljøhensyn ved erstatning

Prinsippet om at forurenseren skal betale (FSB), brukes som begrunnelse for regler om ubegrenset objektivt erstatningsansvar for forureningssskader. Objektivt ansvar er i samsvar med alminnelige prinsipper i erstatningsrett om at skadevolder skal betale, og er derfor det ønskelige. Gjenopprettelsehensynet taler for full dekning av tapet. Prevensjonshensynet er sammensatt, fordi frakt av olje på den ene siden er en lovlig virksomhet. På den andre siden kan det gå ut over aktsomheten hvis skipseieren vet at han ikke trenger å betale. Ubegrenset ansvar gir bedre grunn for å overholde de forebyggende reglene, noe som taler for full dekning.

Unntak fra FSB krever særskilt begrunnelse, ifølge punkt 3.6. For det første er det et spørsmål om systemet med ansvarsbegrensning er rimelig. Ansvarsbegrensning er blitt mye kritisert.<sup>109</sup> I det generelle systemet om ansvarsbegrensning i skipsfarten, kan skipsrederen begrense ansvaret i forhold til størrelsen på skipet. Dette blir særlig urimelig ved oljeforurensing fordi faren for at et oljetankskip forårsaker skade, har liten sammenheng

---

<sup>108</sup> *Plant*, s 542

<sup>109</sup> *Abecassis*, s 186

med størrelsen på skipet.<sup>110</sup> Systemet om ansvarsbegrensning ble likevel videreført til ansvarskonvensjonene. Hva som er rimelig blir en avveining og verdiprioritering mellom hensynet til de kortsiktige økonomiske interessene til skipsfartsnæringen, og de langsiktige skadevirkninger på miljøet i havet.<sup>111</sup>

For det andre kan det være et spørsmål om hvem som er forurenseren, rederen, oljeselskapet eller forbrukeren. Skipseieren er i utgangspunktet ansvarlig for skaden, men etter visse vilkår er Oljeskadefondet ansvarlig, jf. punkt 4.6. Skipseierens begrensede ansvar kan begrunnes ut fra at det ikke primært er eieren av skipet, men eieren av lasten, oljeselskapet, som har økonomisk fordel av frakten. Dermed er det oljeselskapet og i siste rekke forbrukeren, som er den egentlige forurenseren og som bør dekke skaden som oljen forårsaker.<sup>112</sup> Det kan derfor synes rimelig at skipsrederen har begrenset ansvar. Problemet har vært at Oljefondet, og dermed oljeselskapene, også kan begrense ansvaret. Da er det kyststaten og den enkelte skadelidte som ikke får dekket sitt tap. Det virker derfor rimelig at oljeselskapene gjennom Oljeskadefondet og etter hvert Tilleggsfondet, er med på å betale for forurensingen og, når Tilleggsfondet trer i kraft, dekker den største delen av skaden. Oljeselskapene har også mulighet til å pulverisere ansvaret gjennom forsikring. I siste rekke vil oljeselskapet, og dermed forbrukeren, måtte betale.

En maksimalgrense for skadeansvaret for oljeforurensing fra skip samsvarer dårlig med prinsippet om FSB og er et eksempel på at hensynet til skipsfarten har blitt vektlagt for mye i forhold til miljøhensyn. Resultatet av ansvarsbegrensning har vært at det reelle ansvaret for miljøkostnadene måtte bæres av samfunnet som helhet, ikke forurenseren.

---

<sup>110</sup> *Abecassis*, s 186

<sup>111</sup> *Fleischer* 1997, s 239

<sup>112</sup> *Fleischer* 1997, s 276

## 6 Litteraturliste

### *Abecassis*

David W. Abecassis and R. L. Jarashaw: Oil Pollution from Ships, London 1985

### *Berger*

Berger, myndighetsinngrep ved fare for akutt oljeutslipp fra skip, Marius nr. 206, s 35-36

### *Backer*

Inge Lorraine Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett, 3.utg, Oslo 1999

### *Birnie/ Boyle*

Patricia Birnie and Alan Boyle: International Law and the Environment, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford 2002

### *Brusendorff*

Anne Christine Brusendorff: The coastal state's and the port state's legislative competence concerning foreign ships to prevent pollution. Nordic journal of international law 1992, 61/01 pp.61-82

### *Blanco-Bazan*

Agustín Blanco-Bazán: IMO interface with the Law of the Sea Convention, 6-9 January 2000.

[www.imo.org/home.asp](http://www.imo.org/home.asp)

*Bugge*

Hans Chr. Bugge: Forurensingsansvaret, Oslo 1999

*Ebbesson*

Jonas Ebbesson: Internasjonell Miljörätt, 2.utg, Uppsala 2000

*Fleischer 1995*

Carl August Fleischer: Rettskilder, Oslo 1995

*Fleischer 1997*

Carl August Fleischer: Studier i folkerett, Oslo 1997

*Fleischer 2000*

Carl August Fleischer: Folkerett, 2000

*Gulman, Bernhard og Lehmann*

Claus Gulman, John Bernhard og Tyge Lehmann: Folkeret, København 1989

*Heldre*

Else Heldre i Norsk Lovkommentar, 2005, bind 1, side 185, note 349 til sjødyktighetsloven.

*IMO-study*

Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization (Implications of UNCLOS for IMO)

[www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data\\_id%3D11121/unclosandimolegmisc4.doc](http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D11121/unclosandimolegmisc4.doc)

*IMO i presentasjonen av MARPOL*

[www.imo.org/home.asp](http://www.imo.org/home.asp)

*Plant*

G. Plant: Safer Ships and Cleaner Seas: A Review Article on the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping  
INTERNATIONAL JOURNAL OF MARINE AND COASTAL LAW vol. 9 no. 4.  
November 1994

*Ruud/ Ulfstein*

Morten Ruud og Geir Ulfstein: Innføring i folkerett, Oslo 1998

*Ruud, Ulfstein og Fauchald*

Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald: Utvalgte emner i folkerett, Oslo 1997

*Sands*

Philippe Sands: Principles of International Environmental Law, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge 2003

*Ulfstein et al*

Geir Ulfstein, Hans Chr. Bugge, Ole Kristian Fauchald, Inger Johanne Sand: Folkerettslige rammer for norsk miljøpolitikk, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 18, Oslo 2000

Verdenskommisjon for miljø og utvikling: Vår felles fremtid, Oslo 1987



## **KONVENSJONER**

ICJ-statuttene (Statute of the International Court of Justice), 26.juni 1945

SOLAS-konvensjonen (International Convention for the Safety and Life at Sea),  
1. november 1974, IMO

Wien-konvensjonen om traktatretten (Vienna Convention on the Law of Treaties),  
23. mai 1969

Inngrepskonvensjonen (International Convention Relating to Intervention on the High Seas  
in Cases of Oil Pollution Casualties), 29.november 1969, IMO

Oslo-konvensjonen om dumping (Convention for the Prevention of Marine Pollution by  
Dumping from Ships And Aircraft ), 15. februar 1972, se OSPAR-konvensjonen

Paris-konvensjonen (Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based  
Sources) 4. juni 1974, se OSPAR-konvensjonen

MARPOL (Protocol of 1978 Relating to the Convention for the Prevention of Pollution  
from Ships), 17. februar 1978, IMO

UNCLOS, FNs havrettskonvensjon (United Nations Convention on the Law of the Seas),  
10.desember 1982

Beredskapskonvensjonen (International Convention on Oil Pollution Preparedness,  
Response and Cooperation), 30. november 1990, IMO

OSPAR-konvensjonen (Convention for the Protection of the Marine Environment of the  
North-East Atlantic), 22.september1992

1992-Ansvarskonvensjonen (Protocol to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage), 27. november 1992, IMO

1992-Fondskonvensjonen (Protocol to Amend the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage), 27. november 1992, IMO

London-konvensjonen om dumping (Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter), 7. november 1996, IMO

Tilleggsfondet (Protocol of 2003 to the international convention on the establishment of an international fund for compensation for oil pollution damage, 1992), 18. mai 2003, IMO

## **AKTUELLE NORSKE LOVER**

Sjødyktighetsloven av 9.juni nr. 7 1903

lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone

lov 24.juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven)

lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone

## **FORARBEIDER**

NOU 1979:8, Risiko for utblåsing på norsk kontinentalsokkel

Ot.prp.nr.21 (1994-1995) Endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) med mer. (ansvar for skade ved oljesøl frå skip)

Ot. prp. nr. 28 (2003-2004) kapittel 8, Endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og om samtykke til tiltredelse av 2003-protokollen til den internasjonale konvensjon om opprettelse av et internasjonalt fond for erstatning av oljesølskade, 1992.